CAMERA DEI DEPUTATI N. 2187

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LA MALFA, DEL PENNINO, BOGI, BRUNI GIOVANNI, CASTAGNETTI GUGLIELMO, DE CAROLIS, DUTTO, FIRPO, GALASSO, GRILLO SALVATORE, MARTINO, MEDRI, NUCARA, PELLICANÒ, SANTORO

Presentata il 20 gennaio 1988

Norme per la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il problema di come conciliare l'esercizio del diritto di sciopero con altri valori costituzionalmente riconosciuti e tutelati fu già individuato e dibattuto, com'è noto, in sede costituente.

Allora ci si orientò, dopo discussioni particolarmente approfondite, verso una formulazione, quella dell'attuale articolo 40 della Costituzione, che, lasciando la questione impregiudicata, demandava al legislatore ordinario la regolamentazione.

La previsione costituzionale facoltizza quindi il Parlamento a individuare limiti all'esercizio del diritto di sciopero. La costituzione materiale della Repubblica, cioè il complesso di forze politiche e sociali che ne sorreggono le basi stesse, ha fino ad oggi in concreto indotto il Parlamento a non avvalersi di tale facoltà se non per aspetti importanti, ma nel complesso marginali (legge sull'assistenza al volo, legge sulla polizia di Stato).

In tal modo l'individuazione di limiti all'esercizio del diritto di sciopero è rimasta affidata pressocché esclusivamente all'interpretazione della giurisprudenza ordinaria e costituzionale, garantendo un sistema di notevole flessibilità, fortemente condizionato, peraltro, dagli equilibri politici e sociali complessivi via via affermatisi.

La situazione che si è consolidata a partire dai primi anni Settanta, nel suo complesso è tale che un'autorevole dottrina ha potuto ragionevolmente affermare: «... di fatto e da gran tempo l'Italia è il paese più « libero » per quanto

attiene agli svolgimenti della lotta sociale » (Pera).

Se tale situazione fu salutata sul finire degli anni "60 come un fatto positivo, è oggi unanime la considerazione che essa ha determinato una tendenza alla burocratizzazione del sindacato da un lato, e il diffondersi di forme di protesta « selvagge », talora ai confini dell'irresponsabilità dall'altro, forme di protesta che hanno accentuato la contrapposizione tra l'esigenza di tutela dei diritti del cittadino utente e quella del cittadino lavoratore (spesso la stessa persona in situazioni differenti).

E tutto ciò con riflessi particolarmente forti nel settore pubblico.

È questo l'aspetto fondamentale che viene oggi in evidenza.

Mentre le relazioni industriali nel settore privato, tranne eccezioni, sono andate ristrutturandosi secondo canoni di maggiore equilibrio (per la presenza di poteri forti e responsabili da entrambe le parti), nel settore pubblico ciò non è stato. La difficoltà del datore di lavoro pubblico a far fronte ai suoi impegni e nel contempo la tendenza frequente degli amministratori pubblici a concessioni troppo facili sulla carta, la presenza di garanzie in ordine alla conservazione del posto oggettivamente superate, una gestione del personale per lo più approssimativa e con rare eccezioni assurdamente lassista e nel contempo disincentivante nei confronti dei migliori: tutto ciò ha avuto conseguenze pesanti in tutti i settori e in particolare in quelli a servizio diretto del pubblico utente.

L'assenza virtuale di qualsiasi normativa regolatrice dell'esercizio del diritto di sciopero, coniugata con la mancata attuazione dell'articolo 39 relativo al riconoscimento delle organizzazioni sindacali e della loro rappresentatività, ha permesso lo svilupparsi di pratiche sindacali sempre più rivolte a perseguire il massimo disagio non tanto rispetto alla controparte datoriale quanto nei confronti dell'utenza. La situazione oggettivamente insostenibile e il senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali più rappresentative già dai primi anni Ottanta hanno portato a tentativi di autodisciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, rivolti anche ad evitare una disciplina imposta da altri. È stata la stagione dei codici di autoregolamentazione.

Proprio il maggior senso di responsabilità dimostrato dalle organizzazioni sindacali ha in tempi più recenti, e in particolare a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, provocato l'esplodere di forme di peseudospontaneismo rivolte più a contestare il sindacato che non la stessa parte datoriale pubblica: e a farlo con metodi del tutto irrispettosi, oltre che dei codici di autoregolamentazione, dei diritti minimi dell'utenza. Scuola e trasporti sono stati il campo di battaglia di questa vera e propria guerra al sindacato.

Ciò è stato possibile anche per l'assoluta impotenza del sistema di relazioni sindacali sviluppatosi negli ultimi quarant'anni a far fronte a fenomeni del genere: l'inapplicabilità *erga omnes* dei codici di autoregolamentazione, la mancanza di sanzioni, la loro totale inefficacia verso i singoli, l'assenza di norme sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Tutto ciò ha reso la collettività assolutamente incapace di qualsiasi risposta e il sindacato sempre più in difficoltà.

Si tratta di fenomeni che non possono non suscitare preoccupazione: né è il caso di soffermarsi sull'importanza per qualsiasi datore di lavoro di avere di fronte interlocutori credibili e responsabili proprio in quanto rappresentativi e forti. D'altra parte, in prospettiva più lontana, il diffondersi di nuovi modi di produrre e di lavorare, la creazione di nuove e sempre più specializzate mansioni, l'esigenza giusta di dare riconoscimento alla professionalità, fanno intendere che il rischio di frammentazione e polverizzazione delle relazioni fra datori di lavoro e lavoratori può in futuro solo crescere.

Si impone, quindi, un'assunzione di responsabilità da parte del Parlamento della Repubblica: non già allo scopo di comprimere i fermenti che si sviluppano nella società e che possono ben legittimamente essere anche contestativi di qualsiasi *status quo ante* (ivi compreso quello

sindacale), ma per garantire, nell'ambito dei servizi che devono essere considerati essenziali, i diritti del cittadino-utente. Ciò appunto proprio perché il riconoscimento dei diritti del cittadino, in quanto lavoratore, secondo la previsione costituzionale, non può non conciliarsi con il riconoscimento dei diritti del cittadino utente.

Ulteriore e fondamentale considerazione è l'esigenza di contenere se non fermare una tendenza alla guerra di tutti contro tutti nella quale le categorie professionali in grado di « ricattare » la collettività prendendo in ostaggio gruppi piccoli o grandi di utenti finirebbero con il godere di un'inammissibile rendita di posizione. Dal complesso di queste considerazioni nasce la presente proposta di legge. Essa si ispira in larga misura ai progetti presentati dall'onorevole Mammì nel corso delle precedenti legislature, rispetto ai quali si sono introdotti alcuni aggiornamenti e alcune modifiche che tengono conto della mutata situazione sociale e dell'esperienza recente dei codici di autoregolamentazione.

Nel merito l'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione della legge che è rivolta ai servizi pubblici essenziali. Questi vengono individuati al comma 2. L'elenco non è tuttavia esaustivo. Si è ritenuto infatti di assicurare la necessaria elasticità alla normativa prevedendo che l'autorità di governo (nazionale, regionale, comunale) possa dichiarare essenziali « in particolari circostanze di tempo e di luogo » altri servizi rispetto a quelli di cui al comma 2. Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali ogni sospensione del lavoro comporta comunque la trattenuta di una giornata di lavoro.

L'articolo 2 sancisce l'obbligo del preavviso che dev'essere comunicato non solo al datore di lavoro ma anche alle autorità di governo (sindaco, presidente della regione, Presidente del Consiglio). La parte datoriale ha l'onere di informare l'utenza.

L'articolo 3 individua i requisiti minimi dei codici di autoregolamentazione: indispensabili per essere ammessi a trattare. Tali requisiti comprendono: garanzia della continuità delle prestazioni minime; esclusione del ricorso allo sciopero in determinati periodi; rinuncia allo sciopero articolato; composizione preventiva; garanzie contro pericoli a cose o persone; referendum fra i lavoratori in ordine alle decisioni più importanti. Nel settore dei trasporti pubblici sono vietate azioni di sciopero che tocchino più di un settore alla volta.

L'articolo 4 disciplina il tentativo di composizione nel caso di vertenze nazionali. Esso si ha per iniziativa del Presidente del Consiglio ed è perseguito da tre esperti nominati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tale collegio formula un tentativo di composizione entro 15 giorni durante i quali ogni azione di sciopero è sospesa. Nel caso in cui il tentativo fallisca il collegio rende pubblica la propria proposta e le proprie valutazioni sui termini della vertenza e sulle responsabilità delle parti.

L'articolo 5 prevede il ricorso, in situazioni del tutto eccezionali, alla precettazione: affidata non più al prefetto ma, a seconda dell'incidenza territoriale dell'azione di sciopero, o al sindaco, o al presidente della regione o al Presidente del Consiglio. Vengono previste nuove modalità per la notifica dell'ordine di precettazione.

L'articolo 6 introduce sanzioni in caso di sciopero illegittimo (cioè attuato in violazione della stessa legge). Per la sola inosservanza dell'ordine di precettazione di cui all'articolo 5 si applica l'articolo 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità).

L'articolo 7 prevede anche per i datori di lavoro pubblici e privati l'obbligo di darsi codici di comportamento volti ad assicurare corrette relazioni sindacali e puntuale applicazione degli obblighi contrattuali. Viene introdotta anche una sanzione nel caso in cui l'inosservanza di tali regole porti ad astensioni dal lavoro legittime: in tal caso, infatti è previsto il divieto di applicare trattenute.

L'articolo 8 infine, abroga gli articoli 330 e 333 del codice penale (abbandono collettivo di pubblici uffici e abbandono individuale di un pubblico ufficio).

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Nel settore dei servizi pubblici essenziali il diritto di sciopero si esercita nell'ambito della presente legge, ove non disciplinato da leggi speciali.

2. Sono considerati servizi pubblici essenziali ai fini della presente legge:

a) i trasporti su gomma, su rotaia, per via aerea e per via marittima;

b) igiene e sanità;

c) erogazione di energia elettrica, gas e acqua;

d) protezione civile;

e) scuola;

f) disciplina del traffico;

g) comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche;

h) informazione radiotelevisiva pubblica.

3. Oltre a quelli indicati nel comma 2 altri servizi pubblici possono essere dichiarati essenziali, ai fini della presente legge in particolari circostanze di tempo e di luogo, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal presidente della giunta regionale o dal sindaco, a seconda della incidenza territoriale del servizio coinvolto dall'azione di sciopero.

4. Le norme della presente legge si applicano anche ai servizi strumentali necessari per l'esercizio di quelli indicati dai commi 2 e 3.

5. La dichiarazione di essenzialità del servizio dev'essere immediatamente trasmessa al presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

6. Nell'ambito dei servizi di cui alla presente legge, la sospensione del lavoro per un periodo anche inferiore ad un turno di lavoro comporta la trattenuta della retribuzione per l'intero periodo.

ART. 2.

(Obbligo di preavviso).

1. Nei settori nei quali trova applicazione la presente legge ogni azione di sciopero deve essere preceduta da preavviso che ne precisi motivi, ambito, modalità, e, in particolare, data, ora e durata.

2. Tenuto conto dell'ambito territoriale dell'azione di sciopero, il preavviso oltre che al datore di lavoro deve essere comunicato per iscritto e pervenire con almeno 15 giorni di anticipo ai sindaci dei comuni interessati o al presidente della giunta regionale o al Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che, in ogni caso, al presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

3. Dell'inizio dello sciopero, della sua durata, delle sue modalità nonché dei servizi sostitutivi deve essere assicurata ampia e tempestiva informazione all'utenza a cura dei datori di lavoro.

ART. 3.

(Requisiti minimi dell'autoregolamentazione).

1. Nei settori di cui all'articolo 1 della presente legge possono essere ammessi alla definizione di accordi sindacali esclusivamente le organizzazioni sindacali di lavoratori che si siano dotate di codici di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero contenenti i seguenti requisiti minimi:

a) modalità di svolgimento tali da garantire la continuità delle prestazioni minime indispensabili a soddisfare il rispetto dei bisogni essenziali degli utenti;

b) esclusione del ricorso allo sciopero in determinati periodi dell'anno c determinate occasioni individuati in relazione alla specificità di ciascun settore;

c) rinuncia a forme di sciopero articolato per unità produttive o per parti dello stesso servizio;

d) impegno a ricercare la composizione preventiva delle vertenze e relative modalità;

e) misure atte ad evitare che dall'astensione dal lavoro possa derivare una situazione di pericolo o di danno alle persone, alle cose o all'ambiente;

f) forme di verifica della volontà dei lavoratori attraverso consultazioni di tipo referendario.

2. Nel settore dei trasporti pubblici sono comunque vietate azioni di sciopero concomitanti che interessino più di un settore. La concomitanza è accertata dal presidente del CNEL che ne dà comunicazione alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché alle aziende coinvolte.

ART. 4.

(Tentativo di composizione).

1. Nel caso di vertenza di rilievo nazionale, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri il tentativo di composizione spetta a un collegio composto di tre esperti in materie giuridiche, economiche e del lavoro nominati dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nell'ambito dell'elenco di cui al comma 2.

2. Il CNEL provvede a disciplinare l'attività del collegio di cui al comma 1 e a compilare un elenco di esperti in materie giuridiche, economiche e del lavoro, stabilendone la durata di validità.

3. Il collegio sente le parti interessate ed esprime, entro 15 giorni dalla nomina, una proposta di composizione che viene comunicata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri. Fino al terzo giorno successivo alla pronuncia del colle-

gio è sospesa ogni azione di sciopero anche se preavvisata a norma dell'articolo 2 della presente legge.

4. Qualora il collegio non sia in grado di esprimere una propria proposta di composizione, esso rende comunque pubbliche le proprie valutazioni sui termini della vertenza e sulle responsabilità delle parti.

ART. 5.

(Precettazione).

1. Nel caso in cui non sia garantita dai promotori dello sciopero la continuità delle prestazioni minime indispensabili a soddisfare il rispetto dei bisogni essenziali degli utenti, i sindaci o il presidente della giunta regionale o il presidente del Consiglio dei ministri possono disporre la precettazione di lavoratori in numero e qualifiche sufficienti ad assicurare il livello minimo di funzionamento del servizio.

2. L'ordinanza di precettazione è comunicata ai destinatari. La comunicazione si ha per avvenuta anche mediante affissione degli elenchi dei destinatari nelle sedi di servizio e all'albo notorio del comune di residenza.

ART. 6.

(Sciopero illegittimo: sanzioni).

1. Lo sciopero attuato in violazione delle norme della presente legge è illegittimo. In tal caso non si applica l'articolo 15 lett. *b)* della legge 20 maggio 1970, n. 300.

2. In caso di sciopero illegittimo si applicano le seguenti sanzioni:

a) per la prima infrazione una trattenuta di importo pari a una giornata di retribuzione;

b) per la seconda infrazione una trattenuta di importo pari a tre giornate di retribuzione;

c) per la terza infrazione una trattenuta di importo pari a una mensilità di retribuzione;

d) per la quarta infrazione la risoluzione del rapporto con le modalità di licenziamento per giusta causa.

3. L'inosservanza dell'ordine di precettazione di cui all'articolo 5 è punita, inoltre, ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

4. I datori di lavoro sospendono per un bimestre i contributi che sono tenuti a versare alle organizzazioni sindacali, quando queste proclamino azioni di sciopero in violazione delle norme contenute nella presente legge. La durata della sospensione è prolungata per tutta la durata dell'azione quando la stessa superi l'arco dei due mesi.

ART. 7.

(Codici di comportamento datoriali ed eventuale inosservanza).

1. Nei settori di cui all'articolo 1 i datori di lavoro pubblici o privati adottano, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, codici di comportamento improntati a regole di corrette relazioni sindacali in ordine sia alla negoziazione, sia all'applicazione dei contratti di lavoro. Tali codici devono essere in sintonia con lo spirito e le finalità della presente legge. Su di essi esprime parere motivato il CNEL.

2. Nel caso in cui eventuali sospensioni dal lavoro siano state proclamate nelle forme previste a seguito di inadempienze della parte datoriale, ai lavoratori non verrà applicata alcuna trattenuta. In merito dispone l'arbitro ovvero il magistrato del lavoro.

ART. 8.

(Abrogazione di norme del codice penale).

1. Gli articoli 330 e 333 del codice penale sono abrogati.