

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

N. 317-735-783-957-A

RELAZIONE DELLA 1^a e 11^a COMMISSIONI RIUNITE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

e

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE TOTH)

Comunicata alla Presidenza il 1° luglio 1988

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Norme di sostegno all'autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali e sulla precettazione nei casi di emergenza (n. 317)

d'iniziativa dei senatori GIUGNI, FABBRI, SCEVAROLLI, ACQUAVIVA, CIMINO, CASOLI, AGNELLI Arduino, CASTIGLIONE e BOZZELLO VEROLE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1987

Disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (n. 735)

d'iniziativa dei senatori MANCINO, ALIVERTI, MAZZOLA, BAUSI, BEORCHIA, BUTINI, COLOMBO, CORTESE, FONTANA Elio, GIACOVAZZO, GUZZETTI, IANNI, PATRIARCA, RUFFINO, ZANGARA, ANGELONI, ROSATI e LIPARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 DICEMBRE 1987

Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (n. 783)

d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, COVI, DIPAOLO, COLETTA, PERRICONE, VALIANI e VISENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GENNAIO 1988

Norme in tema di azione per la repressione della condotta antisindacale, di accordi sindacali nel pubblico impiego e nei servizi pubblici e di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti della persona. Istituzione dell'agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici (n. 957)

d'iniziativa dei senatori ANTONIAZZI, MAFFIOLETTI, IANNONE, VECCHI, TARAMELLI, FRANCHI, TOSSI BRUTTI, VIGNOLA, IMBRIACO, SENESI e ALBERICI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 1988

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge approvato in sede referente dalle Commissioni riunite 1^a e 11^a che oggi viene proposto all'esame dell'Assemblea è il risultato di un'opera collegiale di riunificazione dei quattro disegni di legge n. 317, 735, 783 e 957 originariamente presentati da diversi Gruppi parlamentari.

Al testo unificato si è peraltro pervenuti dopo una serie di audizioni con le rappresentanze nazionali dei sindacati maggiormente presenti e attivi nel settore dei servizi pubblici e con quelle delle parti datoriali. Ad illustrazione delle rispettive posizioni sono stati presentati numerosi documenti o sono comunque pervenuti ai Presidenti delle Commissioni, al relatore e ai componenti delle Commissioni memorie e osservazioni, che dimostrano l'interesse suscitato da questa materia e la volontà di tutte le parti sociali di contribuire alla soluzione dei problemi affrontati nei quattro disegni di legge originari. Di tali contributi il Parlamento deve essere grato perchè, nel valorizzare la sua naturale funzione di rappresentanza della sovranità popolare, essi rafforzano il contatto tra istituzioni e società, che deve essere il più puntuale e il più rispondente possibile alle istanze che si muovono in essa, specie su un argomento, come questo trattato oggi, nel quale devono trovare un'ordinata sintesi il consenso sociale, l'evoluzione sulla materia della giurisprudenza e della dottrina e l'espressione dell'autorità dello Stato, manifestata dai suoi massimi organi di rappresentatività democratica, cui compete in suprema istanza la tutela del bene comune.

Dall'*iter* ora descritto deriva che il testo rappresenta un «*quid novum*» rispetto a ciascuno dei quattro disegni originari, dotato però di una sua autonomia e coerenza interna e di una filosofia di fondo che ne sorregge l'architettura normativa. Ritengo mio dovere, come relatore, rendere esplicita questa coesione culturale del progetto, che può essere condivisa o meno, ma che rende comunque ragione delle scelte, talvolta difficili, operate dalle due Commissioni.

La premessa di ordine politico e costituzionale da cui muove il progetto è la considerazione del diritto di sciopero come libertà essenziale del sistema democratico, tale cioè da non poter tollerare vulnerazione senza far venir meno il fine intrinseco di una democrazia, come garanzia di sviluppo dei valori fondamentali di libertà della persona, di giustizia sociale e di uguaglianza tra i cittadini.

Quando una democrazia tradisce se stessa e scivola, avvertitamente o meno, verso forme autoritarie, la prima libertà ad essere messa in gioco è la libertà di sciopero. Tale è stata l'esperienza di tutti i tentativi di involuzione registrati in altri paesi (dalla Germania di Weimar, alla Grecia dei «colonnelli», all'Argentina di Videla, al Cile, alla Polonia).

Questa stessa esperienza dimostra come la libertà di sciopero, pur attinendo alla sfera dei diritti individuali, sia strettamente connessa alla libertà sindacale e che non si possano quindi affrontare i problemi relativi all'esercizio di questo diritto senza toccare la tematica dell'autonomia dei sindacati.

In tutti i paesi di democrazia avanzata si è infatti posto il problema della regolamentazione di questo diritto essenziale attraverso una combinazione di tre strumenti concorrenti e tra loro complementari: l'autoregolamentazione sindacale; gli accordi pattuiti tra le parti sociali in sede di contrattazione collettiva; la disciplina legislativa. Notevole rilievo ha avuto ovunque anche l'interpretazione giurisprudenziale, sia nel definire o espandere per analogia il contenuto delle varie fonti di regolamentazione, sia nel rapportare l'esercizio del diritto di sciopero all'ambito di applicazione dei principi generali sulla responsabilità civile.

Nel nostro ordinamento l'articolo 40 della Costituzione, nell'attribuire riconoscimento costituzionale al diritto di sciopero, contiene un'espressa riserva alla legge ordinaria per regolarne l'esercizio.

Dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, e in particolare dai verbali delle Sottocommissioni (cui partecipavano personalità come gli onorevoli Tupini, Terracini,

Lucifero, Ghidini, Togliatti, Fanfani, Rapelli, Di Vittorio ed altri) emerge come già allora nella problematica della regolamentazione assumesse rilievo il tema dei servizi pubblici essenziali. Un testo proposto dall'onorevole Tupini così recitava: «È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero. La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene: a) alla procedura di proclamazione; b) all'esperienza preventiva di tentativi di conciliazione; c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva». Un'altra proposta, dell'onorevole Rapelli, voleva limitare lo sciopero nei servizi pubblici a casi eccezionali «essendo un mezzo di lotta che, quale ne sia lo scopo, determina danni gravi alla collettività, compresi gli stessi lavoratori».

Prevalse poi, sia in sede di Commissioni che in Assemblea, la soluzione del rinvio alla legge ordinaria.

Anche sulla proposta di un sistema di arbitrato obbligatorio o facoltativo, cui sottoporre preventivamente le vertenze sindacali, non si trovò un accordo e la maggioranza dell'Assemblea si espresse nel senso che l'intervento dello Stato non dovesse essere diretto e che la risoluzione dei conflitti sociali fosse affidata all'autonomia collettiva.

Queste incertezze del costituente erano del resto il riflesso della cultura sindacale dell'epoca. Lo stesso articolo 39 non sarebbe comprensibile senza riferimento al particolare clima dottrinale e politico dell'Italia e dell'Europa di allora. Da un lato si voleva dare all'attività sindacale e ai suoi soggetti un riconoscimento costituzionale, che ne sancisse il carattere di istituto fondamentale della democrazia e di strumento di tutela e di sviluppo dei lavoratori, nell'ambito di una concezione del rapporto di classe che - quale fosse l'ideologia politica di ispirazione - vedeva il fattore «lavoro» come asse portante del sistema democratico e quindi meritevole di una protezione garantista rispetto al «capitale», ritenuto di per sé dotato di una forza contrattuale preminente nel quadro di una economia di mercato, alla quale l'Europa occidentale appariva chiaramente orientata. Dall'altro si temeva che questo riconoscimento istituzionale ricalcasse in qualche modo

l'esperienza dei regimi fascisti e nazional-socialisti, che avevano fatto del sindacato uno strumento del potere totalitario, come tentativo di mobilitazione e manipolazione ideologica delle masse popolari.

Le due tendenze convivevano nella cultura dei partiti italiani, attraversati un po' tutti da residui di stalinismo idealista, che cercavano una qualche composizione con le rispettive identità politiche, da quella della sinistra marxista a quella del corporativismo cattolico. Il punto critico in cui le due concezioni del rapporto tra ordinamento statale e autonomia sindacale venivano a contatto e insieme a conflitto era l'estensione «*erga omnes*» della normativa pattuita in sede negoziale tra le parti sociali. L'estensione, infatti, sanciva una rappresentatività a tutto campo del soggetto sindacale, al di là della manifestazione effettiva di volontà del singolo lavoratore e della sua adesione ad un sindacato stipulante. Al sindacato si attribuiva così la facoltà di porre norme valide per tutti, in analogia a quanto avviene solo per le fonti normative di produzione statale.

La successiva evoluzione delle relazioni industriali da un lato, del quadro politico dall'altro, e della stessa cultura del movimento sindacale, doveva rendere sempre più datata gran parte delle disposizioni dell'articolo 39 della Costituzione. La mancata attuazione proprio del suo ultimo comma non è un prodotto di omissioni legislative, ma piuttosto il risultato di un diverso cammino tracciato dalle relazioni tra le parti sociali e consolidato da una prassi ultradecennale, che ha trovato un'indiretta conferma nella stessa legislazione.

Conformandosi al modello degli altri paesi occidentali, il sistema delle relazioni industriali ha sempre più accentuato il carattere di autonomia negoziale delineato nella Costituzione, lasciando invece cadere le implicazioni pubblicistiche previste dal modello costituzionale. Si è prodotta così una distinzione sempre più netta tra autonomia privata delle parti e intervento legislativo dello Stato, che proprio nell'articolo 39, malgrado la sua mancata attuazione, ha trovato un limite invalicabile alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

E nell'ambito dell'autonomia contrattuale e dell'autoregolamentazione sindacale si è venu-

ta delineando nel nostro paese una regolamentazione del diritto di sciopero. Malgrado la durezza dei conflitti di lavoro in alcuni periodi della storia della Repubblica e malgrado i tentativi di infiltrazione di spinte eversive, sempre respinti con fermezza dal movimento sindacale, si deve constatare che nel settore decisivo della produzione industriale i codici di autoregolamentazione, stipulati dalle parti o adottati dagli stessi sindacati, hanno dato risultati positivi, tanto da non creare preoccupazioni per la salvaguardia degli impianti, in particolare nelle lavorazioni a ciclo continuo.

Le ragioni di questo successo vanno ricercate in due fattori, che non si riscontrano in altri settori di conflitto: il primo è la maturità democratica del movimento sindacale italiano, che ha potuto appoggiarsi nel settore industriale sulla forte tradizione di solidarismo del movimento operaio. Le caratteristiche della vita di fabbrica all'interno dell'impresa hanno determinato infatti una coscienza dell'interesse collettivo, che, se legava gli operai tra loro nel momento della lotta, al di là delle differenze di qualifica e retributive, finiva anche per legare i lavoratori all'interesse complessivo dell'impresa, nel senso di non spingere i termini del conflitto fino a recare danni irreparabili alla produzione, sia della singola azienda che del sistema nel suo insieme.

Guardando retrospettivamente alla storia industriale di questi quarant'anni di Repubblica, occorre riconoscere - come ormai fanno anche gli osservatori stranieri - che il nostro sistema produttivo ha saputo raggiungere alti livelli di competitività internazionale garantendo al tempo stesso notevoli conquiste sul piano sociale.

Certamente a questa maturazione delle relazioni industriali ha concorso l'evoluzione del quadro politico, al quale le maggiori organizzazioni sindacali, pur nella loro autonomia, hanno sempre guardato, facendosi carico degli equilibri sociali del paese.

Questi fattori di coesione solidaristica - che sembrano mantenersi anche con l'introduzione delle nuove tecnologie e la conseguente mutazione delle condizioni di lavoro - non si riproducono nel settore dei servizi pubblici e in generale del pubblico impiego.

L'individualizzazione delle mansioni, infatti, accompagnata dalla disomogeneità dei livelli di professionalità, collegati anche alla bassa produttività dei servizi o alla difficoltà di verifica della produttività stessa, determina una frammentazione degli interessi collettivi dei lavoratori, che entrano in concorrenza tra loro.

La complessità dei conflitti, inoltre, non si esaurisce nei confronti del datore di lavoro (ente, amministrazione o impresa privata), ma si scarica direttamente sugli utenti, cioè sulla generalità dei cittadini, che diventano vittime di uno scontro sulla soluzione del quale non hanno alcuna possibilità di influire. Questa caratteristica del conflitto, il cui costo viene pagato da chi non siede al tavolo delle trattative, produce oggettivamente una deresponsabilizzazione dei soggetti contraenti.

Di fronte alle nuove esigenze di questo tipo di conflitto il sindacato tradizionale si è trovato in difficoltà, condizionato proprio da quella cultura solidaristica che ne costituiva la forza nei ceti operai, ma anche il limite, nel momento in cui l'eccesso di livellamento veniva ad urtare contro la domanda di una più accentuata professionalità.

Negli anni '70 si veniva diffondendo nel pubblico impiego il sindacalismo cosiddetto «autonomo», che dalla depoliticizzazione e deideologizzazione traeva una nuova capacità di consenso. Ma queste sue stesse caratteristiche, se gli hanno consentito di cavalcare i nuovi bisogni, ne hanno accentuato le spinte categoriali e corporative. Oggi, sotto un certo aspetto, anche i soggetti sindacali «autonomi» che hanno conteso gli spazi al cosiddetto «monopolio» dei sindacati confederali, sono a loro volta soggetti allo stesso processo di erosione e di frammentazione e non riescono più a contenere e controllare forme di lotta sindacale, insofferenti di ogni ideologia. La deideologizzazione, infatti, assolutizza le istanze categoriali, non disponendo più di alcuna scala di valori etico-sociali cui fare riferimento.

Non si tratta di esprimere giudizi di valore moralistici sul sindacalismo «selvaggio», che può avere anche le sue giustificazioni sul piano dell'equità normativa e salariale, ma di constatare un fenomeno che, per la caratteristica dei pubblici servizi, raggiunge eccessi di conflittua-

lità che esasperano la pubblica opinione, perchè colpiscono bisogni essenziali dei cittadini.

Diventa allora un dovere della collettività, e quindi innanzitutto dello Stato come custode del bene comune, arrestare un processo di degrado del costume sindacale e incanalare i fenomeni emergenti nell'alveo proprio di una società che si riconosce nello Stato di diritto. La sospensione incontrollata delle prestazioni in settori come quello ospedaliero, scolastico o dei trasporti non riguarda più soltanto la salvaguardia della democraticità di un ordinamento, nel quale proprio i più deboli hanno diritto a quelle prestazioni essenziali che altrimenti sono loro precluse, ma gli stessi livelli di civiltà della vita di un popolo.

* * *

Analoghi problemi nel settore dei pubblici servizi hanno dovuto affrontare altri paesi di democrazia avanzata. La mancanza di una disciplina organica testimonia la complessità delle soluzioni adottate che, comunque, alla luce dell'esperienza, non hanno dato risultati univoci.

In Francia, malgrado lo sciopero sia considerato, come da noi, un diritto individuale del lavoratore, per cui non può essere ritenuto illegittimo lo sciopero di un gruppo di lavoratori non sindacalizzati, questa regola generale non trova applicazione nell'area dei servizi pubblici, ove la legge n. 777 del 1963 stabilisce una sorta di monopolio delle organizzazioni sindacali più rappresentative, che sole possono proclamare lo sciopero. È obbligatorio un preavviso di almeno cinque giorni, che deve indicare i tempi dell'agitazione. Sono vietati gli scioperi a scacchiera e sono previste sanzioni disciplinari e amministrative, nonché trattenute sulla retribuzione, graduate in rapporto alle ore di astensione (modifiche apportate con la legge n. 82 del 1982).

Il Consiglio di Stato, dal canto suo, con intervento giurisprudenziale, ha ammesso la liceità di controlli amministrativi sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici, riconoscendo ai ministri, ai sindaci o ai capi servizio, nelle materie di competenza, di definire la nozione di «servizio minimo», adottando le misure necessarie. Questo orien-

tamento della giustizia amministrativa ha trovato ingresso nella legge n. 623 del luglio 1979, che prevede, relativamente al servizio pubblico radiotelevisivo, che il Consiglio di Stato definisca, con proprio decreto, i servizi e le categorie di personale indispensabili per assicurarne la continuità, affidando poi l'organizzazione concreta del servizio minimo alle stesse società di emissione.

In Gran Bretagna non esistono restrizioni di carattere generale per i servizi pubblici. Il Trade Union Act del 1984 riguarda infatti qualsiasi tipo di sciopero e si limita a ripristinare, secondo il regime di «common law», la responsabilità civile per le azioni di sciopero adottate senza il rispetto della procedura di «ballot» (consultazione a voto segreto dei lavoratori interessati). L'azione di responsabilità spetta a chiunque abbia subito un danno in conseguenza dello sciopero. La normativa tuttavia ha trovato scarsa applicazione anche in occasione di scioperi prolungati.

L'unico strumento decisivo per la soluzione dei conflitti nei pubblici servizi sarebbe il potere, conferito al Governo dall'Emergency Powers Act del 1920, di proclamare lo stato di emergenza e di adottare, con l'assenso del Parlamento, una serie di misure per assicurare la fornitura di beni essenziali. In tali situazioni può essere impiegato l'esercito per sostituire il personale, mentre non possono essere introdotte limitazioni alla libertà di sciopero nè i lavoratori possono essere obbligati a riprendere il lavoro. Anche questo strumento quindi è, per la sua arcaicità, di malagevole applicazione.

Alcune restrizioni al diritto di sciopero sono state introdotte con leggi speciali per alcune categorie: agenti di polizia, marittimi, militari, lavoratori addetti ai servizi portuali e alle telecomunicazioni, dipendenti del Parlamento. Il mancato rispetto delle restrizioni espone i lavoratori alla responsabilità civile per eventuali danni causati a terzi.

Anche nella Repubblica Federale di Germania manca una normativa generale; anzi il diritto di sciopero non è neppure menzionato nella Carta costituzionale del 1949. Ha supplito a tale lacuna l'evoluzione della giurisprudenza e della dottrina che, partendo dall'applicazione del primo comma dell'articolo 823 del Codice civile (obbligo di risarcimento del

danno per chiunque «con dolo o colpa leda illegittimamente la vita, la persona, la salute, la libertà o un altro diritto del terzo») ha ricompreso negli «altri diritti» quello dell'esercizio e dell'organizzazione dell'impresa, elaborando la teoria dell'«adeguatezza sociale», secondo la quale la illegittimità dello sciopero e l'antigiuridicità del danno derivano dal mancato rispetto di una serie di principi, tale da renderlo non «socialmente adeguato».

Così la giurisprudenza ha ritenuto illegittimo lo sciopero se non proclamato dall'organo competente di un sindacato a livello di *Land* o federale. Illegittimi sono ritenuti anche gli scioperi:

- a) non funzionali alla stipulazione di un contratto collettivo;
- b) aventi ad oggetto controversie giuridiche o altrimenti risolvibili (mediante arbitrato);
- c) diretti contro la libertà di associazione sindacale.

È invece legittimo lo sciopero finalizzato a salvare le istituzioni, in quanto equivale al «diritto di resistenza» costituzionalmente sancito nel 1968.

Altra interpretazione estensiva della giurisprudenza è quella che ha ritenuto vietato lo sciopero ai «funzionari pubblici» (categoria molto ristretta rispetto alla generalità dei dipendenti di enti pubblici), in quanto contrario ai «principi tradizionali» dei funzionari di carriera (articolo 33 della Legge fondamentale).

Per quanto riguarda gli altri dipendenti pubblici, che nella Repubblica Federale sono assunti con contratto di diritto privato, sono gli accordi stipulati tra sindacato e datore di lavoro a definire e delimitare caso per caso il concetto di «servizio di emergenza», il cui espletamento deve essere comunque assicurato dai lavoratori in sciopero.

* * *

Nel nostro paese il ricorso all'intervento legislativo, come si è detto, non solo non trova ostacolo nel dettato costituzionale, ma ne è richiesto con espressa riserva di legge.

La Corte costituzionale, pronunciandosi più volte sulla materia, ha affermato il principio generale che lo sciopero, per costituire eserci-

zio del diritto tutelato dall'articolo 40, non deve compromettere interessi generali costituzionalmente garantiti e ritenuti prevalenti (sentenze nn. 123 del 1962, 31 del 1969, 222 del 1976, 125 del 1980; oltre alle sentenze nn. 124 del 1962 e 4 del 1977).

Di particolare rilievo sono le affermazioni contenute nella sentenza n. 222 del 1976 (pres. Rossi, relatore Rocchetti), ove si legge che «l'esercizio del diritto di sciopero è garantito anche se implichi la interruzione di servizi pubblici, eccetto che non si tratti di servizi il cui funzionamento sia da considerarsi essenziale, e cioè indispensabile alla collettività», e nella sentenza n. 125 del 1980 (pres. Amadei, rel. Malagugini), nella quale si afferma che «non può contestarsi la legittimità di misure che, senza in nulla coartare la libertà del lavoratore il quale abbia inteso scioperare, tendano a contenere gli effetti dannosi dello sciopero stesso, specie ove ricadano su servizi pubblici essenziali...».

E quale sia il criterio di individuazione dei servizi essenziali viene delineato nella sentenza n. 31 del 1969 (pres. Sandulli, rel. Mortati). Dopo aver osservato che «la libertà di sciopero, per rimanere nell'ambito corrispondente al suo oggetto, di libertà di non fare, deve svolgersi in modo da non ledere altre libertà costituzionalmente garantite», la sentenza afferma che un rilievo particolare assumono le esigenze garantiste «quando si abbia riguardo ai valori fondamentali legati all'integrità della vita e della personalità dei singoli, la cui salvaguardia costituisce la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato». «Si potrebbe ritenere - prosegue la pronuncia - che la soddisfazione di tali finalità non richieda necessariamente e sempre l'esclusione dall'esercizio del diritto per tutti i preposti ai compiti di protezione di cui si è parlato, potendo risultare sufficiente, almeno per alcuni di essi, consentire l'esercizio stesso in una misura tale da assicurare almeno un minimo di prestazioni che attengano ai servizi essenziali. Ma è chiaro che la disciplina di un siffatto uso parziale non potrebbe essere consentita altrimenti che con apposita legge, cui competerebbe fissarne i casi di ammissibilità, nonché le condizioni ed i modi necessari ad assicurare la efficienza e la continuità dei servizi stessi».

* * *

Assicurata la legittimità dell'intervento legislativo, come potere-dovere dello Stato, le Commissioni riunite hanno voluto affrontare e sciogliere il nodo essenziale del provvedimento, cioè il rapporto tra intervento legislativo e autonomia sindacale e contrattuale. Si è ritenuto, infatti, anche alla luce di quanto emerso nel corso delle audizioni avute con i rappresentanti delle parti sociali, che la linea di demarcazione tra esercizio della responsabilità dello Stato a tutela dei più deboli e autoritarismo, cioè tra democrazia e antide-mocrazia, vada identificata nel limite che passa tra la sfera di intervento dello Stato e le sfere dell'autonomia sindacale e dell'autonomia contrattuale, in quanto espressioni di quell'autonomia della società civile e delle sue componenti che costituisce il modello di democrazia adottato dal nostro costituente (vedi articolo 2 della Carta costituzionale). In tanto è legittimo, quindi, e doveroso l'intervento dello Stato, nell'imporre ai cittadini i suoi precetti, in quanto esso si presenta come sussidiario rispetto alle regole che gli stessi soggetti sociali si danno, o attraverso l'autoregolamentazione (autonomia sindacale), o attraverso la negoziazione collettiva tra le parti (autonomia contrattuale).

Una volta affermata, infatti, l'esigenza di comporre la garanzia del diritto di sciopero con il rispetto dei beni fondamentali tutelati dalla stessa Carta costituzionale, lo Stato può e deve intervenire in sede legislativa soltanto dove e quando le regole autoimpostesi dalle parti si rivelino inadeguate alla salvaguardia di quei beni fondamentali.

Si è già osservato come nel campo dei pubblici servizi i cosiddetti codici di autoregolamentazione non abbiano dato gli stessi soddisfacenti risultati che si erano avuti nel campo delle relazioni industriali e se ne sono ricercate le ragioni storiche e sociali.

Tranne qualche precedente esempio isolato, è proprio dal 1980, cioè con la comparsa delle nuove tendenze sindacali nei servizi pubblici, che ha inizio la diffusione dei codici di autoregolamentazione.

Nel gennaio 1980 la Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL fissava una sorta di autoregola-

mentazione-quadro con carattere di direttiva nei confronti delle singole federazioni di categoria per i settori che svolgono «servizi volti a garantire la tutela della salute e l'incolumità delle persone», nonché per gli altri settori «nei quali il movimento sindacale individua beni e interessi collettivi da salvaguardare».

Ma l'impulso decisivo veniva dato dalla legge-quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93). L'articolo 11, dopo avere stabilito che con gli accordi collettivi possono essere introdotte norme volte a disciplinare le procedure per la prescrizione e il componimento dei conflitti di lavoro, fa obbligo al Governo di verificare che le organizzazioni sindacali contraenti abbiano adottato codici di autoregolamentazione, come condizione per l'inizio delle procedure di contrattazione. I codici vanno adottati sia a livello intercompartimentale, sia a livello di comparto, sia infine a livello decentrato. Essi devono contenere comunque:

a) un obbligo di preavviso non inferiore a 15 giorni;

b) modalità di svolgimento tali da garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, in relazione all'essenzialità dei servizi, per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati.

Il movimento sindacale mostra così di avere accolto e fatto propri gli orientamenti della Corte costituzionale.

Poichè i codici vanno allegati ai decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono i contratti, si è aperto un dibattito sul valore di tale allegazione. La tesi riduttiva, prevalente, la considera soltanto come un mezzo per dare ai codici una forma di pubblicità (Orsi Battaglini, Russo, Corso, Grandi); la tesi minoritaria propende per l'attribuzione ai codici dello stesso valore e della stessa vincolatività degli accordi cui sono allegati (Rusciano).

In applicazione della legge n. 93 è stato siglato l'importante protocollo d'intesa del 25 luglio 1986 fra il Governo e i sindacati sia confederali che autonomi, che ha costituito uno sforzo notevole per una omogeneizzazione dei codici di autoregolamentazione e un passo avanti rispetto alla legge, in quanto sanziona

l'esclusione dalla trattativa dei sindacati che non accettino il codice unico.

In genere i codici definiscono gli organismi competenti a proclamare lo sciopero, a stabilirne le modalità, a sospenderlo o revocarlo. Vi si trovano impegni relativi alle modalità di svolgimento (sono esclusi gli scioperi «a scacchiera», «a singhiozzo», «bianchi», eccetera) mentre la durata dell'astensione dal lavoro è in genere fissata in non oltre una giornata per il primo sciopero e in due per quelli successivi. Sono previsti periodi di esclusione in occasione delle festività natalizie, pasquali ed estive, per le consultazioni elettorali, eccetera. Oltre all'obbligo di preavviso, è prevista l'elencazione dettagliata dei servizi che devono comunque essere assicurati a norma della stessa legge. In proposito si fa solitamente rinvio al livello decentrato per la definizione degli accordi volti a stabilire le modalità concrete del funzionamento minimo dei servizi così individuati, secondo criteri e parametri di durata, di orario e di quantificazione dei mezzi e degli addetti che lo devono garantire.

Sulla stessa falsariga è il protocollo d'intesa del luglio 1983 per i trasporti pubblici, rinnovato nel luglio 1986. Ad esso hanno aderito oltre al Governo e ai sindacati confederali, anche quelli autonomi; esso contiene, oltre ad impegni unilaterali delle organizzazioni sindacali, anche impegni unilaterali dei datori di lavoro.

* * *

Di fronte alla non adeguatezza dei codici di autoregolamentazione per assicurare comunque un livello minimo di prestazioni essenziali si impone oggi l'intervento legislativo, che vuole essere diretto da un lato ad incentivare la stipulazione di codici concordati sempre più rigorosi, impegnando tutti i lavoratori, anche non sindacalizzati alla loro osservanza; dall'altro a predisporre un sistema protettivo di misure atte a garantire comunque la soglia minima dei servizi, qualora i codici di autoregolamentazione si dimostrassero in concreto non risolutivi; fino all'«*extrema ratio*» della cosiddetta «precettazione», atto ultimo con cui lo Stato decide di intervenire con tutta l'energia della sua potestà di imperio.

Il testo del disegno di legge si articola in quattro gruppi di disposizioni. I primi quattro articoli riguardano la definizione dei servizi pubblici essenziali, i precetti riguardanti le modalità da osservare per garantire la soglia minima dei servizi stessi e le sanzioni per la loro inosservanza. Un secondo gruppo di articoli, e precisamente gli articoli 7, 8 e 9, concerne la cosiddetta ordinanza di precettazione, con le relative sanzioni e i mezzi di impugnazione. Gli articoli 11 e 12 riguardano invece l'istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici. Infine le restanti norme riguardano modifiche e adeguamento di precedenti testi legislativi, quali la legge 20 maggio 1970, n. 300, e la legge 29 marzo 1983, n. 93.

* * *

L'articolo 1 contiene la definizione dei servizi pubblici essenziali, che nel suo primo comma vengono indicati con un criterio di carattere generale che li pone in relazione all'esigenza di garantire il godimento dei beni costituzionalmente protetti, secondo le indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di cui si è già fatto cenno. In sede di Commissioni riunite si è preferito indicare questi beni di carattere generale allo scopo di dare alla definizione i contorni più precisi possibili. Si è voluto altresì specificare, anche con il rischio di un pleonasma, che il concetto di servizio pubblico prescinde sia dalla natura del soggetto erogatore del servizio che dalla natura giuridica del rapporto di lavoro dei lavoratori addetti al servizio stesso. Nel secondo comma sono elencati a titolo non tassativo una serie di servizi che, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, appaiono i più interessati dall'esigenza di salvaguardia del minimo garantito.

L'elencazione quindi da un lato non è esaustiva, ben potendo esistere altri servizi essenziali, purchè rientranti nel criterio generale di cui al primo comma; dall'altro non implica l'essenzialità di qualsiasi prestazione attinente al singolo servizio pubblico, ma soltanto di quelle la cui omissione può ledere i beni indicati nel comma 1.

Basti pensare ad esempio alla lettera c) del secondo comma, che è suscettibile di ampia interpretazione, consentendo l'estensione del concetto di essenzialità a qualsiasi bene di prima necessità, la cui mancanza può rendere il bene stesso essenziale soltanto nell'ipotesi di scioperi prolungati.

L'articolo 2 è senz'altro la norma-chiave dell'intero testo. Il comma 1, infatti, oltre a prescrivere l'obbligo del preavviso, impone altresì che venga indicata la durata dello sciopero e che vengano adottate misure idonee a garantire la soglia minima di funzionamento del servizio. Tale garanzia può essere realizzata attraverso l'indicazione delle quote di lavoratori ritenute necessarie per mettere in atto le prestazioni indispensabili nel corso dello sciopero oppure mediante l'erogazione periodica dei servizi. La disposizione contiene altresì l'obbligo di prevedere servizi alternativi all'interno del settore interessato dallo sciopero.

Il comma 2 è quello che ha dato luogo al dibattito più vivace, in quanto impone agli enti, amministrazioni o imprese erogatrici dei servizi di prevedere ed attuare le misure atte a garantire la soglia minima del servizio, indicata nel primo comma. Nell'adozione di tali misure, l'ente erogatore trova al tempo stesso un limite e un criterio particolare di orientamento nelle clausole dei contratti collettivi per l'impiego privato o negli accordi di cui alla legge n. 93 del 1983 per l'impiego pubblico, oltre che nei regolamenti di servizio concordati a livello aziendale. Solo in mancanza di tali clausole estremo punto di riferimento diventa la presente legge.

Come si vede, è proprio il comma 2 dell'articolo 2 che realizza quel principio generale ispiratore del testo, di cui si è ampiamente parlato nell'introduzione, che concilia l'intervento legislativo dello Stato con il rispetto dell'autonomia sindacale e dell'autonomia contrattuale delle parti. La norma infatti non lede queste due sfere di autonomia, lasciando ai soggetti sindacali o a entrambe le parti, in sede di pattuizione, il potere-dovere di darsi le regole di autoregolamentazione che esse ritengono più confacenti a raggiungere le finalità volute dal comma 1 dello stesso articolo. E solo qualora tale ipotesi non venga realizzata, l'ente erogatore del servizio è

tenuto, e insieme legittimato, ad attuare le misure necessarie, riferendosi ai criteri generali dettati dalla presente legge.

A maggiore conforto delle imprese in concessione, il comma 3 prevede che siano gli stessi atti di concessione a contenere le misure di cui al comma 2. Qualora esistano codici di autoregolamentazione o comunque regole pattuite tra le parti, va da sé che gli atti di concessione non potranno che ripeterne il contenuto.

Il comma 4 fissa in cinque giorni il termine minimo di preavviso e fa comunque salve le diverse previsioni di termini contenute negli accordi o nei contratti collettivi.

Va osservato infatti, in linea generale, che la presente proposta di legge non vuole in nessun caso rappresentare un passo indietro rispetto ai livelli di garanzia del servizio minimo già conseguiti in passato in sede negoziale.

Il comma 5 infine prevede l'ipotesi di astensioni dal lavoro compiute con finalità di difesa dell'ordine costituzionale o con finalità di protesta per avvenimenti di particolare rilievo, che abbiano leso l'incolumità o la sicurezza dei lavoratori. In nessun caso ovviamente la deroga che in questa ipotesi è consentita dal comma in esame può significare autorizzazione a comportamenti gravemente omissivi. Questa ultima disposizione è invece un riconoscimento alla tradizione del movimento sindacale italiano, che di tale tipo di sciopero non ha mai abusato. Analoga disciplina è presente, come si è visto, nell'ordinamento della Repubblica Federale di Germania.

L'articolo 3 contiene le sanzioni per chi non osservi le misure di salvaguardia della soglia minima del servizio adottate ai sensi dell'articolo 2. Il comma 1 riguarda i singoli lavoratori, per i quali sono previste sanzioni disciplinari, quali discendono dal rispettivo rapporto di lavoro. La disposizione intende raggiungere con la sanzione anche quei lavoratori che si astengano dal lavoro nel caso in cui lo sciopero non sia stato proclamato da organizzazioni sindacali già esistenti all'interno dell'azienda o dell'amministrazione. Nel caso infatti dei cosiddetti scioperi spontanei, non esistendo un soggetto sindacale punibile, il comportamento antigiuridico rischierebbe di restare privo di ogni sanzione.

Il comma 2 prevede sanzioni per le organizzazioni sindacali che non osservino le disposizioni di cui all'articolo 2. Tali sanzioni consistono nella perdita dei benefici patrimoniali previsti dalla legge n. 300 del 1970.

Il comma 3 reca sanzioni amministrative per i responsabili delle amministrazioni, degli enti o delle imprese erogatrici dei servizi che siano venuti meno agli obblighi loro derivanti dal comma 2 dell'articolo 2. Tali sanzioni amministrative si sono volute modellare, per un necessario richiamo all'ordinamento preesistente, su quelle introdotte dalla cosiddetta legge di depenalizzazione, n. 689 del 1981.

Le Commissioni riunite hanno pienamente coscienza della eterogeneità dei tipi di sanzioni previsti nei tre commi dell'articolo, ma, dal punto di vista dell'applicabilità pratica, soltanto l'eterogeneità delle misure punitive consente di dare una risposta adeguata all'eterogeneità delle situazioni e alla diversa intensità dei comportamenti omissivi.

L'articolo 4 ribadisce, a scanso di equivoci, prescrizioni già presenti nell'ordinamento, allo scopo di assicurare una effettiva uguaglianza di trattamento per tutti i lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle norme della presente legge, evitando che si verificino ingiustificate sacche di privilegio.

* * *

Il secondo gruppo di disposizioni, e precisamente gli articoli 7, 8 e 9, riguarda il potere dell'autorità di Governo di intervenire in caso di conflitto prolungato, quando vengano messi in pericolo i beni indicati all'articolo 1, comma 1.

Il testo che oggi viene presentato individua tale autorità nel Presidente del Consiglio dei ministri, per i conflitti di rilevanza nazionale o regionale, e nel Prefetto per i conflitti a livello provinciale. Su questo punto in seno alle Commissioni era emersa anche la proposta di attribuire il potere d'ordinanza, anziché al Prefetto, al Commissario del Governo presso le Regioni. Se questa scelta non ha incontrato il consenso della maggioranza, ciò è dovuto alla considerazione della particolare natura del Commissario del Governo, che non riveste nel nostro ordinamento il ruolo di una autorità

dotata di adeguati poteri di intervento, mentre nella prassi consolidatasi negli ultimi decenni il Prefetto si è dimostrato un organo sufficientemente informato e dotato di una strumentazione idonea a porre in essere atti di imperio così delicati come quello prefigurato nell'articolo 7.

L'intervento dell'autorità di Governo si articola in due fasi: una prima che consiste nell'invito alle parti a desistere dai comportamenti che pongono in pericolo i beni costituzionalmente protetti; una seconda che consiste nell'emanazione della cosiddetta ordinanza di precettazione. Rispetto alla normativa attuale, l'emanazione di tale provvedimento viene circondata da garanzie più rigorose che, ad avviso delle Commissioni, ne rendono più agevole l'applicazione, assicurando all'organo competente un margine di legittimazione che lo pone al riparo dai rischi di uno sviamento o di un eccesso di potere.

Il comma 4 dell'articolo 7 definisce le modalità con cui il provvedimento viene portato a conoscenza dei destinatari. Pur ricorrendo ai più moderni mezzi di comunicazione sociale, la disposizione privilegia le forme più sicure e tradizionali della comunicazione individuale e dell'affissione nei luoghi di lavoro.

L'articolo 8 prevede sanzioni per chi non osservi l'ordinanza del Prefetto o del Presidente del Consiglio.

Il comma 1 riguarda i singoli lavoratori, assoggettati a sanzione amministrativa pecuniaria, della quale viene definito un massimo ed un minimo edittali, mentre il comma 2 si rivolge ai preposti allo specifico settore, nell'ambito delle amministrazioni e degli enti erogatori dei servizi. Per questi ultimi la sanzione amministrativa consiste nella sospensione dall'incarico e viene modellata (come quelle di cui al precedente articolo 3) sulla legge n. 689 del 1981, e precisamente sull'articolo 20, primo comma. Alla stessa legge si richiama anche il sistema di impugnazione del decreto che dispone le sanzioni.

L'articolo 9 contiene disposizioni relative alla impugnabilità dell'ordinanza. Nè era possibile omettere tali previsioni, non essendo concepibili in uno Stato di diritto provvedimenti dell'autorità che non siano soggetti a gravame.

Data la funzione particolare dell'ordinanza, si è comunque voluto assicurare alla stessa (comma 1) l'immediata esecutività, al fine di non frustrare le finalità di urgenza del provvedimento. L'autorità giurisdizionale cui si è voluta affidare la conoscenza dell'impugnazione è il pretore, in funzione di giudice del lavoro. E ciò in considerazione della consolidata tradizione di questo organo in materia di conflitti di lavoro. Nè ad alcuna preoccupazione può dare ingresso tale scelta, per un supposto dislivello di autorevolezza rispetto all'autorità emanante l'ordinanza, in quanto il meccanismo della competenza per territorio verrà sempre ad investire della conoscenza dell'ordinanza del Prefetto il pretore del rispettivo capoluogo di provincia e di quella del Presidente del Consiglio il pretore della Capitale.

Nè contraddice con la logica del nostro ordinamento giuridico la previsione del comma 3, che consente la sospensione dell'ordinanza con decreto motivato del pretore.

Il comma 4 infine concerne le modalità di gravame del decreto di sospensione, esperibile davanti al tribunale competente per territorio.

* * *

Il terzo gruppo di norme (articoli 11 e 12) riguarda l'istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici. Il comma 1 dell'articolo 11 ne definisce la finalità: valutare e conoscere l'andamento delle relazioni sindacali e dei conflitti collettivi di interesse nazionale che abbiano ad oggetto i pubblici servizi essenziali.

Il comma 2 dispone sulla composizione della Commissione, che si vuole costituita da esperti di particolare autorevolezza scientifica e il più possibile al di sopra delle parti. Tale indipendenza, cui è finalizzato in particolare l'ultimo periodo del comma 2, non viene infirmata - ad avviso delle Commissioni riunite - dall'obbligo imposto al Consiglio dei Ministri di sentire, prima delle nomine dei componenti la Commissione, le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. La nomina della Commissione rimane infatti atto sovrano del Governo, che si deve quindi ritenere provvisto di sufficiente autonomia politica.

Al CNEL viene riconosciuto il diritto di avere almeno un suo consigliere tra i componenti della Commissione.

I commi 4 e 5 dispongono che la Commissione si avvalga delle strutture del CNEL, nonché eventualmente del suo personale. Si è voluto in tal modo garantire alla Commissione un minimo di autonomia organizzativa, assicurando nel contempo una struttura sufficientemente agile al fine di evitarne la burocratizzazione.

Il comma 6 riguarda l'onere finanziario per il funzionamento della Commissione, che ha ricevuto il necessario consenso della Commissione bilancio, che ne ha suggerito l'attuale testo.

L'articolo 12 elenca le funzioni della Commissione. La lettura della norma manifesta la volontà delle Commissioni riunite di farne un organo propulsivo nella risoluzione dei conflitti nel settore dei pubblici servizi essenziali, senza trasformarlo in una autorità supplementare, che contrasti o si sovrapponga al Governo o agli organi giurisdizionali.

In particolare le lettere *a)*, *b)* e *d)* sono dirette ad attribuire alla Commissione un potere di orientamento e di sollecitazione nei confronti delle parti sociali per l'adozione di codici di autoregolamentazione sufficientemente rigorosi e adeguati alle finalità della legge. La lettera *e)* consente poi alla Commissione di svolgere una funzione di supporto nei confronti sia dei sindacati che delle amministrazioni degli enti erogatori dei servizi, per la messa in opera delle misure immediate dirette a garantire la soglia minima dei servizi stessi (articolo 2, commi 1 e 2 del disegno di legge).

* * *

Le altre disposizioni riguardano, come si è detto, l'adeguamento della normativa preesistente alle finalità che si intendono perseguire con il presente provvedimento.

Gli articoli 5 e 6 estendono al pubblico impiego l'applicazione dell'articolo 28 della legge n. 300 del 1970 (cosiddetto Statuto dei lavoratori). Questa estensione risponde ad una costante sollecitazione in tal senso del movimento sindacale, tesa ad eliminare una situazione di non perfetta uguaglianza fra i dipen-

denti del settore pubblico e quelli del settore privato. Anche se la Corte costituzionale ha ritenuto finora giustificata la differenza di disciplina ancora esistente, è innegabile che sia in atto una tendenza generale dell'ordinamento a parificare la normativa dell'impiego pubblico a quella dell'impiego privato.

L'articolo 6 comporta una rilevante novità, introdotta a seguito di un emendamento. È noto infatti che la giurisprudenza ha sempre negato la possibilità di applicare l'articolo 28 dello «Statuto» all'inadempienza contrattuale. È però opinione diffusa nel movimento sindacale che tale estensione potrebbe influire positivamente sull'insorgenza dei conflitti, rendendoli meno aspri di quelli che si sono verificati ad esempio nel recente passato nel settore dei servizi pubblici. Infatti una rapida soluzione, affidata al magistrato, delle vertenze relative all'interpretazione delle clausole contrattuali dovrebbe servire ad evitare estenuanti «braccia di ferro» tra datori di lavoro e sindacati, che paralizzano troppo spesso le trattative.

Gli ultimi quattro articoli del testo riguardano invece l'adeguamento della legge n. 93 del 1983 (legge-quadro sul pubblico impiego). L'articolo 13 infatti modifica gli articoli 11 e 13 della citata legge, rendendoli omogenei alle innovazioni introdotte in questa sede. Anche in questa operazione di adeguamento è stata cura delle Commissioni riunite impedire un arretramento della normativa rispetto ai risultati garantisti dei diritti degli utenti già raggiunti con la legge n. 93.

Con l'articolo 15 si sono voluti affrontare i problemi relativi alle modalità di elezione degli organismi rappresentativi previsti dall'articolo 25 della legge n. 93, nonché quelli relativi all'accertamento della effettiva rappresentatività delle delegazioni sindacali nella contrattazione decentrata. La novità consiste nell'affidare agli accordi tra le parti la soluzione di questi problemi. Si tratta quindi di un primo strumento per aggredire il complesso problema della rappresentatività democratica dei sindacati.

Con l'articolo 16 si intende invece adattare il compito istituzionale della Corte dei conti alla particolare natura dell'atto amministrativo che nasce dal recepimento degli accordi nei decre-

ti del Presidente della Repubblica. La procedura lineare che risulta dalla nuova norma supera infatti la contraddizione che nasceva da una funzione di controllo che la Corte dei conti esercitava su di un atto che il Governo era praticamente obbligato ad emanare, in ottemperanza agli accordi sottoscritti. Tale contraddizione viene infatti evitata nel momento in cui l'effettivo controllo di legittimità si esercita direttamente sull'accordo, limitando il successivo esame del decreto del Presidente della Repubblica ad un mero controllo di conformità.

L'ultimo articolo del testo prevede infine la possibilità di costituire apposite commissioni regionali competenti a risolvere in via stragiudiziale controversie di lavoro individuali e plurime riguardanti rapporti di lavoro soggetti alla citata legge n. 93 del 1983.

* * *

Le Commissioni 1^a e 11^a ritengono di avere offerto all'Assemblea con il testo così predisposto un valido strumento normativo, che si pone per la prima volta l'obiettivo di intervenire in linea generale in una materia così complessa e delicata, nella quale sono in gioco valori fondamentali della convivenza democratica.

Non sfugge a nessuno che la possibilità di funzionamento di questo strumento innovativo costituisce sfida per tutti: sindacati, enti erogatori di servizi, singoli lavoratori, autorità dello Stato, nella sua posizione preminente di terzietà rispetto a conflitti nei quali talvolta si trova ad essere anche parte.

Il relatore ha la ferma convinzione che questa Assemblea debba adempiere il suo dovere di affermare il primato del Parlamento, come cardine del sistema rappresentativo, anche rispetto allo stesso Governo.

In vista di questa finalità occorre che il testo definitivo approvato rappresenti il massimo punto di convergenza delle forze politiche e il massimo livello di consenso maturato tra le parti sociali.

Con questo spirito il relatore ne raccomanda la sollecita approvazione all'Assemblea.

TOTH, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore CORTESE)

sul testo unificato dei disegni di legge nn. 317, 735, 783 e 957

9 giugno 1988

La Commissione, esaminato il testo unificato trasmesso dalle Commissioni di merito in ordine ai disegni di legge in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, a condizione che il comma 6 dell'articolo 11 del predetto testo unificato, venga così modificato:

«All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 1 miliardo per il 1988 e in lire 3 miliardi annui per il 1989 e 1990, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1988, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento "Riforma del processo amministrativo"».

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

Norme dirette a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito della tutela del diritto di sciopero e istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici

TITOLO I

NORME PER GARANTIRE IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Art. 1.

1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, quelli diretti a garantire il godimento dei beni costituzionalmente protetti della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, della libertà di circolazione, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e della libertà di comunicazione.

2. In particolare sono considerati tali i servizi riguardanti:

- a) l'igiene e la sanità;
- b) i trasporti pubblici, anche in concessione, e la disciplina del traffico;
- c) la produzione e la distribuzione di energie, risorse naturali e beni di prima necessità, nonchè la gestione e la manutenzione dei relativi impianti;
- d) la protezione civile;
- e) l'amministrazione della giustizia;
- f) le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica;
- g) l'istruzione, con particolare riguardo agli scrutini e agli esami nelle scuole pubbliche e legalmente parificate di ogni ordine e grado, nonchè agli esami conclusivi dei cicli di istruzione universitaria;

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

h) l'erogazione di assegni e di indennità con funzione di sostentamento;

i) le operazioni doganali di controllo su merci deperibili;

l) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali.

Art. 2.

1. Nei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 il diritto di sciopero è esercitato con preavviso e con l'indicazione della durata, nonché con l'adozione di misure dirette a consentire livelli indispensabili di funzionamento del servizio, mediante astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ovvero mediante forme di erogazione periodica, fatta salva la continuità degli eventuali servizi alternativi.

2. Le amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi sono tenute, nel rispetto del diritto di sciopero, anche in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, a prevedere ed attuare, nei limiti delle clausole contenute nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, nonché nei regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali aziendali e gli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della medesima legge, ovvero, in mancanza, nei limiti della presente legge, le necessarie misure al fine di consentire gli adempimenti di cui al comma 1, prevedendo altresì la pronta riattivazione del servizio quando l'astensione sia terminata. Le stesse sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno due giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e della riattivazione degli stessi.

3. Gli atti di concessione di pubblici servizi debbono in ogni caso contenere tra gli oneri imposti alle imprese concessionarie l'indicazione delle misure idonee a garantire gli adempimenti previsti dal comma 2, secondo le modalità ivi indicate.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

4. Al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure di cui al comma 2 ed al fine altresì di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, il termine di preavviso di cui al comma 1 è di cinque giorni. È fatta salva la diversa previsione del termine contenuta nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93.

5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Art. 3.

1. I lavoratori che si astengano dal lavoro ove lo sciopero sia stato effettuato senza l'osservanza del termine di preavviso di cui al comma 4 dell'articolo 2 o che, richiesti a norma del comma 2 del medesimo articolo, non prestino l'attività necessaria per assicurare i livelli indispensabili di funzionamento del servizio di cui al comma 1 dello stesso articolo, sono soggetti a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto, o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso.

2. Nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori che proclamino uno sciopero o ad esso aderiscano in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 sono sospesi per la durata dell'azione stessa ed in ogni caso per un periodo non inferiore ad un mese i benefici di ordine patrimoniale discendenti dagli articoli 23 e 26, secondo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché dalle norme di legge, regolamentari o contrattuali, che disciplinano le stesse materie per i pubblici dipendenti. I contributi sindacali trattenuti sulla retribuzione sono devoluti all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria.

3. A coloro che, preposti al settore nell'am-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

bito delle amministrazioni, degli enti, o delle imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1, non osservino le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, si applica quale sanzione amministrativa la sospensione dall'incarico ai sensi dell'articolo 20, comma primo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, per un periodo non inferiore a quindici giorni e non superiore a sei mesi. Tali sanzioni sono erogate con decreto motivato del capo dell'Amministrazione pubblica competente per materia. Contro tale decreto è proponibile impugnazione ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 4.

1. Le amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a rendere pubblico tempestivamente il numero dei lavoratori che hanno partecipato allo sciopero, la durata dello stesso e la misura delle trattenute effettuate secondo la disciplina vigente.

Art. 5.

1. All'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Se il comportamento di cui al primo comma è posto in essere da una amministrazione statale o da un altro ente pubblico non economico, l'azione è proposta dall'organismo locale del sindacato nazionale con ricorso davanti al pretore competente per territorio».

Art. 6.

1. La disciplina di cui all'articolo 28, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, si applica anche nei casi di inadempienza del datore di lavoro ad obblighi assunti mediante contratti collettivi direttamente o attraverso le

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

associazioni a cui aderisce nei confronti di associazioni sindacali.

Art. 7.

1. Quando si profili un fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai beni di cui al comma 1 dell'articolo 1 a causa dell'astensione collettiva dal lavoro, il prefetto, ovvero il Presidente del Consiglio dei ministri, qualora il conflitto abbia rilevanza regionale o nazionale, invita le parti a desistere dai comportamenti che determinano tale situazione di pericolo.

2. Qualora tale situazione permanga, l'autorità di cui al comma 1, sentite, ove possibile, le organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'azione e le amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio, emana ordinanza motivata diretta a imporre le misure idonee ad assicurare indispensabili livelli di funzionamento del servizio. Tale ordinanza può essere emanata, ove necessario, anche nei confronti di lavoratori autonomi e di soggetti di rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, pur se non a carattere subordinato.

3. L'ordinanza di cui al comma 2 può altresì specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti e può anche limitarsi ad imporre un differimento dell'azione, tale da evitare la concomitanza con astensioni collettive dal lavoro riguardanti altri servizi del medesimo settore.

4. L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione da effettuarsi, a cura del titolare del potere di emanarla, ai rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'azione, alle amministrazioni o alle imprese erogatrici del servizio ed alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonchè mediante affissione nei luoghi di lavoro da compiersi a cura dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice. Dell'ordinanza viene al-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

tresi data notizia mediante adeguate forme di pubblicazione sugli organi di stampa, nazionali o locali, o di diffusione attraverso la radio e la televisione pubblica.

5. Dei provvedimenti adottati ai sensi dei commi 2 e 3 il Presidente del Consiglio dei ministri dà comunicazione alle Camere.

Art. 8.

1. I prestatori di lavoro che non osservino le disposizioni contenute nell'ordinanza di cui all'articolo 7 sono soggetti a sanzione amministrativa pecuniaria, per ogni giorno di mancata ottemperanza, da un minimo di lire 50.000 ad un massimo di lire 300.000.

2. In caso di inosservanza delle disposizioni contenute nell'ordinanza di cui all'articolo 7 i preposti al settore nell'ambito delle amministrazioni, degli enti o delle imprese erogatrici di servizi sono soggetti alla sanzione amministrativa della sospensione dall'incarico, ai sensi dell'articolo 20, comma primo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a un anno.

3. Le somme percepite ai sensi del comma 1 sono devolute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria.

4. Le sanzioni sono irrogate con decreto dalla stessa autorità che ha emanato l'ordinanza. Avverso il decreto è proponibile impugnazione ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 9.

1. L'ordinanza di cui all'articolo 7, comma 2, immediatamente esecutiva, è impugnabile, entro sette giorni dall'affissione, dagli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali, dai singoli prestatori di lavoro e dal datore di lavoro che ne abbiano interesse, davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro nel cui mandamento ha sede l'autorità che l'ha emanata.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

2. La norma sulla competenza per territorio di cui al comma 1 prevale su ogni altra disposizione anche se prevista da leggi speciali. L'eccezione di incompetenza può essere rilevata anche d'ufficio in ogni stato e grado di giudizio. Nel caso in cui siano proposti più ricorsi contro la medesima ordinanza, il pretore deve disporre la riunione.

3. Il pretore, sentite le parti ed assunte sommarie informazioni, entro tre giorni dal deposito del ricorso, se ricorrono fondati motivi, può sospendere, con decreto motivato, l'efficacia del provvedimento impugnato anche solo limitatamente alla parte in cui eccede le esigenze di salvaguardia di cui all'articolo 7, comma 1.

4. Contro il decreto di cui al comma 3 è ammessa, entro quindici giorni dalla sua comunicazione alle parti, opposizione di fronte al tribunale in funzione di giudice del lavoro, che decide con sentenza immediatamente produttiva di effetti. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile, in quanto applicabili. L'efficacia provvisoria del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il tribunale definisce il giudizio instaurato in sede di opposizione.

Art. 10.

1. Sono abrogati gli articoli 330 e 333 del codice penale.

TITOLO II

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE PER LE RELAZIONI SINDACALI NEI SERVIZI PUBBLICI

Art. 11.

1. È istituita una Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici al fine di valutazione e di indagine sull'andamento delle relazioni sindacali e dei conflitti collettivi di rilevante interesse nazionale, riguardanti am-

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

ministrazioni o imprese erogatrici di servizi, anche se gestiti con rapporti di lavoro di diritto privato.

2. La Commissione è composta dal presidente e da sei membri, scelti fra persone particolarmente competenti nelle discipline scientifiche riguardanti i rapporti di lavoro e le relazioni industriali. Uno dei componenti è nominato fra i consiglieri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) esperti facenti parte della Commissione per l'informazione di cui all'articolo 16 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica a seguito di delibera adottata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro della funzione pubblica, sentite le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Non possono far parte della Commissione i parlamentari e le persone che rivestano cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali o in associazioni di datori di lavoro, o che abbiano comunque con i suddetti organismi rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza.

3. La Commissione è nominata per un triennio e i suoi membri possono essere confermati una sola volta.

4. La Commissione svolge i propri lavori, stabilendone le eventuali forme di pubblicità, presso il CNEL, valendosi delle sue strutture e di quelle dell'Osservatorio del pubblico impiego. Utilizza dati ed informazioni che pubbliche amministrazioni, organizzazioni sindacali ed imprese, se richieste, pongono a sua disposizione nel termine da essa indicato. Può valersi dell'assistenza tecnica di esperti di problemi specifici del settore interessato dal conflitto.

5. La Commissione per lo svolgimento dei suoi lavori si avvale del personale appartenente al ruolo del Segretariato generale del CNEL o di personale espressamente distaccato, collocato fuori ruolo dalle rispettive amministrazioni, ovvero assunto con contratto a tempo determinato di diritto privato, anche a tempo parziale.

6. All'onere derivante dall'applicazione del

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

presente articolo, valutato in lire 1 miliardo per il 1988 e in lire 3 miliardi annui per il 1989 ed il 1990, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1988, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Riforma del processo amministrativo».

7. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 12.

1. La Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici:

a) valuta, anche di propria iniziativa, l'adeguatezza rispetto all'esercizio dei servizi pubblici dei codici di autoregolamentazione e delle altre regole di condotta redatte dai sindacati, dalle amministrazioni pubbliche e dalle organizzazioni imprenditoriali o da singole imprese erogatrici, nonché delle clausole relative allo svolgimento di servizi minimi garantiti eventualmente contenute in contratti od accordi sindacali;

b) esprime il proprio giudizio sulle questioni eventualmente sottoposte dalle commissioni di valutazione istituite da contratti od accordi collettivi o da codici di autoregolamentazione, nonché, su proposta congiunta delle parti sociali, su problemi interpretativi ed applicativi di detti testi, ai soli effetti di cui alla successiva lettera d);

c) sovrintende, se richiesta e nei modi concordati con le parti interessate, allo svolgimento delle consultazioni indette ai fini della approvazione dei codici di autoregolamentazione e delle clausole negoziali sui servizi minimi garantiti;

d) riferisce al Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta del medesimo o di propria iniziativa, in ordine all'andamento dei conflitti nazionali e locali relativi a pubblici servizi e al comportamento tenuto dai soggetti collettivi ed individuali, dalle amministrazioni e dalle imprese, indicandone la conformità

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

alle norme di autoregolamentazione o alle clausole sui servizi minimi garantiti. A tale scopo, acquisisce i fatti e sente le parti interessate, nonchè, se del caso, anche associazioni di consumatori o di utenti, e rende poi un rapporto al Presidente del Consiglio dei ministri, chiarendo i termini economici e normativi della controversia. Può rendere il medesimo rapporto anche in relazione alle valutazioni ed ai giudizi di cui alle precedenti lettere *a)* e *b)* e alla successiva lettera *f)*. Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede a portare tali rapporti a conoscenza delle Camere e ne assicura la divulgazione tramite i mezzi di informazione;

e) può formulare proposte ad organizzazioni sindacali, amministrazioni ed imprese nei casi di cui al primo periodo della precedente lettera *d)*, circa le misure immediate che possono essere necessarie per attenuare i disagi all'utenza;

f) può invitare le organizzazioni sindacali e le amministrazioni od imprese erogatrici ad istituire, ove non esistano, commissioni di valutazione ed indagine sui conflitti in atto a livello regionale e locale;

g) può sollecitare i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'azione ad indire consultazioni sulle materie oggetto delle controversie.

2. I rapporti di cui alla lettera *d)* del comma 1 possono contenere anche relazioni di minoranza.

TITOLO III

MODIFICHE ALLA LEGGE 29 MARZO 1983, N. 93

Art. 13.

1. All'articolo 11 della legge 29 marzo 1983, n. 93, i commi quarto e quinto sono sostituiti dai seguenti:

«Possono essere dettati, con i procedimenti e gli accordi di cui all'articolo 3, norme dirette

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

a disciplinare le procedure per la prevenzione e il componimento dei conflitti di lavoro, nonchè termini di preavviso, ai fini delle relazioni sindacali, riferiti ai diversi livelli di contrattazione.

Salvo un termine maggiore previsto dagli accordi collettivi, il termine di preavviso è determinato in cinque giorni.

Il Governo è tenuto a verificare, come condizione per l'inizio delle procedure di cui agli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 12, che le organizzazioni sindacali di cui al precedente articolo 6 ed ai successivi articoli 12 e 14 abbiano adottato codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero, che in ogni caso prevedano misure di garanzia dei livelli minimi di funzionamento dei servizi nell'occorrenza di conflitti di lavoro, nonchè i termini di riattivazione dei servizi stessi».

Art. 14

1. All'articolo 13 della legge 29 marzo 1983, n. 93, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Gli accordi sindacali ai sensi degli articoli precedenti hanno durata triennale, salve le eventuali clausole di cui al comma quinto dell'articolo 11, che restano in vigore fino ad eventuale disdetta comunicata sei mesi prima della scadenza».

Art. 15.

1. Gli accordi di cui agli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 e quelli di cui all'articolo 12 della legge 29 marzo 1983, n. 93, come modificata dalla legge 8 agosto 1985, n. 426, possono disciplinare le modalità di elezione degli organismi rappresentativi dei dipendenti di cui all'articolo 25 della legge stessa e le conseguenti modalità di utilizzazione dei diritti derivanti dall'applicazione dei principi richiamati nel secondo comma dell'articolo 23 della stessa legge.

2. I medesimi accordi possono inoltre prevedere i criteri di accertamento dell'effettiva rappresentatività in base ai quali costituire le delegazioni sindacali ai fini della definizione

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

degli accordi sindacali decentrati di cui all'articolo 14 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Art. 16.

1. I commi ottavo e nono dell'articolo 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sono sostituiti dai seguenti:

«Il Consiglio dei ministri, entro il termine di quindici giorni dalla formulazione dell'ipotesi di accordo, verificate le compatibilità finanziarie come determinate dal successivo articolo 15, esaminate anche le osservazioni di cui al comma precedente, sottopone alla Corte dei conti il contenuto dell'accordo perchè ne verifichi la legittimità ai sensi del Testo Unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. La Corte dei conti si pronuncia nel termine di quindici giorni dalla ricezione dell'accordo. In caso di pronuncia negativa le parti formulano una nuova ipotesi di accordo, che viene nuovamente trasmessa al Consiglio dei ministri. In caso di pronuncia positiva, entro il termine di dieci giorni dalla pronuncia stessa, le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sono recepite ed emanate con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri.

Nei quindici giorni successivi all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma precedente la Corte dei conti controlla la conformità del decreto alla pronuncia di cui al precedente comma e procede alla registrazione ai sensi del citato Testo Unico, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, fatte comunque salve le disposizioni degli articoli 25 e seguenti del medesimo Testo Unico. Decorsi quindici giorni senza che sia intervenuta una pronuncia, il controllo si intende effettuato senza rilievi e il decreto diviene produttivo di effetti».

Art. 17

1. I soggetti legittimati alla contrattazione di comparto possono costituire apposite commissioni di livello regionale, alle quali sono

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

deferite, ad iniziativa dei lavoratori interessati, controversie individuali e plurime riguardanti i rapporti di lavoro di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93. La relativa richiesta sospende la decorrenza dei termini per il ricorso giurisdizionale.

2. La commissione formula, non oltre novanta giorni, una proposta di soluzione stragiudiziale della controversia, che è comunicata al lavoratore e all'amministrazione competente. Se è accettata dal lavoratore o da un suo rappresentante in forza di specifico mandato entro il termine di venti giorni, l'amministrazione provvede, entro i venti giorni successivi, in conformità totale o parziale alla proposta della commissione ovvero la respinge con provvedimento motivato.

3. In caso di mancata emanazione dell'atto entro quaranta giorni dalla ricezione della proposta, quest'ultima si intende accolta e l'amministrazione è tenuta ad emanare i necessari provvedimenti di attuazione. In tale ipotesi, nonché in quella di adesione espressa alla proposta, non può più essere adita, per la medesima controversia, l'autorità giudiziaria.

DISEGNO DI LEGGE N. 317

D'INIZIATIVA DEI SENATORI GIUGNI ED ALTRI

Art. 1.

1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali quelli riguardanti:

- a) l'igiene e la sanità;
- b) i trasporti pubblici;
- c) la disciplina del traffico;
- d) l'erogazione di energia elettrica, gas e acqua;
- e) la protezione civile.

Art. 2.

1. Nei settori di cui all'articolo 1 il diritto di sciopero deve essere esercitato secondo modalità idonee a garantire la salvaguardia dei beni aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione.

2. Le modalità di cui al comma 1 sono quelle determinate dai codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 11, commi quinto e sesto, della legge 29 marzo 1983, n. 93, e nei settori a cui non si applica la predetta legge quelle stabilite nei contratti collettivi di lavoro o da delibere adottate dai competenti organi delle associazioni sindacali dei lavoratori di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

3. Le amministrazioni e le imprese che gestiscono i servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, delle modalità di svolgimento dei servizi in corso degli scioperi di cui ai commi 1 e 2.

Art. 3.

1. Quando le modalità di cui all'articolo 2, comma 2, non vengono rispettate, il prefetto, sentite le organizzazioni territoriali delle confederazioni maggiormente rappresentative ed i

sindacati che promuovono l'azione, emana ordinanza diretta ad imporre le misure necessarie ad assicurare i necessari livelli di funzionamento del servizio, incluso l'obbligo, per i lavoratori nominativamente indicati, di eseguire le prestazioni ritenute essenziali.

2. Il prefetto emana inoltre l'ordinanza di cui al comma 1, nel rispetto della procedura ivi prevista e tenuto conto delle norme di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2, in tutti i casi, relativi anche a servizi diversi da quelli indicati nell'articolo 1, in cui si verificano comunque situazioni di emergenza suscettibili di arrecare grave danno a beni aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione.

3. L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari anche solo mediante affissione nei luoghi di lavoro, da effettuarsi a cura dell'amministrazione o dell'imprenditore.

Art. 4.

1. Nell'ambito dei servizi indicati dall'articolo 1, la sospensione del lavoro per un periodo inferiore ad un turno di lavoro comporta la trattenuta della retribuzione per l'intero periodo ove dalle modalità dello sciopero derivino gli effetti di cui all'articolo 171, secondo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312.

Art. 5.

1. L'ordinanza di cui all'articolo 3 è impugnabile dagli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse o dai sindacati promotori dello sciopero davanti al tribunale amministrativo regionale.

2. Sull'impugnazione provvede in via di urgenza, entro tre giorni dal deposito del ricorso, sentite le parti ed assunte sommarie informazioni, il presidente del tribunale amministrativo regionale, che, mediante ordinanza motivata, può, se ricorrono fondati motivi, sospendere l'efficacia del provvedimento prefettizio limitatamente alla parte in cui eccede le esigenze di salvaguardia del servizio pubblico essenziale.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. Contro la decisione del presidente del tribunale può essere proposta opposizione, nel termine di quindici giorni dalla data di comunicazione dell'ordinanza alle parti, al tribunale amministrativo regionale, che decide secondo il procedimento ordinario.

4. Resta salva la impugnazione dell'ordinanza prefettizia da parte dei singoli destinatari della stessa, secondo il procedimento ordinario.

Art. 6.

1. Al fine di acquisire e rendere pubblici elementi di valutazione in merito a conflitti collettivi di rilevante interesse nazionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale o degli altri Ministri competenti per settore, può nominare una Commissione di indagine, composta di persone particolarmente competenti nei problemi delle relazioni industriali e nei problemi del settore interessato dal conflitto.

2. La Commissione di indagine svolge le proprie udienze conoscitive, fissandone le eventuali modalità di pubblicità, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, avvalendosi delle sue strutture ed utilizzando, ove lo ritenga opportuno, dati e informazioni messi obbligatoriamente a disposizione dalle pubbliche amministrazioni.

3. Nel termine ad essa assegnato la Commissione di indagine rende un rapporto al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale provvede a portarlo a conoscenza del Parlamento.

4. La Commissione di indagine ha facoltà di chiedere alle autorità competenti l'emanazione dei provvedimenti di cui all'articolo 3.

5. La Commissione di indagine può altresì invitare le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori a indire

referendum sulle materie dedotte nelle controversie ovvero sulla continuazione dello sciopero o dello stato di agitazione.

Art. 7.

1. Nei confronti dei lavoratori che non osservino le disposizioni cui fa rinvio il comma 2 dell'articolo 2 o le prescrizioni impartite dagli enti o imprese in diretta attuazione di esse, possono essere disposte sanzioni disciplinari.

2. L'inosservanza delle disposizioni contenute nell'ordinanza prefettizia di cui all'articolo 3 è punita ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

3. Le amministrazioni o i datori di lavoro obbligati a corrispondere alle associazioni sindacali dei lavoratori i contributi sindacali, tramite ritenuta sulla retribuzione, sono tenuti a sospendere, per la durata dell'azione stessa ed in ogni caso per un periodo non inferiore a due mesi, l'adempimento del predetto obbligo nei confronti delle organizzazioni sindacali che proclamino o sostengano azioni di lotta in violazione della normativa contemplata dalla presente legge. Le eventuali ritenute già effettuate debbono essere restituite ai prestatori di lavoro.

4. Sono abrogati gli articoli 330 e 333 del codice penale.

Art. 8.

1. Rimangono ferme le disposizioni di cui agli articoli 49 e 129 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, all'articolo 4 della legge 23 maggio 1980, n. 242, e agli articoli 25, 26 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340.

DISEGNO DI LEGGE N. 735

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

Art. 1.

(Servizi pubblici essenziali)

1. Sono considerati servizi pubblici essenziali, ai fini della presente legge, anche se gestiti da privati o comunque in regime privatistico, quelli riguardanti:

a) il trasporto pubblico, o in concessione, ferroviario, aereo, marittimo, urbano e interurbano;

b) la produzione e la distribuzione di energia elettrica e di gas;

c) la manutenzione e la gestione di acquedotti, nonchè la distribuzione di acqua potabile;

d) il funzionamento delle strutture sanitarie pubbliche, nonchè di quelle private, ove convenzionate con il servizio sanitario nazionale;

e) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali;

f) la scuola;

g) le dogane.

2. Altri servizi pubblici, in particolari ed eccezionali circostanze, avuto esclusivamente riguardo al rispetto di valori e di diritti costituzionalmente tutelati, possono essere dichiarati essenziali, sempre ai fini della presente legge, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal presidente della giunta regionale o dal sindaco, a seconda delle rispettive competenze territoriali, sentite le organizzazioni sindacali di categoria.

Art. 2.

(Accordi nel pubblico impiego)

1. L'articolo 11, commi quinto e sesto, della legge 29 marzo 1983, n. 93, si interpreta nel senso che i codici di autoregolamentazione ivi

previsti sono parte integrante degli accordi cui sono allegati e si intendono recepiti nei decreti o provvedimenti relativi agli accordi stessi.

Art. 3.

(Codici di autoregolamentazione)

1. L'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, come definiti nell'articolo 1, anche se gestiti da imprese non pubbliche o in forma privatistica, è in ogni caso subordinato al rispetto di codici di autoregolamentazione che devono preventivamente essere adottati e che saranno espressamente indicati all'atto della proclamazione dello sciopero stesso.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno indicati, in conformità a quanto previsto dal comma quinto dell'articolo 11 della legge 29 marzo 1983, n. 93, i requisiti fondamentali e i contenuti minimi dei codici anzidetti.

3. A tali requisiti e contenuti minimi dovranno in ogni caso uniformarsi i codici di nuova adozione, quando cioè non si facesse riferimento a quelli di cui all'articolo 2, già vigenti per lo stesso ambito, settore o categoria.

4. In caso di proclamazione di sciopero, le amministrazioni e le imprese che gestiscono servizi pubblici essenziali, ivi compresi quelli dichiarati tali a norma del comma 2 dell'articolo 1 della presente legge, sono tenute a portare a conoscenza degli utenti le modalità di funzionamento dei servizi medesimi.

Art. 4.

(Servizi pubblici essenziali esercitati da imprese private)

1. Nei settori relativi a servizi pubblici essenziali cui non si applica la legge 29 marzo 1983, n. 93, ove insorgano conflitti collettivi di lavoro connessi con, ovvero originati da, controversie individuali o plurime, il Presiden-

te del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per settore, nomina una Commissione composta da tre esperti di indiscussa qualificazione e competenza nelle discipline scientifiche riguardanti i rapporti di lavoro e la materia delle relazioni sindacali con particolare riguardo al settore interessato.

2. La Commissione, acquisiti i fatti e le informazioni e sentiti gli interessati, chiariti gli elementi relativi al conflitto, entro quindici giorni dalla data in cui viene investita della questione, fornisce la propria valutazione, in una pronuncia alla quale è data pubblicità tramite stampa su tre giornali quotidiani a diffusione nazionale.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. L'astensione dal lavoro effettuata in violazione del codice di autoregolamentazione e, comunque, delle norme della presente legge, costituisce illecito disciplinare e comporta l'irrogazione della sanzione prevista dalla normativa vigente per l'inosservanza dei doveri di ufficio.

2. L'astensione dal lavoro nei casi previsti dal comma 1, se di durata inferiore a quella di un turno giornaliero di lavoro, comporta la

trattenuta della retribuzione spettante per l'intera durata del turno.

Art. 6.

(Ordinanza di precettazione)

1. Quando le modalità di effettuazione di uno sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 costituiscono violazione delle norme della presente legge, ovvero siano difformi dalle modalità previste nei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 3, può essere emanata un'ordinanza, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, al fine di assicurare la continuità delle prestazioni indispensabili per il funzionamento dei livelli essenziali del servizio precettando, ove occorra, i lavoratori in sciopero, nominativamente indicati, per l'esercizio delle prestazioni ritenute essenziali.

2. I provvedimenti di cui al comma 1 sono portati a conoscenza dei destinatari anche a mezzo di pubblicazione sugli organi di stampa, di diffusione attraverso la radio e la televisione o anche soltanto mediante affissione nell'albo pretorio del comune sede del servizio e di residenza dei lavoratori interessati, ovvero mediante affissione nei luoghi di lavoro, da effettuarsi a cura dell'amministrazione o dell'imprenditore.

DISEGNO DI LEGGE N. 783

D'INIZIATIVA DEI SENATORI GUALTIERI ED ALTRI

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 precedenti.

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

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 quindici 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 o determinate occasioni individuati in relazione alla specificità di ciascun settore;

c) rinuncia a forme di sciopero articolato per unità produttive;

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 Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 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 Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 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 quindici 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 collegio 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 renderà 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 sindacati 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, lettera 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'ordinanza di precettazione di cui all'articolo 5 della presente legge 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 proclamano 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 della presente legge i datori di lavoro pubblici o privati adottano codici di comportamento improntati a regole di corrette relazioni sindacali in ordine sia alla negoziazione, sia all'applicazione dei contratti di lavoro.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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.

DISEGNO DI LEGGE N. 957

D'INIZIATIVA DEI SENATORI ANTONIAZZI ED ALTRI

TITOLO I

**NORME IN TEMA DI AZIONE
PER LA REPRESSIONE
DELLA CONDOTTA ANTISINDACALE**

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, va inteso nel senso che rientra fra i comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio dell'attività sindacale anche l'inadempienza di obblighi negozialmente assunti nei confronti dei sindacati contraenti da associazioni di datori di lavoro o da singoli datori di lavoro.

Art. 2.

1. In tutti i comparti istituiti ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93, come modificata dalla legge 8 agosto 1985, n. 426, la tutela giurisdizionale dei diritti di libertà e attività sindacale e di negoziazione, del rispetto delle relative procedure, tempi e metodi come disciplinati anche dai decreti del Presidente della Repubblica emanati ai sensi della legge stessa, nonché dell'esercizio del diritto di sciopero, è attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria nelle forme, termini e contenuti di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, quale che sia l'amministrazione pubblica convenuta. Tale giurisdizione resta ferma anche quando siano correlate situazioni d'interesse inerenti al rapporto d'impiego del singolo dipendente ovvero a rapporti d'impiego in via di costituzione.

TITOLO II

**NORME IN TEMA DI ACCORDI SINDACALI
NEL PUBBLICO IMPIEGO
E NEI SERVIZI PUBBLICI**

Art. 3.

1. Gli accordi di cui agli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 e quelli di cui all'articolo 12 della legge 29 marzo 1983, n. 93, come modificata dalla legge 8 agosto 1985, n. 426, possono disciplinare le modalità di elezione degli organismi rappresentativi dei dipendenti di cui all'articolo 25 della legge stessa e le conseguenti modalità di utilizzazione dei diritti derivanti dall'applicazione dei principi richiamati nel secondo comma dell'articolo 23 della stessa legge.

2. I medesimi accordi possono inoltre prevedere i criteri di accertamento dell'effettiva rappresentatività in base ai quali costituire le delegazioni sindacali ai fini della definizione degli accordi decentrati di cui all'articolo 14 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Art. 4.

1. I commi sesto, settimo, ottavo e nono dell'articolo 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sono sostituiti dai seguenti:

«Nel corso delle trattative la delegazione governativa riferisce al Consiglio dei Ministri, il quale può chiedere alla Corte dei conti di rendere uno o più pareri nel termine che il Consiglio stesso indica.

Le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo o che dichiarino di non partecipare alle trattative possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri che compongono la delegazione le loro osservazioni.

Il Consiglio dei Ministri, entro il termine di trenta giorni dalla formulazione dell'ipotesi di accordo, verificate le compatibilità finanziarie come determinate dal successivo articolo 15, esaminate anche le osservazioni di cui al comma precedente e sentiti i pareri della Corte dei conti di cui al comma sesto del presente articolo, ne autorizza la sottoscrizione; in caso di determinazione negativa, le parti

devono formulare entro il termine di sessanta giorni una nuova ipotesi d'accordo, sulla quale delibera nuovamente il Consiglio dei Ministri.

Entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sono recepite ed emanate le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo.

Il controllo di legittimità della Corte dei conti ai sensi del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, viene compiuto nei trenta giorni successivi all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma che precede. Decorso questo termine senza che sia intervenuta una pronuncia, il controllo si intende effettuato senza rilievi e il decreto diviene produttivo di effetti».

Art. 5.

1. La lettera *a)* del quinto comma dell'articolo 11 della legge 29 marzo 1983, n. 93, è sostituita dalla seguente:

«*a)* l'obbligo del preavviso alle controparti nei termini stabiliti dai medesimi codici di autoregolamentazione».

2. Prima dell'ultimo comma del medesimo articolo 11 della legge 29 marzo 1983, n. 93, è inserito il seguente penultimo comma:

«In ogni caso, i codici di autoregolamentazione o gli accordi di cui agli articoli 6 e seguenti della presente legge stabiliscono anche un termine di comunicazione preventiva agli utenti dell'astensione collettiva dal lavoro. In difetto di diversi maggiori o minori termini in tal modo stabiliti, la comunicazione preventiva agli utenti deve avvenire in forma idonea tre giorni prima dell'astensione stessa».

Art. 6.

1. I codici di autoregolamentazione o i contratti od accordi collettivi stabiliscono i termini di preavviso alle controparti ed i termini di comunicazione preventiva agli utenti per quanto riguarda le astensioni collettive

dal lavoro che hanno luogo nei servizi pubblici di preminente interesse generale gestiti in regime di rapporto di lavoro di diritto privato, i quali siano diretti ad assicurare il soddisfacimento dei diritti costituzionalmente garantiti della persona di cui all'articolo 7 della presente legge. In difetto di diversi maggiori o minori termini in tal modo stabiliti, la comunicazione preventiva agli utenti deve avvenire in forma idonea tre giorni prima dell'astensione stessa.

2. Tra questi servizi pubblici rientrano in ogni caso:

a) i trasporti, anche in concessione, ferroviari, aerei, marittimi, urbani ed extraurbani;

b) la produzione e la distribuzione di energie, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti;

c) il funzionamento delle strutture sanitarie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale e di quelle comunque gestite da enti ed aziende pubbliche;

d) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali;

e) le reti telefoniche, quelle radiotelevisive che operano in regime di partecipazione statale e l'informazione a mezzo stampa.

3. Le disposizioni in tema di preavviso alle controparti e di comunicazione preventiva all'utenza, di cui ai commi che precedono e di cui all'articolo 11, quinto comma, lettera *a)* della legge 29 marzo 1983, n. 93, come sostituita dall'articolo 5 di questa legge, non si applicano, ferma restando la continuità delle prestazioni che sono indispensabili per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti costituzionalmente garantiti di cui all'articolo 7, in presenza di pericoli o attentati all'ordine e alla sicurezza democratica ovvero all'integrità fisica e alla personalità morale dei prestatori di lavoro o alla sicurezza dell'ambiente di lavoro.

4. In ogni caso, le amministrazioni e le imprese che sono destinatarie del preavviso alle controparti di cui al presente articolo ed a quello che precede, sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, delle modalità di svolgimento dei servizi residui che vengano effettuati durante l'astensione collettiva dal lavoro.

TITOLO III

NORME IN TEMA DI TUTELA DEI DIRITTI
COSTITUZIONALMENTE GARANTITI
DELLA PERSONA

Art. 7.

1. Il commissario del Governo presso la Regione, o il corrispondente organo nelle Regioni a statuto speciale, sentiti i sindaci competenti, ovvero sentito il presidente della Giunta regionale, adotta con ordinanza motivata i provvedimenti contingibili ed urgenti resi necessari, rispettivamente nel territorio di uno o più comuni della stessa provincia ovvero in quello di più comuni della stessa Regione, da un'astensione collettiva dal lavoro di addetti a pubblici servizi di preminente interesse generale che non venga effettuata con modalità tali da garantire nella misura necessaria la continuità delle prestazioni che sono indispensabili per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti costituzionalmente garantiti della persona:

a) alla sicurezza ed alla incolumità pubblica;

b) alla salute, quando il trattamento sanitario risulti urgente per la vita delle persone, o quando sia indilazionabile per assicurare gli effetti normali della terapia, o quando le prestazioni di lavoro del servizio pubblico risultino indispensabili per garantire la pubblica igiene;

c) alla circolazione delle persone e dei beni ed energie di prima necessità, quando le prestazioni lavorative integrino un servizio pubblico determinato che non ha alternative diffuse per l'esercizio del diritto;

d) alla comunicazione tra le persone ed alla informazione, nei limiti e nelle forme che la rendano improrogabile;

e) alle prestazioni previdenziali e pensionistiche e del sistema della sicurezza sociale.

2. Il medesimo potere viene esercitato, ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione dello stesso Consiglio, in relazione all'intero territorio nazionale ovvero a più Regioni.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri riferisce alle Camere sui provvedimenti adottati ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo.

Art. 8.

1. Quando si profili un fondato motivo di temere che i beni di cui al comma 1 dell'articolo 7 siano minacciati da un pregiudizio grave, imminente ed irreparabile ad opera dell'astensione collettiva dal lavoro, il titolare del potere di ordinanza, prima di emanarla, convoca i sindacati ovvero i rappresentanti delle coalizioni o dei gruppi che promuovono l'azione e le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi interessati e concorda con loro le misure atte ad assicurare, anche di fronte alla prosecuzione del conflitto, i necessari livelli di funzionamento del servizio. Di esse, o del mancato accordo, si dà atto in apposito processo verbale sottoscritto dalle parti e dal titolare del potere di ordinanza, che certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti.

2. Il potere di ordinanza può esercitarsi, ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 7, anche nei confronti di laboratori autonomi e di soggetti di rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, pur se non a carattere subordinato.

Art. 9.

1. In caso di mancato accordo o di violazione dell'accordo già intervenuto, come tale ritenuta dal titolare del potere di ordinanza, questi impone le misure necessarie ad assicurare, nell'eventuale prosecuzione del conflitto, gli indispensabili livelli di funzionamento del servizio, nonchè le altre misure che siano eventualmente da prestarsi ad opera dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice, specificando il periodo di tempo durante il quale i suoi provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti. Qualora risulti indispensabile l'utilizzazione dei lavoratori che si astengono collettivamente dal lavoro, potrà anche indicare le quote di lavoratori giudicate necessarie

per garantire le prestazioni ritenute indifferibili. In ogni caso, il titolare del potere di ordinanza cura che la salvaguardia del minimo essenziale del servizio incida il meno possibile sulle successive modalità di conduzione del conflitto.

2. L'ordinanza di cui al comma 1 può anche limitarsi ad imporre un differimento dell'azione, tale da evitare la concomitanza con astensioni collettive dal lavoro riguardanti altri servizi del medesimo settore.

3. L'ordinanza deve essere congruamente motivata in relazione alla sua necessità ed urgenza. Essa viene portata a conoscenza dei destinatari mediante notifica da effettuarsi, a cura del titolare del potere di emanarla, ai soggetti sindacali o collettivi, alle imprese di cui all'articolo 8 ed alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonché mediante sua affissione per tre giorni consecutivi nei luoghi di lavoro ed in siti accessibili a tutti gli interessati da compiersi a cura dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice.

Art. 10.

1. I soggetti sindacali e collettivi, le amministrazioni, le imprese di cui all'articolo 8 della presente legge e i lavoratori destinatari del provvedimento possono proporre ricorso contro l'ordinanza prevista dall'articolo 9, nel termine di dieci giorni dalla sua notifica o, rispettivamente, dall'ultimo giorno dell'affissione prevista dal comma 3 dell'articolo stesso, avanti il tribunale in funzione di giudice del lavoro nella cui circoscrizione essa è stata emanata.

2. La norma sulla competenza per territorio di cui al comma 1 è inderogabile e prevale su ogni altra disposizione anche se prevista da leggi speciali. L'eccezione di incompetenza può essere rilevata anche d'ufficio in ogni stato e grado di giudizio. Nel caso in cui siano proposti più ricorsi contro la medesima ordinanza, il tribunale deve disporre la riunione.

3. Il tribunale, in via di urgenza, convocati i ricorrenti nonché il titolare del potere di ordinanza, accertata l'effettiva rappresentatività delle coalizioni o dei gruppi che hanno proposto ricorso, acquisiti i fatti ed assunte

sommario informazioni sull'essenzialità del servizio, sull'indispensabilità della continuità delle prestazioni e sui termini del conflitto in atto, qualora ritenga che il provvedimento sia stato preso fuori delle ipotesi e delle competenze previste dalla presente legge, ovvero senza rispettare le garanzie anche procedurali da essa disposte, o che abbia ecceduto le esigenze di salvaguardia del servizio pubblico essenziale in ordine alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti della persona indicati dall'articolo 7, comma 1 della presente legge, annulla in tutto o in parte, con decreto immediatamente produttivo di effetti, l'ordinanza impugnata.

4. Contro il decreto di cui al comma 3 del presente articolo è ammessa, entro quindici giorni dalla sua comunicazione alle parti, opposizione di fronte al medesimo tribunale in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente produttiva di effetti. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile in quanto applicabili. L'efficacia provvisoria del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il tribunale definisce il giudizio instaurato in sede di opposizione.

Art. 11.

1. L'inosservanza, da chiunque posta in essere, dei provvedimenti contenuti nell'ordinanza di cui all'articolo 9 della presente legge è assoggettata alla sanzione amministrativa pecuniaria, per ogni giorno di mancata ottemperanza, determinabile, con riguardo alla gravità dell'infrazione ed alle condizioni economiche dell'agente, da un minimo di lire 50.000 ad un massimo di lire 600.000.

2. L'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, emanata dall'Ispettorato provinciale del lavoro competente per territorio, potrà inoltre contenere, come sanzione amministrativa accessoria e per un periodo di tempo non inferiore a quindici giorni e non superiore a due anni, quella prevista dal primo comma dell'articolo 35-bis del codice penale, estesa per altro alla sospensione da qualsiasi incarico o funzione di amministrazione e di rappresentanza anche di enti pubblici.

3. L'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 1 del presente articolo è devoluto all'Istituto nazionale della previdenza sociale, Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti.

Art. 12.

1. Sono abrogati gli articoli 330 e 333 del codice penale. L'articolo 19 del testo unico emanato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, come sostituito dalla legge 8 marzo 1949, n. 277, l'articolo 20 del medesimo testo unico, e l'articolo 2 del testo unico emanato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, vanno intesi nel senso che non sono soggette all'emanazione di ordinanza di carattere contingibile ed urgente da parte dell'autorità prefettizia le materie di cui all'articolo 7 della presente legge.

TITOLO IV

ISTITUZIONE DELLA AGENZIA PER LE RELAZIONI SINDACALI NEI SERVIZI PUBBLICI

Art. 13.

1. A fini di valutazione ed indagine sull'andamento delle relazioni sindacali e dei conflitti collettivi relativi ad amministrazioni od imprese erogatrici di pubblici servizi, anche se gestiti con rapporti di lavoro di diritto privato, è istituita l'Agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici, composta da cinque persone di indiscussa qualificazione nelle discipline scientifiche riguardanti i rapporti di lavoro e le relazioni industriali, nonchè di tre membri supplenti aventi le medesime qualità.

2. I componenti dell'Agenzia di cui al comma 1 vengono nominati per un triennio con decreto del Presidente della Repubblica emanato, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, a seguito di delibera del Consiglio dei Ministri adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sentite le competenti Commissioni parlamentari, e sono scelti all'interno di una rosa di nomi congiuntamente predisposta dai

rappresentanti delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da una delegazione del Governo composta dal medesimo Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiede, dal Ministro per la funzione pubblica e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Non possono farne parte per più di due trienni consecutivi. Eleggono nel loro seno il presidente dell'Agenzia, che ne ha la rappresentanza legale, ed il vicepresidente.

3. L'Agenzia svolge i propri lavori, stabilendone le eventuali forme di pubblicità, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, valendosi delle sue strutture nonchè di quelle del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Dipartimento della funzione pubblica e dell'Osservatorio del pubblico impiego. Utilizza dati ed informazioni che organizzazioni sindacali, pubbliche amministrazioni ed imprese, se richieste, pongono a sua disposizione nel termine che indica l'Agenzia stessa. Può stabilire udienze conoscitive con la commissione nazionale di valutazione di cui all'articolo 21, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, e con analoghe commissioni eventualmente istituite da contratti o accordi sindacali o da codici di autoregolamentazione. Può anche valersi dell'assistenza tecnica di esperti dei problemi specifici del settore interessato dal conflitto. Il direttore di cui all'articolo 15 della presente legge svolge le funzioni di segretario.

Art. 14.

1. L'Agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici:

a) valuta, anche di propria iniziativa, l'adeguatezza rispetto all'esercizio dei servizi pubblici dei codici di autoregolamentazione e delle altre regole di condotta redatte dai sindacati, dalle amministrazioni pubbliche e dalle organizzazioni imprenditoriali o da singole imprese erogatrici, nonchè delle clausole relative allo svolgimento di servizi minimi garantiti eventualmente contenute in contratti od accordi sindacali;

b) esprime il proprio giudizio sulle questioni eventualmente sottoposte dalle commis-

sioni di valutazione istituite da contratti od accordi collettivi o da codici di autoregolamentazione, nonchè, su proposta congiunta delle parti sociali, su problemi interpretativi ed applicativi di detti testi, ai soli effetti di cui alla successiva lettera d);

c) sovrintende, se richiesta e nei modi concordati con le parti interessate, allo svolgimento dei *referendum* ovvero delle consultazioni indette ai fini della approvazione dei codici di autoregolamentazione e delle clausole negoziali sui servizi minimi garantiti;

d) valuta, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o di propria iniziativa, il comportamento dei soggetti collettivi ed individuali, delle amministrazioni e delle imprese coinvolte in conflitti nazionali e locali relativi a pubblici servizi, apprezzandone la conformità alle norme di autoregolamentazione o di condotta ovvero alle clausole sui servizi minimi garantiti. A tale scopo, acquisisce i fatti e sente le parti interessate, nonchè, se del caso, anche associazioni di consumatori o di utenti, e rende poi un rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri, chiarendo i termini economici e normativi della controversia. Può rendere il medesimo rapporto anche in relazione alle valutazioni ed ai giudizi di cui alle precedenti lettere a) e b) e alla successiva lettera f). Il Presidente del Consiglio provvede a portare tali rapporti a conoscenza delle Camere e ne assicura la divulgazione tramite i mezzi di informazione;

e) può indicare ad organizzazioni sindacali, amministrazioni ed imprese, nei casi di cui al primo inciso della precedente lettera d), le misure immediate che possono essere necessarie per attenuare i disagi all'utenza;

f) può invitare le organizzazioni sindacali e le amministrazioni od imprese erogatrici ad attivare consensualmente, ove non esistano, delle commissioni di valutazione ed indagine sui conflitti in atto a livello regionale e locale, con le quali può poi stabilire udienze conoscitive anche ai fini dell'emanazione di eventuali giudizi con le conseguenti procedure di esternazione di cui alla precedente lettera d);

g) può sollecitare i sindacati ovvero i rappresentanti delle coalizioni o gruppi che promuovono l'azione ad indire *referendum* o analoghe procedure di consultazione sulle

materie dedotte nelle controversie ovvero sulla prosecuzione del conflitto;

2. I rapporti di vario tipo di cui alla lettera d) del comma 1 possono contenere anche relazioni di minoranza.

Art. 15.

1. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, con proprio decreto da emanarsi entro trenta giorni dal decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 2 dell'articolo 13 della presente legge, sentito il Ministro per la funzione pubblica, determina la struttura organizzativa dell'Agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici e fissa il contingente di personale che, anche su proposta della stessa, potrà essere assunto con contratto a termine di diritto privato, anche a tempo parziale, nonchè il relativo trattamento economico. Ne sceglie altresì il direttore tra il personale della pubblica amministrazione in possesso di elevata professionalità e di pluriennale comprovata esperienza nel campo delle politiche del lavoro e delle relazioni industriali.

2. Presso l'Agenzia può essere comandato, su indicazione del direttore, personale dipendente dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da quello per la funzione pubblica, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

3. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, determina annualmente il fabbisogno per il funzionamento dell'Agenzia ed il compenso nonchè i rimborsi delle spese dovuti ai suoi componenti.

4. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 1.000 milioni annui a decorrere dal 1988, si provvede per il triennio 1988-1990 mediante corrispondente riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

5. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.