

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4576

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TINAGLI, ARLOTTI, AUCI, BECATTINI, MARCO DI MAIO, GIAMPAOLO GALLI, PARRINI

Disposizioni per la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei trasporti pubblici e modifiche all'articolo 20 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di assemblee sindacali

Presentata il 5 luglio 2017

ONOREVOLE COLLEGHI! — Di fronte ai ripetuti episodi di scioperi nei trasporti pubblici che, pur proclamati da associazioni sindacali minori, bloccano periodicamente intere città provocando enormi disagi ai cittadini e ai lavoratori nonché danni per la vita e l'economia del Paese, viene da chiedersi se effettivamente il diritto di sciopero in Italia sia esercitato da tutti con quel senso di misura e di responsabilità invocato dai nostri Padri costituenti.

Si ricorda infatti il commento di Vittorio Foa, membro della Costituente nonché uno dei padri del movimento sindacale italiano, che, al momento in cui veniva ripristinato il diritto di sciopero nel nostro Paese dopo il ventennio fascista, si augurava: « L'impronta con la quale il diritto di

sciopero rinasce nella legislazione italiana, dopo tanti anni di divieto, la solennità con la quale rinasce è tale, il senso di misura e il senso di fiducia sono tali, che noi possiamo augurarci che questo senso di misura e di fiducia presieda all'esercizio del diritto di sciopero negli anni futuri » (Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 12 maggio 1947, volume II, pagine 1655-1656).

Purtroppo non sempre questo senso di misura ha accompagnato l'esercizio di tale diritto fondamentale. E neppure l'opportuno intervento del 1990 (legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali) è riuscito a evitare alcune degenerazioni.

L'iniziativa di questa proposta di legge – il cui contenuto riprende quello del disegno di legge presentato al Senato in questa legislatura il 14 luglio 2015, atto Senato n. 2006 a prima firma del senatore Pietro Ichino (e sottoscritto dai senatori; Tonini, Lepri, Berguer, Buemi, Cociancich, Dalla Zuanna, Esposito, Fasiolo, Favero, Fattorini, Laniece, Lanzillotta, Maran, Marcucci, Mauro Marino, Micheloni, Palermo, Panizza, Pezzopane, Russo, Sangalli, Susta, Valdinosi e Zeller) – nasce dalla constatazione che nel settore dei servizi pubblici, nonostante l'opportuno e misurato intervento legislativo del 1990, la concezione dello sciopero espressa dai Costituenti, come strumento di lotta cui fare ricorso con grandi misure e parsimonia, soprattutto quando sono in gioco gli interessi dell'intera collettività, è andata perduta in una parte non secondaria del movimento sindacale.

Negli anni '80 e '90 è accaduto che il ricorso molto cauto e sorvegliato allo sciopero da parte di Cgil, Cisl e Uil nei trasporti ha favorito la proliferazione di sindacati disposti a fare invece un uso molto aggressivo e spregiudicato di questo strumento di lotta, i quali hanno così acquisito di fatto, in questo settore, nonostante il loro radicamento associativo minoritario nei rispettivi settori e le loro modeste dimensioni organizzative, un forte potere di interdizione. È diventato, inoltre, frequentissimo l'uso dello sciopero come strumento per misurare il consenso raccolto da una coalizione in contrapposizione con una o più altre. Soprattutto dove il servizio di trasporto pubblico è gestito in regime di sostanziale monopolio, è venuta affermandosi una vera e propria cultura dello sciopero come *routine*: si considera normale che il servizio venga interrotto una o persino due volte al mese (questo è quanto accade da molti anni, per esempio, nel settore dei trasporti pubblici municipali). Sul piano delle relazioni industriali chi ne ha sofferto il danno più grave sono i sindacati più responsabili, che, praticando la moderazione nell'esercizio di questo diritto, sono stati per così dire « messi nell'angolo » da sindacati autonomi, minori-

tari ma più aggressivi e sovente del tutto indifferenti alla sproporzione tra il danno causato alla cittadinanza e la posta in gioco nella specifica controversia; salvo poi – come è accaduto in Alitalia nel 2008-2009 – essere questi medesimi sindacati autonomi a loro volta messi nell'angolo da un comitato spontaneo ancora più aggressivo di loro. In questo settore il sistema di relazioni sindacali appare sempre più incapace di produrre accordo e cooperazione tra le parti: i contratti vengono rinnovati con ritardi di anni e anche tra un rinnovo contrattuale e l'altro si sciopera per i motivi più disparati, talora anche per motivi occulti, mascherati sotto vari pretesti, noti solo agli addetti ai lavori; sovente, in questo settore, lo sciopero è utilizzato dalle organizzazioni sindacali minoritarie allo scopo precipuo di acquistare visibilità o in funzione di interdizione rispetto alle scelte negoziali compiute dai sindacati maggiori.

La legge n. 146 del 1990, che per la tutela degli interessi degli utenti pone regole precise e sanzioni a carico di chi le viola, ha prodotto effetti apprezzabili nella generalità dei settori dei servizi pubblici: soltanto in quello dei trasporti questo dispositivo si è rivelato del tutto insufficiente ad arginare una conflittualità talora esasperata; ma in riferimento alla generalità dei settori dei servizi pubblici essenziali la Commissione di garanzia sottolinea da tempo l'opportunità di un perfezionamento della disciplina legislativa della materia.

Per uscire da questa situazione è opportuno che il sistema delle relazioni industriali attivi forme di lotta sindacale nuove, altrettanto se non più incisive rispetto allo sciopero tradizionale, ma prive delle externalità negative di quest'ultimo, cioè dei suoi effetti dannosi per gli interessi degli utenti e della collettività, come lo sciopero virtuale. Per altro verso, riteniamo necessario che nei settori dei servizi pubblici si attivino forme di democrazia sindacale drasticamente alternative rispetto all'utilizzazione dello sciopero come strumento di concorrenza tra organizzazioni sindacali o come strumento mediante il quale una minoranza può di fatto paralizzare le scelte sindacali della maggioranza dei lavoratori

di un'azienda o di un settore. Questo è l'intendimento della presente proposta di legge, che si giustifica come intervento sussidiario, in una situazione nella quale il sistema delle relazioni industriali appare incapace di uscire dall'*impasse* con le sole risorse negoziali proprie. Il testo è formulato in modo da consentire — e anzi stimolare — l'auspicato recupero da parte del sistema negoziale delle proprie prerogative in questo campo.

Il capo I contiene le nuove disposizioni in materia di sciopero nei servizi pubblici di trasporto.

L'articolo 1 delimita il campo di applicazione della nuova disciplina, identificandolo con l'area dei servizi di trasporto. Nell'ultimo comma la funzione sussidiaria dell'intervento legislativo è sancita da una disposizione che prevede l'automatica sostituzione della disciplina collettiva a quella legislativa, là dove sulla stessa materia si verifichi un accordo tra imprese e sindacati ratificato dalla Commissione di garanzia.

L'articolo 2 disciplina la proclamazione dello sciopero riferito ai dipendenti di una singola azienda, ponendo in proposito due requisiti tra loro alternativi: *a)* la rappresentatività maggioritaria, in seno all'azienda stessa, del sindacato o della coalizione sindacale stipulante, secondo i criteri individuati dagli accordi interconfederali che già disciplinano la materia, oppure *b)* il voto favorevole allo sciopero espresso, mediante un apposito *referendum*, dalla maggioranza dei lavoratori interessati. Il requisito di cui alla lettera *a)* presuppone, per poter essere soddisfatto, che nell'azienda o unità produttiva sia in vigore un sistema di elezione delle rappresentanze sindacali che veda coinvolta la generalità dei lavoratori e che si sia svolta entro l'ultimo triennio una consultazione elettorale. In difetto del requisito di cui alla lettera *a)*, qualsiasi associazione sindacale — anche quella che nell'ultima elezione delle rappresentanze sindacali sia risultata minoritaria — può attivare il *referendum* per ottenere il sostegno alla proclamazione dello sciopero della maggioranza dei lavoratori. Quest'ultimo requisito per la proclamazione dello sciopero è da tempo previsto negli ordinamenti

tedesco (dove il previo esperimento di una procedura volta a certificare la volontà concorde dei vertici del sindacato e della base — *Urabstimmung* — per la proclamazione dello sciopero è previsto dagli statuti dei sindacati maggiori ed è considerato dalla giurisprudenza come un requisito di correttezza dell'azione di lotta: si veda in proposito, nella letteratura giuslavoristica italiana, G.C. Perone, *L'azione sindacale negli Stati membri dell'Unione Europea*, Roma, La Sapienza editrice, 1995, in particolare alle pagine 242-243); in quello britannico (dove il requisito della previa approvazione referendaria — *ballot* — dello sciopero è stato posto originariamente dal *Trade Union Act* del 1984, poi ribadito da una legge del 1993, che ha regolato in modo più preciso la procedura di proclamazione; l'adesione del singolo lavoratore a uno sciopero non approvato mediante il *ballot* è pacificamente considerata come inadempimento contrattuale sanzionabile sul piano disciplinare); in quello spagnolo (dove il decreto legislativo n. 17 del 1977 subordina la legittimità dello sciopero all'approvazione da parte della maggioranza dei lavoratori interessati o dei loro rappresentanti); in quello greco (dove la legge n. 330 del 1976, articolo 34, prevede che la proclamazione dello sciopero sia approvata dall'assemblea degli aderenti al sindacato a scrutinio segreto).

L'articolo 3 disciplina la proclamazione dello sciopero riferito a un ambito sovra-aziendale: la regola di democrazia sindacale che viene introdotta è la stessa delineata nell'articolo 2, la quale però qui pone qualche problema applicativo in più. È realisticamente prevedibile che il requisito di cui alla lettera *a)* possa configurarsi soltanto in settori di piccole dimensioni, oppure nei quali la pratica dell'elezione delle rappresentanze sindacali sia diffusa in tutte le aziende che ne fanno parte: in tal caso pare opportuno affidare alla Commissione di garanzia la funzione di raccogliere i risultati e di controllare la correttezza del procedimento e agli ispettorati territoriali del lavoro la funzione di dirimere le eventuali controversie che possono sorgere in proposito nelle singole sedi aziendali.

La soluzione proposta presenta il vantaggio della snellezza e della « leggerezza » dell'intervento legislativo, non certo quello della perfezione del meccanismo di misurazione della rappresentatività delle associazioni sindacali. Ma occorre non dimenticare, a questo proposito, che l'intervento legislativo, come si è già sottolineato, si propone di svolgere una funzione puramente sussidiaria — non certo una funzione permanentemente sostitutiva — rispetto all'autonomia collettiva in questa materia.

L'articolo 4 contiene disposizioni volte a evitare un arricchimento indebito dei gestori di servizi di trasporto, nei periodi di sciopero, rispettivamente ai danni degli utenti con abbonamento e degli enti pubblici erogatori di contributi.

Il capo II è invece dedicato a un'integrazione della disciplina dell'assemblea sindacale, contenuta nell'articolo 20 della legge n. 300 del 1970, nota come statuto dei lavoratori, rimasto da allora immutato.

L'articolo 5, di applicazione generale, stabilisce come regola, salvo diverso accordo tra organizzazioni sindacali interessate e impresa, la necessità di un preavviso di almeno cinque giorni e la determinazione della collocazione temporale dell'assemblea in orario di lavoro da parte del datore di lavoro tra il sesto e il decimo giorno, in modo che il suo svolgimento rechi il minore possibile pregiudizio al regolare funzionamento dell'attività aziendale.

L'articolo 6, che è invece destinato ad applicarsi soltanto nel settore dei servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146 del 1990, stabilisce il principio per cui l'assemblea sindacale in orario di lavoro non può comportare interruzione del servizio. Quando sia impossibile svolgerla in orario di lavoro senza che si produca l'interruzione, essa deve svolgersi in un orario aggiuntivo, con corrispondente retribuzione ordinaria aggiuntiva per i lavoratori effettivamente partecipanti.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

DISPOSIZIONI PER LA REGOLAZIONE DEL CONFLITTO SINDACALE NEL SET- TORE DEI TRASPORTI PUBBLICI

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Le disposizioni del presente capo si applicano alle imprese che svolgono servizi di trasporto pubblico aereo, marittimo, ferroviario o su strada, urbano e interurbano, nonché alle imprese che gestiscono servizi di manutenzione ordinaria o straordinaria di impianti di ascensori.

2. Le disposizioni del presente capo si applicano inoltre alle imprese che svolgono servizi peculiarmente indispensabili per lo svolgimento delle attività di trasporto pubblico, quali servizi di assistenza al volo, servizi portuali e aeroportuali, servizi di assistenza ai viaggiatori sui mezzi di trasporto o nelle stazioni ferroviarie, porti o aeroporti.

3. Qualora un'impresa svolga anche attività diverse da quelle di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente capo si applicano soltanto in riferimento agli scioperi riguardanti il personale addetto ai servizi indicati nei medesimi commi 1 e 2.

4. Le disposizioni del presente capo non si applicano alla proclamazione di forme di rivendicazione sindacale diverse dall'astensione collettiva dal lavoro e in particolare allo sciopero virtuale, intendendo per tale la forma di agitazione sindacale che, sulla base di un accordo preventivo tra le parti interessate, non comporta la sospensione della prestazione lavorativa.

5. Le disposizioni del presente capo cessano di applicarsi qualora la materia sia diversamente disciplinata da un accordo collettivo ratificato dalla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146.

ART. 2.

(Proclamazione dello sciopero aziendale).

1. Ferma restando la disciplina generale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel settore dei trasporti pubblici lo sciopero aziendale, anche se limitato a una parte del personale dipendente dall'impresa, può essere proclamato:

a) da un'organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, secondo i criteri di cui al comma 4, risulta dotata di rappresentatività maggioritaria nell'azienda;

b) da un'organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, pur non rispondendo al requisito di cui alla lettera a), ha sottoposto a *referendum* preventivo tra tutti i dipendenti dell'azienda, o della singola unità produttiva, come definita dall'articolo 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la proclamazione dello sciopero e ha ottenuto un numero di voti favorevoli complessivamente superiore alla metà dei voti espressi. Il *referendum* è valido se ha partecipato al voto almeno la metà dei lavoratori interessati.

2. Il *referendum* di cui al comma 1, lettera b), è regolato mediante un accordo tra l'impresa e le organizzazioni sindacali. In difetto di un accordo applicabile, il *referendum* è organizzato e controllato, in ogni sua fase di svolgimento e di scrutinio dei voti, da un comitato costituito pariteticamente da un membro designato da ciascuna organizzazione interessata alla proclamazione dello sciopero e da altrettanti membri designati dall'impresa, più un membro ulteriore con funzioni di presidente, designato a maggioranza dai rappresentanti sindacali e dell'impresa.

3. In mancanza del requisito di cui al comma 1, lettera a), è vincolata al *referendum* preventivo tra tutti i dipendenti dell'impresa anche l'organizzazione o la coalizione sindacale che estende la propria rappresentanza soltanto a una determinata categoria professionale.

4. La verifica del requisito di cui al comma 1, lettera a), si effettua secondo i

criteri stabiliti dall'accordo interconfederale applicabile. In mancanza di un accordo interconfederale applicabile, la verifica si effettua secondo i criteri stabiliti nel testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil.

ART. 3.

(*Proclamazione dello sciopero a livello sovra-aziendale*).

1. Ferma restando la disciplina generale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel settore dei trasporti pubblici lo sciopero di una parte o della totalità del personale di una pluralità di imprese può essere proclamato:

a) da un'organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, secondo i criteri di cui al comma 4 dell'articolo 2, risulta dotata di rappresentatività maggioritaria nell'insieme di imprese per il quale lo sciopero è proclamato;

b) da un'organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, pur non rispondendo al requisito di cui alla lettera a), ha sottoposto a *referendum* preventivo tra tutti i dipendenti delle aziende interessate la proclamazione dello sciopero e ha ottenuto un numero di voti favorevoli complessivamente superiore alla metà dei voti espressi. Il *referendum* è valido se ha partecipato al voto almeno la metà dei lavoratori interessati.

2. Il *referendum* di cui al comma 1, lettera b), è regolato mediante un accordo tra le imprese del settore e le organizzazioni sindacali. In difetto di un accordo applicabile, il *referendum* è organizzato e controllato, in ogni sua fase di svolgimento e di scrutinio dei voti, in ciascuna azienda, da un comitato costituito secondo le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 2. Ciascun comitato aziendale trasmette i risultati del *referendum* svolto nella propria azienda alla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n.146, la quale cura la raccolta e

comunica il risultato complessivo a tutte le organizzazioni sindacali e a tutte le imprese interessate.

3. Le contestazioni sullo svolgimento o sull'esito del *referendum* di cui alla lettera *b)* del comma 1 sono risolte provvisoriamente in prima istanza, su richiesta di qualsiasi parte interessata, dalla commissione di conciliazione costituita presso il competente ispettorato territoriale del lavoro.

ART. 4.

(Disposizioni in materia di abbonamenti e di riduzione dei contributi pubblici).

1. Quando un servizio di trasporto pubblico è svolto in regime di abbonamento, il gestore del servizio può scegliere una delle seguenti modalità di compensazione:

a) prorogare la durata degli abbonamenti di un giorno per ciascun giorno nel quale si è verificata un'interruzione del servizio per uno sciopero di durata superiore a quattro ore;

b) praticare uno sconto sull'eventuale rinnovo degli abbonamenti, proporzionato alla durata degli scioperi verificatisi nel periodo immediatamente precedente, secondo il criterio di cui alla lettera *a)*;

c) restituire agli abbonati, al termine del periodo coperto dall'abbonamento, la parte del prezzo corrispondente alla durata complessiva degli scioperi nel periodo stesso secondo il criterio di cui alla lettera *a)*.

2. Della modalità di compensazione scelta ai sensi del comma 1 il gestore deve informare tutti gli abbonati.

3. Quando un servizio di trasporto pubblico è finanziato con contributi o corrispettivi non direttamente proporzionati ai chilometri di servizio effettivamente svolto, i contributi o corrispettivi complessivi sono in ogni caso ridotti in proporzione ai chilometri di servizio non svolti a causa di uno sciopero. Se già versati, i contributi in eccesso devono essere restituiti.

CAPO II

DISPOSIZIONI IN MATERIA
DI ASSEMBLEA SINDACALE

ART. 5.

(Determinazione della collocazione temporale dell'assemblea sindacale in orario di lavoro).

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 20 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è inserito il seguente:

« La richiesta dell'assemblea deve essere presentata, fatti salvi i casi di motivata urgenza, con almeno cinque giorni di anticipo rispetto al suo svolgimento. La collocazione temporale dell'assemblea destinata a svolgersi in orario di lavoro è stabilita dal datore di lavoro, fatto salvo diverso accordo tra lo stesso e l'organizzazione sindacale richiedente, tra il sesto e il decimo giorno dalla presentazione della richiesta, in modo da ridurre al minimo il pregiudizio all'organizzazione del lavoro e al suo regolare svolgimento ».

ART. 6.

(Assemblea sindacale nel settore dei servizi pubblici).

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 20 della legge 20 maggio 1970, n. 300, introdotto dall'articolo 5 della presente legge, è inserito il seguente:

« Nelle aziende che gestiscono servizi rientranti nel campo di applicazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, lo svolgimento dell'assemblea in orario di lavoro non può comportare interruzione del servizio pubblico. Qualora non sia possibile lo svolgimento dell'assemblea in orario di lavoro senza che si produca l'interruzione, essa deve essere svolta fuori dal normale orario di lavoro, con pagamento ai lavoratori partecipanti della retribuzione ordinaria aggiuntiva corrispondente ».

CAPO III

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 7.

(Disposizioni transitoria e finale).

1. Le consultazioni sulla proclamazione di uno sciopero, di cui agli articoli 2 e 3, svolte ai sensi di quanto previsto dai medesimi articoli, soddisfano il requisito di legittimità della proclamazione anche se sono state effettuate prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



17PDL0053950