

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ICHINO, D'ALIA, BIANCO, BONINO, CECCANTI, CINTOLA, FOLLINI, FOSSON, GALPERTI, Mariapia GARAVAGLIA, MAZZUCONI, MORANDO, NEGRI, PERDUCA, PINOTTI, PINZGER, PORETTI, RUSCONI, RUTELLI, SANGALLI, THALER AUSSERHOFER, TONINI e VIMERCATI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 2009

Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - «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, vol. II, pagine 1655-1656): sono le parole di un padre del movimento sindacale italiano da poco tempo scomparso. Vittorio Foa, al cui ricordo intendiamo dedicare, con gratitudine e commozione, questa nostra iniziativa legislativa. Essa nasce dalla constatazione che nell'ultimo quarto di secolo, nel settore cruciale dei trasporti pubblici, quella concezione dello sciopero come strumento di lotta cui fare ricorso con grande misura 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 Ottanta e Novanta 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 un uso molto aggressivo e spregiudicato di questo strumento di lotta, i quali hanno così acquisito di fatto, in questo settore, nonostante il loro scarso radicamento associativo 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 contrapposi-

zione 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 e in quello del trasporto aereo). 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 que-
dire «messi nell'angolo» da sindacati autonomi, minoritari 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 nel recente caso di Alitalia - 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 12 giugno 1990 n. 146, modificata dalla legge 11 aprile 2000 n. 83, 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 rivela insufficiente ad arginare una conflittualità talora esasperata.

Per uscire da questa situazione riteniamo necessario, per un verso, attivare la possibilità di forme di lotta sindacale nuove, altrettanto se non più incisive rispetto allo sciopero tradizionale, ma prive delle esternalità negative di quest'ultimo, cioè dei suoi effetti dannosi per gli interessi degli utenti e della collettività: per questo il 30 ottobre scorso abbiamo presentato il disegno di legge atto Senato n. 1170 in materia di sciopero virtuale. Per altro verso, riteniamo necessario che nel settore dei trasporti (il solo dove il problema si pone in maniera particolarmente grave) 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 una azienda o di un settore. Questo è l'intendimento del disegno di legge qui presentato, 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.

L'articolo 1 delimita il campo di applicazione della nuova disciplina. Nel comma 5 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 Com-

missione di garanzia di cui all'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146.

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, 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 una consultazione elettorale si sia svolta entro l'ultimo triennio. 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: vedi in proposito, nella letteratura giuslavoristica italiana, G.C. Perone, *L'azione sindacale negli Stati membri dell'Unione Europea*, Roma, *La Sapienza editrice*, 1995, pag. 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 nella *Trade Union Reform and Employment Rights Act* 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 *real decreto ley* n. 17 del 4 marzo 1977 subordina la legittimità dello sciopero all'approvazione da parte della maggioranza dei lavoratori interessati o dei loro rappresentanti), e in quello greco (dove la legge n. 330/1976, articolo 34, prevede che la proclamazione dello sciopero sia approvata dall'assemblea degli aderenti al sindacato a scrutinio segreto).

L'articolo 3, infine, disciplina la proclamazione dello sciopero riferito a un ambito sovraaziendale: 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 all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), possa configurarsi soltanto in settori di piccole dimensioni, oppure in settori 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 citata Commissione di garanzia, la funzione di raccogliere i risultati e di controllare la correttezza del procedimento, e alle competenti Direzioni provinciali del lavoro la funzione di dirimere le eventuali controversie che sorgessero in proposito nelle singole sedi aziendali.

La soluzione proposta presenta il vantaggio della snellezza e 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 e non certo una funzione permanentemente sostitutiva dell'autonomia collettiva in questa materia.

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Campo di applicazione)

1. La presente legge si applica alle imprese che svolgono servizi di trasporto pubblico aereo, marittimo, ferroviario o su strada, urbano e interurbano, nonché ai servizi di manutenzione ordinaria o straordinaria di impianti di ascensori.

2. La presente legge si applica, altresì, 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. La presente legge si applica alle imprese che svolgono attività diverse da quelle di cui ai commi 1 e 2 soltanto in riferimento agli scioperi riguardanti il personale addetto ai servizi di cui ai medesimi commi 1 e 2.

4. La presente legge non si applica alla proclamazione di forme di lotta sindacale diverse dall'astensione collettiva dal lavoro e in particolare allo sciopero virtuale.

5. Le disposizioni della presente legge cessano di applicarsi in presenza di un accordo collettivo ratificato dalla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni.

Art. 2.

(Proclamazione dello sciopero aziendale)

1. Ferma restando la disciplina generale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali,

nei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, lo sciopero aziendale, anche se limitato a una parte del personale dipendente dall'impresa, può essere proclamato:

a) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, nella più recente elezione di rappresentanti sindacali, estesa all'intera azienda o alla singola unità produttiva, tenutasi nel corso dei tre anni precedenti la proclamazione dello sciopero, abbia conseguito complessivamente più di metà dei voti espressi;

b) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che abbia promosso tra i dipendenti dell'intera azienda o della singola unità produttiva un *referendum* preventivo avente come oggetto la proclamazione dello sciopero, a condizione che i voti favorevoli alla proclamazione dello sciopero medesimo siano stati complessivamente superiore alla metà dei voti espressi.

2. Per unità produttiva ai sensi del comma 1 del presente articolo, si intende quella definita dall'articolo 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni.

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

4. Le organizzazioni o associazioni sindacali che rappresentano una sola categoria professionale operante nei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, prive del requisito di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo, possono procla-

mare uno sciopero aziendale solo attraverso la procedura di cui al comma 1, lettera *b*), del presente articolo.

Art. 3.

(Proclamazione dello sciopero a livello sovraziendale)

1. Ferma restando la disciplina generale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, nei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, lo sciopero di una parte o della totalità del personale di una pluralità di aziende può essere proclamato:

a) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, nella più recente elezione di rappresentanti sindacali, estese alla generalità dei lavoratori dipendenti delle imprese interessate dallo sciopero, tenutesi nel corso dei tre anni precedenti la proclamazione dello sciopero, abbia conseguito complessivamente più di metà dei voti espressi;

b) da una organizzazione sindacale o coalizione di organizzazioni sindacali che, pur non rispondendo al requisito di cui alla lettera *a*), del presente comma abbia promosso tra i dipendenti delle aziende medesime un *referendum* preventivo avente come oggetto la proclamazione dello sciopero, a condizione che i voti favorevoli alla proclamazione dello stesso sciopero siano stati complessivamente superiore alla metà dei voti espressi;

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

garanzia di cui al citato articolo 12 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la quale cura la raccolta e, entro sette giorni dalla data del completamento della stessa, comunica il risultato complessivo a tutte le organizzazioni sindacali e a tutte le imprese interessate.

3. Ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera *a*), laddove in una azienda operante nei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, si svolga una elezione di rappresentanti sindacali estesa alla generalità dei lavoratori dipendenti, l'azienda medesima, congiuntamente con le organizzazioni sindacali interessate, comunica il risultato alla Commissione di garanzia di cui al citato articolo 12 della legge n. 146 del 1990. Le contestazioni circa lo svolgimento o l'esito dell'elezione dei rappresentanti sono risolte provvisoriamente in prima istanza, su richiesta di qualsiasi parte interessata, dalla Commissione di conciliazione costituita presso la competente Direzione provinciale del lavoro.

Art. 4.

1. In caso di indizione di uno sciopero all'interno di un'impresa operante in uno dei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, svolto in regime di abbonamento, la durata dell'abbonamento medesimo è prorogata per un numero di giorni pari a quelli in cui si è verificata la riduzione della funzionalità del servizio in misura superiore al 50 per cento, per un durata complessiva superiore a quattro ore nel corso della giornata.

2. In caso di indizione di uno sciopero all'interno di un'impresa operante in uno dei servizi del trasporto pubblico di cui all'articolo 1, comma 1, sovvenzionata mediante contributi pubblici, i contributi medesimi sono ridotti in proporzione al periodo di sospensione del servizio o al periodo in cui la funzionalità del servizio medesimo ha su-

bito una riduzione superiore al 50 per cento.
Qualora i contributi di cui al primo periodo
siano già stati versati all'impresa, essi de-
vono essere restituiti.

