



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NANNICINI, FEDELI, LAUS, MISIANI e PARENTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 2019

Istituzione dell'Autorità garante per le relazioni industriali. Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, per la promozione della partecipazione civica

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese ha per lungo tempo garantito *standard* di qualità del lavoro e tassi di copertura della contrattazione collettiva particolarmente elevati, anche al confronto con i Paesi europei più avanzati.

Negli ultimi anni tuttavia qualcosa è cambiato. Gli effetti - mai pienamente riassorbiti - della lunga crisi economica e finanziaria, i rapidi mutamenti tecnologici nel frattempo intercorsi e, non da ultimo, la crisi dei corpi intermedi che ha investito tutti gli organismi esponenziali di rappresentanza hanno prodotto uno scenario molti versi inedito.

Alle storiche debolezze del nostro sistema economico - tra tutte, l'estesa sottoccupazione delle donne e dei giovani, la forte disomogeneità territoriale nella produzione di ricchezza e la persistenza di ampie sacche di lavoro nero e sommerso - si sono aggiunti nuovi fenomeni, che a vario titolo interpellano l'efficienza del modello di relazioni industriali per come fino ad oggi configurato.

Innanzitutto è cresciuto il fenomeno del lavoro povero, assumendo dimensioni e caratteristiche del tutto particolari rispetto alla media europea. I lavoratori a rischio di povertà sono oggi in Italia il 12,2 per cento, a fronte di una media UE28 pari al 9,4 per cento (ISTAT). Soprattutto, in controtendenza con la maggior parte dei Paesi europei, questa percentuale è ancora in aumento, anche per effetto dell'estensione del *part-time* involontario e del lavoro temporaneo e, in generale, del calo delle ore annue lavorate.

Allo stesso tempo si sono espanse le forme di lavoro irregolari o *non standard*,

da quelle tipiche della cosiddetta *GIG-economy* fino alle false cooperative e false partite IVA. Ma soprattutto si sono accresciuti i fenomeni di *dumping* sociale per effetto della proliferazione dei contratti sottoscritti da sigle sindacali prive di effettiva rappresentatività (cosiddetti « contratti pirata ») e della più estesa elusione delle norme contrattuali.

Ne è risultata una sostanziale riduzione del grado di copertura delle tutele collettive, a sua volta accompagnata dall'indebolimento e dalla frammentazione del sistema della rappresentanza. Basti pensare che risultano ad oggi depositati presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ben 868 accordi collettivi, la maggior parte dei quali stipulati da sigle prive di effettiva rappresentatività. Il loro numero è cresciuto esponenzialmente negli ultimi anni, in coincidenza con la crisi economica.

Il presente disegno di legge mira pertanto a rafforzare e ricomporre il sistema della contrattazione, attraverso l'istituzione di un'Autorità garante per le relazioni industriali che garantisca allo stesso tempo la certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali e l'estensione e l'esigibilità dei contratti collettivi, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale.

Essa consentirebbe tra l'altro l'unificazione in un'unica sede di tutti gli organismi che oggi svolgono a vario titolo funzioni di rappresentanza, certificazione e garanzia in materia di lavoro, con risparmio complessivo di risorse e generale aumento dell'efficienza amministrativa.

L'obiettivo è la realizzazione di un sistema più evoluto e integrato di relazioni in-

dustriali, che possa giovare di un più moderno e adeguato sistema di pubblica regolazione nonché di sedi e strumenti più inclusivi di partecipazione sociale.

A questo fine il disegno di legge prevede anche una riqualificazione e integrazione delle funzioni attribuite al CNEL, che per la sua vocazione istituzionale e per il rilevante interesse pubblico dei compiti che già svolge (a partire dalla gestione dell'archivio nazionale dei contratti) e si candida naturalmente a costituire il luogo di insediamento dell'Autorità garante per le relazioni industriali.

In questo quadro, lo stesso CNEL dovrebbe a sua volta divenire sede e strumento permanente di partecipazione e consultazione dei cittadini, attraverso un'apertura alla rappresentanza civica diretta.

Nel merito la proposta prevede - all'articolo 1 - l'istituzione, presso il CNEL, dell'Autorità garante per le relazioni industriali, quale autorità nazionale competente per: la regolazione, la certificazione e la raccolta dei contratti collettivi nei settori pubblico e privato; la misurazione e la certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori; la prevenzione e la risoluzione delle controversie collettive di lavoro a livello nazionale e locale, nonché, su richiesta delle parti coinvolte in una controversia sull'applicazione dei contratti collettivi, lo svolgimento di funzioni di conciliazione e arbitrato.

Nelle materie di sua competenza l'Autorità è tenuta a svolgere attività consultiva e di segnalazione al Governo, ma anche a promuovere le buone pratiche e formulare codici di condotta relativi ai rapporti individuali e collettivi di lavoro.

La proposta prevede che all'Autorità siano inoltre attribuite le funzioni di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e quelle di rappresen-

tanza delle pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Essa si candida pertanto a subentrare nelle funzioni e prerogative ad oggi svolte, rispettivamente, dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), che sarebbero soppresse, con generale risparmio di risorse pubbliche.

L'Autorità è organo collegiale costituito dal presidente del CNEL, che la presiede, e da otto membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dello sviluppo economico. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate.

I componenti dell'Autorità devono essere scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza in materia di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali. Essi durano in carica sette anni e non possono essere confermati. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. Le indennità spettanti ai componenti dell'Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Al fine di ottimizzare l'integrazione delle funzioni e delle attività rispettivamente svolte dal CNEL e dall'Autorità, ferme restando la piena autonomia e l'indipendenza di giudizio e di valutazione con cui è tenuta ad operare l'Autorità, la proposta prevede

che il vicepresidente dell'Autorità, eletto tra i componenti designati, svolga anche funzioni di vicepresidente del CNEL.

Infine la nuova disciplina dispone che le pubbliche amministrazioni e le imprese siano tenute a fornire all'Autorità la piena collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

L'articolo 2 modifica la legge n. 936 del 1986, che regola il funzionamento del CNEL, prevedendo tre sostanziali innovazioni.

In primo luogo si dispone che il Consiglio venga integrato da dieci cittadini estratti a sorte da un apposito albo, istituito presso il medesimo Consiglio, cui possono iscriversi coloro che sono in possesso di specifici requisiti professionali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nonché, sulla base dei requisiti individuati dallo stesso decreto, coloro che rappresentino comitati e associazioni non rientranti nel criterio di maggiore rappresentatività.

In secondo luogo la norma interviene sulla composizione dell'ufficio di presidenza. Oltre che dal presidente, che svolge compiti di indirizzo, l'ufficio di presidenza sarebbe composto da un vicepresidente con delega all'Autorità per le relazioni industriali, eletto dalla medesima Autorità, e da un vicepresidente con delega alle attività del Consiglio, eletto dal Consiglio.

Infine, la nuova disciplina amplia le funzioni partecipative e di rappresentanza del CNEL. Dispone che esso partecipi alla rete dei Consigli economici degli Stati membri dell'Unione europea e rappresenti l'Italia presso il Comitato economico e sociale europeo. Ma soprattutto attribuisce al Consiglio la funzione di promuovere, anche su

impulso della società civile, consultazioni pubbliche dei cittadini e petizioni civiche rivolte ai soggetti istituzionali e, in generale, di sostenere la partecipazione civica, la sostenibilità sociale e ambientale e le iniziative di trasparenza rivolte alle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 3 reca, da ultimo, le disposizioni finali e transitorie.

La definizione delle modalità di funzionamento e di attivazione dell'Autorità è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro per la pubblica amministrazione. Con il medesimo decreto è disciplinato il trasferimento all'Autorità, delle funzioni esercitate dall'ARAN e dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con le relative risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto, sono quindi soppresse l'ARAN e la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Lo svolgimento delle funzioni attribuite al CNEL e all'Autorità ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge deve essere assicurato mediante le risorse finanziarie, umane e strumentali già assegnate al CNEL, all'ARAN e alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi essenziali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Autorità garante per le relazioni industriali)

1. È istituita, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), l'Autorità garante per le relazioni industriali, di seguito denominata « Autorità ». Essa opera, nel rispetto dell'articolo 39 della Costituzione e secondo i criteri stabiliti dalla legge, quale autorità nazionale competente per:

a) la regolazione, la certificazione e la raccolta dei contratti collettivi nei settori pubblico e privato;

b) la misurazione e la certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori;

c) la prevenzione e la risoluzione delle controversie collettive di lavoro a livello nazionale e locale nonché, su richiesta delle parti coinvolte in una controversia sull'applicazione dei contratti collettivi, lo svolgimento di funzioni di conciliazione e arbitrato.

2. Nelle materie di propria competenza l'Autorità svolge attività consultiva e di segnalazione al Governo, anche ai fini della definizione, del recepimento e dell'attuazione della normativa dell'Unione europea. È altresì compito dell'Autorità promuovere le buone pratiche e formulare codici di condotta relativi ai rapporti individuali e collettivi di lavoro.

3. L'Autorità svolge altresì funzioni di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di sciopero nei ser-

vizi pubblici essenziali e rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Per tali fini essa assume le funzioni e le prerogative, rispettivamente, della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, di cui all'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sono pertanto soppresse ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della presente legge.

4. L'Autorità è organo collegiale costituito dal presidente del CNEL, che la presiede, e da otto membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dello sviluppo economico. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate.

5. I componenti dell'Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza in materia di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali. Essi durano in carica sette anni e non possono essere confermati. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. Le indennità spettanti ai componenti dell'Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

6. Il vicepresidente dell'Autorità, eletto tra i componenti designati, svolge anche funzioni di vicepresidente del CNEL.

7. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

8. Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire all'Autorità, oltre a notizie e informazioni, la piena collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

Art. 2.

(Promozione della partecipazione civica e della sostenibilità sociale e ambientale. Modifiche alla legge n. 936 del 1986)

1. Alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il Consiglio è integrato da dieci cittadini estratti a sorte da un apposito albo istituito presso il medesimo Consiglio, cui possono iscriversi coloro che sono in possesso di specifici requisiti professionali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nonché, sulla base dei requisiti individuati dallo stesso decreto, coloro che rappresentino comitati e associazioni non rientranti nel criterio di maggiore rappresentatività »;

b) all'articolo 6, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente, che svolge compiti di indirizzo, da un vicepresidente con delega all'Autorità per le relazioni industriali, eletto dalla medesima Autorità, e da un vicepresidente con delega alle attività del Consiglio, eletto dal Consiglio stesso ».

c) all'articolo 10-*bis*, dopo la lettera c) sono aggiunte le seguenti:

« *c-bis*) promuove e realizza, anche su impulso della società civile, consultazioni pubbliche dei cittadini e petizioni civiche rivolte ai soggetti istituzionali. Promuove la partecipazione civica, la sostenibilità sociale

e ambientale e iniziative di trasparenza rivolte alle pubbliche amministrazioni;

c-ter) partecipa alla rete dei Consigli economici degli Stati membri dell'Unione europea e rappresenta l'Italia presso il Comitato economico e sociale europeo ».

Art. 3.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro per la pubblica amministrazione, sono definite le modalità di funzionamento e di attivazione dell'Autorità. Con il medesimo decreto è disciplinato il trasferimento all'Autorità delle funzioni esercitate dall'ARAN e dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con le relative risorse finanziarie, strumentali e di personale.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, l'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e l'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, sono abrogati. Entro novanta giorni dalla medesima data, l'ARAN e la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali sono soppresse.

3. Lo svolgimento delle funzioni attribuite al CNEL e all'Autorità ai sensi degli articoli 1 e 2 è assicurato mediante le risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate al CNEL, all'ARAN e alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi essenziali, alla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.