

**DOCUMENTO A SUPPORTO DELL'AUDIZIONE
SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 550, 1286 E 2006,
IN TEMA DI REGOLAMENTAZIONE DELLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI**

Giovedì 26 novembre 2015, Senato della Repubblica

A cura di **ADAPT – Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali**

Oggetto dell'audizione

Le Commissioni 1° e 11° hanno deliberato di procedere ad una serie di audizioni sui **disegni di legge in tema di regolamentazione dello sciopero nei trasporti pubblici**. L'audizione riguarda, in particolare, i seguenti disegni di legge:

- Disegno di legge n. 550, recante modifiche alla legge 12 giugno 1990, n. 146;
- Disegno di legge n. 1286, recente delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone;
- Disegno di legge n. 2006, recante disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici e integrazione della disciplina generale dell'assemblea sindacale.

Analisi complessiva

Tipologia e ambito di intervento

- Il disegno di legge n. 550 propone delle modifiche alla legge n. 146 del 1990 riguardanti, nello specifico, il ruolo e le funzioni della Commissione di garanzia;
- Il disegno di legge n. 1286 delega il Governo ad intervenire sugli aspetti procedurali per l'esercizio del diritto di sciopero, nonché sul ruolo e sulle funzioni della Commissione di garanzia;
- Il disegno di legge n. 2006 interviene sugli aspetti procedurali per l'esercizio del diritto di sciopero e del diritto di indizione dell'assemblea sindacale.

Prevede altresì disposizioni specifiche per la salvaguardia degli interessi economici dell'utenza.

Valutazioni

1. Occorre premettere che le problematiche connesse alle forme esasperate di conflitto nei servizi pubblici essenziali non sono dipese e non dipendono dalla qualità regolativa degli istituti della **legge 12 giugno 1990, n. 146**. In effetti, si tratta di un impianto normativo che, oltre ad aver ispirato nel corso degli anni le legislazioni di diversi ordinamenti giuridici, ha dimostrato nel complesso una certa efficacia nel garantire l'obiettivo di un contemperamento equilibrato tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela di altri diritti di rilevanza costituzionale. **Nuove tecniche legislative di procedimentalizzazione del conflitto, dunque, non possono assicurare con certezza un maggior grado di effettività della normativa in commento**, restando la stessa, anche nelle versioni perfezionate previste dai disegni di legge oggetto di audizione, suscettibile di essere elusa. L'istituto del referendum, del resto, non ha impedito in altri Paesi il ricorso ai c.d. *wildcat strike* promossi da singoli lavoratori, da coalizioni spontanee di lavoratori o da organizzazioni sindacali in violazione delle norme procedurali per l'esercizio dello sciopero. In questa prospettiva, possono essere valutate positivamente le **disposizioni di cui al disegno di legge n. 1286 volte a rivedere e aggiornare il regime sanzionatorio** in caso di violazione delle procedure previste dalla legge n. 146 del 1990, così come le disposizioni dei disegni di legge n. 550 e n. 1286 volte a **potenziare il ruolo di intermediazione della Commissione di garanzia**;
2. **Il disegno di legge n. 2006 ha il carattere di una legge progettata per risolvere problemi specifici e contingenti**. Lo dimostra anche il fatto che il relativo campo di applicazione, per la maggior parte delle disposizioni che veicola, è limitato al solo settore dei trasporti. **Il disegno di legge n. 1286 è più coerente con una visione complessiva delle dinamiche conflittuali nel settore dei servizi pubblici essenziali** che, almeno in termini programmatici, si propone di risolvere attraverso la costituzione di un sistema di relazioni industriali di tipo collaborativo e partecipativo. Da qui l'enfasi non solo e non tanto sull'innalzamento del livello di proceduralizzazione del conflitto, ma anche e soprattutto sul rinnovato e più efficiente ruolo di intermediazione affidato alla Commissione di garanzia. Pur tuttavia rispetto all'impianto del disegno di legge n. 1286 si segnalano alcuni

passaggi anacronistici, come ad esempio il richiamo all'accordo quadro del 22 gennaio 2009 che, per molteplici aspetti, è stato superato dagli accordi interconfederali sottoscritti dal 28 giugno 2011 in avanti, ora confluiti nel TU sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014;

3. I disegni di legge n. 550 e n. 1286 affidano alla Commissione di garanzia, variamente denominata, un maggiore e più proattivo ruolo di mediazione nella controversia, esercitabile anche *ex officio*. Ciò è valutato positivamente nella misura in cui **l'intento principale della legge 12 giugno 1990, n. 146, non dovrebbe essere primariamente rivolto ad impedire o limitare l'esercizio del diritto di sciopero, ma a comporre il conflitto collettivo da cui potrebbero scaturire azioni unilaterali**. In questa prospettiva, sono valutati positivamente i percorsi tracciati da entrambi i disegni di legge per rendere esigibile e giustiziabile l'eventuale accordo raggiunto dalle parti all'esito di una procedura di mediazione o arbitrato gestita dalla Commissione;
4. **Sia il disegno di legge n. 1286, sia il disegno di legge n. 2006, sono rispettosi dell'autonomia collettiva**, perché prevedono l'applicazione delle disposizioni di legge sull'esercizio dello sciopero in assenza di regolamentazione pattizia. Rispetto al disegno di legge n. 550, tale questione non si pone, essendo le relative proposte di modifica rivolte esclusivamente al ruolo della Commissione di garanzia;
5. Diversamente, a differenza di quanto affermato nella relazione illustrativa, **l'articolo 5 del Capo II del disegno di legge n. 2006 recante disposizioni in materia di assemblea sindacale è una norma molto invasiva dell'autonomia collettiva**. Stabilisce l'obbligo di preavviso e regola le procedure e le tempistiche per l'indizione che, in assenza di accordo, sono stabilite dal datore di lavoro. È di tutta evidenza il fatto che la disposizione influenzi i rapporti di forza a livello aziendale giacché anche qualora le parti decidessero di regolare l'istituto, come di fatto già avviene nella maggior parte dei contratti collettivi aziendali, il potere contrattuale del management accrescerebbe nella misura in cui, in alternativa all'accordo, si applicherebbe il regime legale;
6. **I disegni di legge n. 1286 e n. 2006 incidono sulla struttura del diritto di sciopero**, con particolare riferimento alla maturazione del diritto alla proclamazione, rispetto al quale viene ristretto l'ambito di applicazione

soggettivo alle sole OOSS dotate di un certo grado di rappresentatività, ovvero alle OOSS legittimate da una procedura referendaria;

7. **La previsione che subordina la titolarità del diritto di proclamare lo sciopero al dato di rappresentatività delle OOSS presenta diverse insidie di ordine tecnico.** Presuppone ad esempio che un'azienda applichi le regole stabilite da un determinato sistema confederale. Presuppone altresì che le OOSS aderiscano alle confederazioni firmatarie dell'accordo interconfederale cui viene affidato il compito di stabilire criteri per la misurazione della rappresentatività. In assenza di un accordo interconfederale applicabile, il disegno di legge n. 2006 prevede che la verifica della rappresentatività si effettui secondo i criteri stabiliti nel Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil. Questo potrebbe paralizzare la piena operatività della disposizione, giacché non solo quel sistema di regole non è (ancora) funzionante e anzi è contestato dalle stesse organizzazioni che hanno contribuito a congegnarlo, ma soprattutto, allo stato attuale, non copre molteplici e rilevanti contesti produttivi dove tra l'altro opera la maggior parte delle organizzazioni sindacali di dubbia rappresentatività, le quali comunque sfuggirebbero alla misurazione e certificazione empirica del dato associativo ed elettorale. **È positivo, da questo punto di vista, che il disegno di legge n. 1286 e il disegno di legge n. 2006 prevedano quantomeno un canale alternativo: il referendum;**
8. **Con riferimento all'istituto del referendum, si evidenziano i problemi di ordine gestionale e organizzativo** che potrebbero insorgere nella fase attuativa, nonché le opzioni di contenzioso che potrebbero prospettarsi laddove le OOSS ne contestino la validità.