



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite
Affari costituzionali e
Lavoro, previdenza sociale

Senato della Repubblica

21 Ottobre 2015

Audizione Parlamentare



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

DdL recanti Regolamentazione
dello sciopero nei trasporti
pubblici

A.S. 550-1286-2006

A cura di:
Massimo Marchetti

Dirigente Area Lavoro e Welfare Confindustria

Confindustria condivide le finalità dei disegni di legge in esame, volte a favorire il funzionamento di un libero e responsabile sistema di buone relazioni industriali nonché a dare più attenta attuazione all'art. 40 della Costituzione, per realizzare, nei servizi pubblici essenziali, un più effettivo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la salvaguardia dei diritti della persona e dell'impresa, tutti diritti costituzionalmente tutelati.

Confindustria condivide la scelta operata, in particolare, con il ddl n. 1286, ma anche negli altri disegni di legge in esame, di non mettere in discussione l'intero impianto della legge n. 146 del 1990, e le conseguenti regolamentazioni che da essa hanno tratto origine, bensì di affrontare quegli aspetti della legge che l'esperienza ha dimostrato essere di efficacia limitata, soprattutto nel settore del trasporto, un comparto in cui, in tutte le sue distinte modalità, Confindustria ha un'ampia rappresentanza delle imprese.

Trattandosi di una materia estremamente complessa, la scelta di intervenire con una legge delega rappresenta, probabilmente, quella che può assicurare un risultato complessivamente più equilibrato e razionale.

Quanto al merito, Confindustria apprezza, anzitutto, la proposta che, attraverso l'individuazione di soglie capaci di misurare l'effettiva rappresentatività di chi intende proclamare lo sciopero, vuole diminuire, se non eliminare del tutto, il fenomeno degli scioperi proclamati da organizzazioni che, pur rappresentando soltanto pochissimi lavoratori, riescono comunque a provocare disagi ai cittadini, ai lavoratori, alle imprese.

Questo criterio si pone in piena coerenza con la volontà che Confindustria e Cgil, Cisl e Uil hanno manifestato sottoscrivendo, il 10 gennaio del 2014, il Testo unico sulla rappresentanza, ossia un accordo che intende, tra l'altro, disciplinare la misurazione del consenso, comparto per comparto, delle singole organizzazioni sindacali.

Il "principio maggioritario", che informa di sé tutto il Testo unico (e che fa sì che il consenso espresso dalle organizzazioni di rappresentanza che rappresentino il 50% + 1 dei lavoratori vincoli anche la minoranza) è stato peraltro ampiamente condiviso anche dalle altre organizzazioni sindacali operanti nel nostro Paese, al punto che allo stato, in totale, sono ben 31 le organizzazioni sindacali (sia aventi struttura confederale, sia no) che hanno aderito al Testo unico.

Sempre nel merito, particolarmente positivo è il principio di delega contenuto nel ddl n. 1286 che vuol introdurre la dichiarazione di adesione preventiva allo sciopero da parte del singolo lavoratore, con riferimento a servizi o attività di particolare rilevanza.

Si tratterebbe di un segnale di maturità delle relazioni sindacali, perché riteniamo essenziale che le imprese vengano messe in condizione di sapere preventivamente quali

e quanti servizi possono essere, comunque, assicurati nel momento in cui viene effettuato uno sciopero.

Certo è che l'introduzione di tale istituto non dovrebbe mettere in discussione il livello delle prestazioni indispensabili già individuate in base alle vigenti discipline. Ed anzi, la dichiarazione di adesione preventiva allo sciopero dovrebbe essere intesa come un ausilio alla migliore organizzazione delle prestazioni indispensabili.

Inoltre, per garantire la concreta efficacia di tale istituto occorre, da un lato, prevedere un prolungamento del termine del periodo di preavviso (dagli attuali dieci ad almeno venti giorni) entro il quale si dovrà anche ottenere la dichiarazione del lavoratore e, dall'altro, prevedere sanzioni efficaci e dissuasive nel caso di comportamenti difforni.

Al fine di garantire la migliore e più rapida attuazione dell'istituto dell'adesione individuale, Confindustria sottolinea, infine, la necessità che, come previsto, qualora non vengano raggiunti i necessari accordi in materia, si provveda, comunque, seppur in via suppletiva, alla disciplina dell'adesione individuale nelle regolamentazioni provvisorie.

Ciò, non solo garantirebbe immediata effettività alla nuova disciplina anche in sede di prima applicazione ma, allo stesso tempo, favorirebbe la successiva stipulazione di accordi o contratti collettivi in materia.

Sarebbe auspicabile anche una più efficiente disciplina delle procedure di raffreddamento e conciliazione, attenta alle specificità dei singoli settori.

Certamente condivisibile è anche l'intento di limitare il fenomeno del c.d. "effetto annuncio", mediante una più severa disciplina della revoca dello sciopero, anche se tale disciplina andrà coordinata con quella relativa al *referendum* preventivo, che già dovrebbe costituire un argine rispetto a proclamazioni di sciopero meramente strumentali.

Per quanto attiene alle proposte in tema di sciopero virtuale, va preliminarmente sottolineato che ogni e qualsiasi regolamentazione della materia deve sempre lasciare libere le imprese di ammettere o meno forme alternative di azione sindacale, tra le quali lo sciopero virtuale.

Ne consegue che la disciplina dello sciopero virtuale non potrà che essere demandata alla libera determinazione dell'autonomia negoziale collettiva.

Ne consegue ancora che un'eventuale disciplina legislativa non dovrebbe necessariamente prevedere la costituzione di un apposito fondo nel quale far confluire le somme derivanti dall'attuazione dello sciopero virtuale, né prevedere necessariamente meccanismi di restituzione di tali somme.

La legge, semmai, potrebbe prevedere una sorta di "clausola di non regresso", ossia che dall'adozione di forme di sciopero virtuale non possa mai derivare l'effetto della riduzione

della quantità e qualità delle prestazioni indispensabili già previste in virtù delle discipline vigenti.

Si condivide, inoltre, la necessità di rendere molto più efficace la disciplina del c.d. “fermo dell’autotrasporto”, che in passato ha dato luogo a situazioni di palese contrasto con i diritti costituzionali tutelati dalla legge n. 146/1990, nonché di rivedere, in generale, tutta la materia dell’astensione collettiva dalle prestazioni dei lavoratori autonomi in modo da incrementare l’effettività della tutela de diritti costituzionalmente garantiti.

Un apprezzamento a parte va espresso per la previsione che mira a vietare e, di conseguenza, sanzionare forme di protesta “atipiche”, specie laddove queste si traducano in lesioni del diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione.

Confindustria considera opportuno, però, che venga dettagliata maggiormente la proposta, consentendo di includere in essa anche l’esercizio strumentale e formalistico di diritti, come quello di assemblea, che è un aspetto positivamente preso in considerazione nel ddl n. 2006.

Condivisibile, altresì, l’ipotesi di rivedere la disciplina delle sanzioni, con particolare riferimento alla previsione dell’affidamento della riscossione delle eventuali sanzioni alle esattorie (o comunque, a soggetti terzi rispetto al datore di lavoro), in modo da esentare le imprese da tale compito che risulta non solo gravoso in termini procedurali ma anche e soprattutto fonte di problemi di natura sindacale. Semmai andrebbe prevista anche la disciplina di tempi certi e celeri per l’irrogazione delle sanzioni, in modo da garantirne l’effettività.

Un aspetto critico del disegno di legge n. 1286, è, viceversa, costituito dalla proposta di attribuire ad una istituenda Commissione per le relazioni di lavoro funzioni di conciliazione od arbitrato, tanto più se obbligatorie, dei conflitti collettivi sulle tematiche del lavoro ovvero.

Analoga osservazione va mossa al ddl n. 550 laddove prevede (all’art. 1, comma 1, lett. g), una modifica dell’art. 13, comma 1, lett. c) della legge n. 146/1990, che affiderebbe alla Commissione il potere di *“formulare, con apposita delibera, una proposta di composizione della vertenza...”*

Confindustria ritiene che la funzione di composizione delle controversie debba rimanere competenza delle parti sociali, tenendo anche conto di quanto stabilito nel Testo Unico del 10 gennaio 2014.

Scopo di quell’accordo è proprio quello di creare un nuovo modello di relazioni industriali, di tipo collaborativo, che dovrebbe favorire la soluzione negoziale delle controversie di natura sindacale: non a caso nella parte quarta del Testo Unico (cfr. in nota) si prevede un’analitica disciplina di forme di prevenzione e sanzione di azioni di contrasto,

finalizzate a compromettere l'esigibilità e l'efficacia dei contratti collettivi stipulati nel rispetto delle norme concordate¹.

¹ *“Le parti firmatarie dell’Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo d’intesa del 31 maggio 2013 ovvero del presente Accordo convengono sulla necessità di definire disposizioni volte a prevenire e a sanzionare eventuali azioni di contrasto di ogni natura, finalizzate a compromettere il regolare svolgimento dei processi negoziali come disciplinati dagli accordi interconfederali vigenti nonché l’esigibilità e l’efficacia dei contratti collettivi stipulati nel rispetto dei principi e delle procedure contenute nelle intese citate.*

Pertanto i contratti collettivi nazionali di categoria, sottoscritti alle condizioni di cui al Protocollo d’intesa 31 maggio 2013 e del presente accordo, dovranno definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzate a garantire, per tutte le parti, l’esigibilità degli impegni assunti con il contratto collettivo nazionale di categoria e a prevenire il conflitto.

I medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro dovranno, altresì, determinare le conseguenze sanzionatorie per gli eventuali comportamenti attivi od omissivi che impediscano l’esigibilità dei contratti collettivi nazionali di categoria stipulati ai sensi della presente intesa.

Le disposizioni definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro, al solo scopo di salvaguardare il rispetto delle regole concordate nell'accordo del 28 giugno 2011, del Protocollo del 31 maggio 2013 e nel presente accordo, dovranno riguardare i comportamenti di tutte le parti contraenti e prevedere sanzioni, anche con effetti pecuniari, ovvero che comportino la temporanea sospensione di diritti sindacali di fonte contrattuale e di ogni altra agibilità derivante dalla presente intesa.

I contratti collettivi aziendali, approvati alle condizioni previste e disciplinate nella parte terza del presente accordo, che definiscono clausole di tregua sindacale e sanzionatorie, finalizzate a garantire l’esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva, hanno effetto vincolante, oltre che per il datore di lavoro, per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori nonché per le associazioni sindacali espressioni delle confederazioni sindacali firmatarie del presente accordo, o per le organizzazioni che ad esso abbiano formalmente aderito, e non per i singoli lavoratori.”

Ferma restando la condivisione complessiva del disegno di legge n. 1286, si ritiene utile porre all'attenzione della Commissione alcune possibili integrazioni della disciplina.

Anzitutto, si potrebbe prevedere l'estensione della disciplina dello sciopero sui servizi pubblici essenziali ai servizi strumentali ed in appalto nonché ai servizi oggetto di esternalizzazioni da parte di imprese già soggette alla disciplina di legge e ciò a prescindere dal fatto che tali servizi possano essere soggetti a discipline di contratto collettivo diverse da quelle applicate dalle imprese committenti/appaltanti.

Sarebbe, poi, auspicabile disciplinare in maniera compiuta la fattispecie dello sciopero generale che ben potrebbe essere sottoposto a referendum preventivo in ogni caso.

Infine, sarebbe opportuno introdurre una disciplina dello sciopero in ambiti differenti da quello dei servizi pubblici essenziali che potrebbe demandare, in via prioritaria, alla contrattazione collettiva la relativa disciplina.

Per far fronte alla possibile ipotesi di "inerzia" dell'autonomia collettiva sul punto, si potrebbe pensare ad una delega più lunga (24 mesi), solo su questo aspetto, proprio per verificare l'effettiva determinazione delle parti sociali, nei prossimi rinnovi contrattuali e, dunque, riservare l'effettivo esercizio della delega solo nel caso di "inerzia".

Questa estensione della disciplina di legge sullo sciopero dovrebbe, prioritariamente, avere ad oggetto le forme di sciopero lesive di diritti costituzionalmente tutelati ovvero dirette a recare danni irreversibili alle imprese.

Quanto al disegno di legge n. 2006, focalizzato sulla regolazione del conflitto nel settore dei trasporti, si osserva che alcune delle norme ivi previste, come ad esempio le disposizioni in materia di assemblea sindacale, ben potrebbero rappresentare una base per l'attuazione della delega contenuta nel ddl n. 1286.

Come detto infatti, a nostro avviso, lo strumento della delega consentirebbe un intervento di più ampio respiro che dovrebbe garantire una disciplina di maggiore incisività ed equilibrio.

Nel merito, va osservato che non è condivisibile il contenuto dell'art. 4 del ddl n. 2006, in quanto finisce per addossare alle imprese di trasporto pubblico oneri ulteriori ed impropri oltre quelli derivanti dall'azione di sciopero.

Un aspetto che solleva qualche perplessità è il rinvio (contenuto sia nell'art. 2, comma 2, che nell'art. 3, comma 2, del ddl n. 2006) della disciplina del referendum ad accordi tra impresa e organizzazioni sindacali.

L'esperienza concreta sembra suggerire l'opportunità di non coinvolgere direttamente l'impresa interessata da una fase di tensione sindacale nella regolamentazione di un istituto così importante. La soluzione migliore, anche per evitare disarmonie tra

aziende dello stesso settore, sarebbe quella di una regolamentazione da parte della contrattazione di livello e, in difetto, di una regolamentazione provvisoria da parte del Garante.

L'indirizzo complessivo del ddl n. 2006 è, in ogni caso, senz'altro condivisibile e, dunque, nel caso si arrivi alla redazione di un testo unificato da adottare come base del prosieguo dei lavori andrà senz'altro tenuto in considerazione.