

*Commissione di garanzia dell'attuazione  
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*

# **Conferenza delle parti sociali sullo stato di attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**

## **ATTI DELLA CONFERENZA**

organizzata dalla Commissione di garanzia  
dell'attuazione della legge sullo sciopero  
nei servizi pubblici essenziali, il 27 marzo 2012,  
presso la sede del CNEL in Roma

a cura di

CATERINA VALERIA SGRO' e SILVIA LUCREZIO MONTICELLI

*Commissione di garanzia dell'attuazione  
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*

**Conferenza delle parti sociali  
sullo stato di attuazione  
della legge sullo sciopero  
nei servizi pubblici essenziali**

**ATTI DELLA CONFERENZA**

organizzata dalla Commissione di garanzia  
dell'attuazione della legge sullo sciopero  
nei servizi pubblici essenziali, il 27 marzo 2012,  
presso la sede del CNEL in Roma

a cura di

CATERINA VALERIA SGRO' e SILVIA LUCREZIO MONTICELLI

## INDICE

<i>Premessa</i> , di <b>Caterina Valeria Sgrò</b> e <b>Silvia Lucrezio Monticelli</b> .....	5
<i>Saluto</i> , di <b>Antonio Marzano</b> , <i>Presidente del CNEL</i> .....	9
<i>Introduzione</i> , di <b>Roberto Alesse</b> , <i>Presidente della Commissione di garanzia</i> .....	11

## INTERVENTI

<b>Fabrizio Solari</b> , <i>Segretario confederale Cgil</i> .....	17
<b>Paolo Pirani</b> , <i>Segretario confederale Uil</i> .....	19
<b>Pasquale Inglisano</b> , <i>Segretario confederale Cisl</i> .....	21
<b>Sergio Gasparrini</b> , <i>Presidente dell'Aran</i> .....	22
<b>Paola Giuliani</b> , <i>Direttore area lavoro e relazioni industriali di Federutility</i> .....	22
<b>Raffaele Nardacchione</b> , <i>Direttore generale di Assotelecomunicazioni-ASSTEL</i> ..	24
<b>Antonio Martone</b> , <i>già Avvocato generale della Corte di Cassazione, Presidente della Commissione di garanzia dal dicembre 2002 al settembre 2009, Presidente e, dal marzo 2012, Componente della Civit</i> .....	27
<b>Giulio Prosperetti</b> , <i>Professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Roma Tor Vergata, già vice-Presidente della Commissione di garanzia</i> .....	30
<b>Maurizio De Tilla</b> , <i>Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura</i> .....	32
<b>Paolo Moretti</b> , <i>Consigliere della Giunta dell'Unione delle Camere Penali</i> .....	33
<b>Domenico Braccialarghe</b> , <i>Direttore centrale risorse umane di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.</i> .....	35

### **Caterina Valeria Sgrò'**

*Funzionario responsabile dell'Ufficio Contenzioso della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.*

### **Silvia Lucrezio Monticelli**

*Funzionario della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.*

<b>Adriano Tomaro, Direttore per il personale di Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) S.p.A.</b> .....	38
<b>Lupo Rattazzi, Presidente di Assaereo</b> .....	39
<b>Alberto Orlandini, Coordinatore delle relazioni industriali di Assaeroporti</b> .....	40
<b>Simone Marini, Presidente di Assohandlers</b> .....	43
<b>Antonio Cuccuini, Responsabile delle relazioni sindacali di Alitalia Cai S.p.A.</b> .....	45
<b>Umberto Musetti, Responsabile delle risorse umane di Enav</b> .....	46
<b>Fabio Marchiandi, Direttore centrale sviluppo economico di Enac</b> .....	48
<b>Marcello Panettoni, Presidente di Asstra</b> .....	49
<b>Matteo Marconi, Funzionario delle relazioni industriali di Assorimorchiatori</b> .....	51
<b>Franco Nasso, Segretario generale Filt Cgil</b> .....	52
<b>Fabio Milloch, Segretario generale Ugl Trasporti</b> .....	55
<b>Enrico Matteo Ponti, Segretario nazionale Uil Pa</b> .....	55
<b>Paolo Maras, Confederazione Usb</b> .....	57
<b>Luigi Simeone, Segretario generale Ultrasporti</b> .....	59
<b>Antonio Amoroso, Segreteria nazionale Cub Trasporti</b> .....	64
<b>Piergavino Gaias, Rappresentante Atm-pp</b> .....	66
<b>Giovanni Galiotto, Presidente Ipa</b> .....	70
<b>Alessandro Falsina, Presidente Up</b> .....	73
<b>Massimo Cenciotti, Coordinatore nazionale Cgil Igiene ambientale</b> .....	74
<b>Mauro Armandi, Segretario nazionale Slp Cisl</b> .....	76
<b>Roberto Timpani, Segretario generale Fegica Cisl</b> .....	77
<b>Roberto Favoccia, Consigliere Nazionale Ugl Igiene ambientale</b> .....	78
<b>Adriano Coscia, Segreteria nazionale Orsa Trasporti</b> .....	80
<b>Grazia Simone, Segretario nazionale Adiconsum</b> .....	84
<b>Conclusioni, di Roberto Alesse, Presidente della Commissione di garanzia</b> .....	85

## PREMESSA

*Sono pubblicati in questo volume gli Atti della Conferenza delle parti sociali - sullo stato di attuazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni - tenutasi a Roma il 27 marzo 2012, presso la sede del CNEL.*

*La Conferenza è stata organizzata dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali per dare voce a coloro che, in qualità di protagonisti del conflitto, sono chiamati, direttamente dal legislatore, a definire pressoché l'intera regolazione della materia, prima ancora che a rispettarne i contenuti.*

*Si può affermare che la riserva di legge, contenuta nell'art. 40 Cost., trovi, nella normativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, la sua prima realizzazione nel nostro ordinamento.*

*Di tale riserva di legge, (qualificata come relativa in considerazione dell'ampio margine lasciato dal legislatore, all'interno della materia riservata, alle fonti secondarie), costituisce una significativa attuazione l'intervento legislativo del 1990, che attua una equilibrata ripartizione di competenze tra fonte primaria e autonomia collettiva.*

*Peraltro, la disciplina dello sciopero nei servizi essenziali rappresenta un importante esempio di legge "concertata", per essere stata concepita, più di vent'anni fa, proprio sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali che mai hanno fatto venir meno il loro fondamentale sostegno nell'applicazione di essa.*

*Una legge, dunque, espressiva dell'esigenza di promuovere un processo concordato per una determinazione consensuale della disciplina del conflitto nei servizi pubblici. È in questo settore che si è trasferita e addensata la conflittualità, con l'effetto particolare che le conseguenze da essa prodotte ricadono non solamente sui soggetti protagonisti della vertenza, ma anche sui cittadini "terzi", utenti del servizio.*

*Ciò premesso, al senso di responsabilità delle parti sociali si deve, non solo, l'edificazione di una solida rete di accordi sulle prestazioni indispensabili, che*

rappresenta l'attuazione concreta del dettato normativo, ma anche il rispetto delle regole e il proficuo contributo che, si può dire, quotidianamente, esse forniscono all'Autorità di garanzia.

Alla luce del quadro sopra delineato, è evidente che la Commissione, chiamata ad intervenire, nell'esecuzione del proprio mandato istituzionale, sul piano interpretativo e applicativo della normativa da qua, non può prescindere da un'interlocuzione sistematica con i sindacati dei lavoratori, i datori di lavoro, le amministrazioni e le associazioni degli utenti.

Ecco perché la Conferenza di tutti i protagonisti del sistema normativo della legge 146 ha rappresentato una preziosa occasione per compiere una valutazione sul suo stato di attuazione e per acquisire, nel contempo, interessanti contributi utili alla Commissione, nell'espletamento delle sue funzioni.

In questo ambito, infatti, sindacati, da un lato, e amministrazioni ed imprese erogatrici dei servizi pubblici, dall'altro, sono chiamati a fornire la propria collaborazione per il soddisfacimento di un interesse generale, contribuendo a predisporre le condizioni idonee all'esatto adempimento del dovere di solidarietà nei confronti dei cittadini-utenti, titolari di diritti costituzionalmente garantiti.

In effetti, non v'è dubbio che il favor legislativo per la bilateralizzazione delle regole del conflitto, come fattore di rafforzamento della loro credibilità sociale, richiede una periodica e costante verifica della tenuta del sistema.

Ciò, soprattutto, quando il progressivo e radicale mutamento del contesto economico-normativo rende necessaria e particolarmente urgente, alla luce delle diverse condizioni in cui oggi operano i gestori dei servizi pubblici, un'interpretazione evolutiva della normativa in materia di sciopero.

Del resto, il processo di liberalizzazione, avviato dal legislatore con l'obiettivo di ampliare lo spazio dei mercati e di stimolare la concorrenza in diversi settori dell'economia, può avere effetti dirompenti sulle dinamiche delle relazioni sindacali e del conflitto collettivo, sia per le ricadute sociali, più o meno rilevanti, che esso determina, sia per le sostanziali modifiche che intervengono nell'assetto organizzativo e produttivo di un settore.

In tale contesto, si ricorda che il quadro normativo nazionale, in materia di liberalizzazioni, è stato recentemente perfezionato dal legislatore con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività". Con la conseguenza che la gestione di vari comparti, soprattutto nel settore dei trasporti, tradizionalmente soggetti ad assetti proprietari tendenzialmente monopolistici, dovrà "fare i conti" con un sistema di più estesa concorrenza.

In particolare, il mutamento dell'assetto della struttura delle imprese impone una sostanziale revisione delle principali normative regolamentari, nate,

com'è ovvio, nell'ambito di un regime monopolistico del servizio pubblico essenziale ed ispirate, quindi, alla logica del gestore unico.

Oggi, in una prospettiva di gestione responsabile del conflitto, in un contesto caratterizzato, peraltro, da una grave emergenza economica, appare indispensabile una ricerca di nuovi equilibri, a livello collettivo.

La crisi delle rappresentanze riguarda, ormai indistintamente, partiti politici e parti sociali. Tutti rischiano di "affondare" nel "naufragio" che sta spazzando via storiche certezze e consolidati punti di riferimento.

Una ricomposizione più ampia delle forze sociali, in presenza di un indebolimento della politica, può contribuire a colmare un vuoto, oltre che a fronteggiare efficacemente le conseguenze della crisi economica sul tessuto sociale e sulla coesione del Paese.

In quest'ottica, ogni occasione di confronto costruttivo e di dialogo propositivo è apprezzabile e quanto mai auspicabile.

Per questo, nel volume, il lettore troverà pubblicati tutti gli interventi e i contributi orali o scritti svolti dai rappresentanti delle principali associazioni datoriali delle aziende, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni degli utenti\*.

Caterina Valeria Sgrò  
Silvia Lucrezio Monticelli

Roma, 15 aprile 2013

\*\*\*

\* Nel presente volume sono riportate le trascrizioni della registrazione degli interventi svolti dai partecipanti, rielaborati, ove necessario, dalle curatrici, al fine di rendere più chiaro il testo pubblicato.

*Saluto di*  
**ANTONIO MARZANO**  
*Presidente del CNEL*

In qualità di Presidente del CNEL, rivolgo a tutti un caloroso benvenuto. Non occorre una lunga riflessione per comprendere l'importanza del problema trattato e la rilevanza del lavoro svolto dall'Autorità di garanzia, per il corretto funzionamento della nostra democrazia.

Il compito dell'Autorità, in definitiva, è stato ed è quello di contemperare due tipologie di diritti, entrambi tutelati dalla nostra Costituzione, il diritto di sciopero e il diritto di fruire dei servizi pubblici essenziali. Stiamo, quindi, parlando di un aspetto importante della nostra democrazia così come è regolata dalla Costituzione.

Come sempre accade in simili casi, la ricerca dell'equilibrio fra diritti di questa natura non è certamente compito agevole. Ritengo, tuttavia, che si possa dire che, salvo qualche eccezione inevitabile, trattandosi di una regolamentazione legislativa che risale ad oltre venti anni fa, il compito è stato svolto in un modo assolutamente positivo.

Nell'interesse dei cittadini, intesi come lavoratori e come utenti, si sono realizzate cose importanti, anche grazie al concorso responsabile degli attori protagonisti delle relazioni industriali, nel settore specifico dei servizi pubblici, e grazie alla fitta rete di accordi e regolamentazioni sull'esercizio del diritto di sciopero, alla cui edificazione l'Autorità di garanzia ha dato un contributo fondamentale.

Pertanto, considerata l'importanza del tema ed il livello delle problematiche connesse alla ricerca di equilibri di natura costituzionale, l'iniziativa di oggi appare molto importante.

Allo scopo di monitorare lo stato di attuazione della normativa, dopo dieci anni dalla riforma della legge n. 146 del 1990, avvenuta, come è noto, nel 2000, ad opera della legge n. 83, ed al fine di discutere dei problemi e dei possibili ulteriori miglioramenti, sono oggi chiamati a pronunciarsi tutti gli attori delle relazioni industriali nel settore dei servizi pubblici: i sindacati dei lavoratori, i

datori di lavoro, le amministrazioni preposte all'erogazione dei servizi pubblici ed anche le associazioni rappresentative dei consumatori ed utenti, tutti soggetti che rappresentano un importante settore della nostra vita associativa.

Come dicevo, le difficoltà sono tante ma è importante capire quali progressi si possono compiere, tenuto conto che la materia non è statica ma dinamica e che gli sviluppi sono continui.

Per esempio, sarebbe interessante verificare l'impatto che avranno nel settore le riforme sul federalismo che si vanno delineando, con particolare riferimento al trasferimento di competenze statali ed alle conseguenze di carattere organizzativo sulla pubblica amministrazione; o, ancora, quali rilievi avranno sulla sfera di attività dell'Autorità l'*outsourcing* e le preannunciate liberalizzazioni.

Quella di oggi rappresenta, quindi, un'iniziativa volta al confronto e possibilmente all'accordo fra le parti sociali.

Sono sicuro che questa giornata fornirà un contributo positivo in un momento in cui, per il conseguimento di obiettivi di sviluppo, la coesione sociale rappresenta una condizione indispensabile.

Un Paese troppo frammentato ha una difficoltà in più nel crescere, nello svilupparsi.

Il nostro Paese fu coeso dopo un'esperienza terribile, che includeva anche una fase di guerra civile. Fu coeso nel ventennio successivo alla fine di quella guerra. L'obiettivo comune era quello della ricostruzione. Su di esso c'era convergenza di tutti.

Ritengo che un alto grado di coesione sia indispensabile, se vogliamo riprendere il cammino dello sviluppo.

*Introduzione di*

**ROBERTO ALESSE**

*Presidente della Commissione di garanzia*

Prima di procedere con la mia relazione, do lettura di un messaggio inviato dal Ministro Fornero che, non potendo partecipare ai lavori odierni, scrive: *"Rivolgo un cordiale saluto a tutti i presenti e un ringraziamento alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in particolare al suo Presidente, dottor Roberto Alesse, per l'invito ad intervenire alla Conferenza delle parti sociali sullo stato di attuazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.*

*Purtroppo, improrogabili impegni istituzionali non mi consentono di aderire al vostro graditissimo invito. Saluto, tuttavia, con vivo apprezzamento, questa iniziativa che mira ad approfondire l'impatto e l'evoluzione della normativa in questione sul nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio. Esprimo il mio auspicio affinché un lavoro sinergico e partecipativo tra le parti sociali e la Commissione possa realizzare al meglio il temperamento tra i diritti fondamentali della collettività e il diritto di sciopero, proprio in un periodo caratterizzato da una forte tensione sociale, causata, in primo luogo, dagli effetti della crisi economica globale sull'economia del settore pubblico e privato dell'Italia. Auguro a tutti i presenti di trascorrere una piacevole giornata e spero di poterli incontrare in una prossima occasione."*

Comunico, inoltre, che il Ministro Patroni Griffi interverrà più tardi nel corso dei nostri lavori perché, al momento, impegnato al Senato.

La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero dei servizi pubblici essenziali è particolarmente lieta di incontrare oggi, in questa prestigiosa sala del Cnel, i protagonisti delle relazioni industriali, vale a dire i sindacati dei lavoratori, i datori di lavoro, le amministrazioni preposte all'erogazione di servizi pubblici, le associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti, al fine di compiere assieme una valutazione sullo stato di attuazione della normativa contenuta nella legge n. 146 del 1990, modificata successivamente dalla legge n. 83 del 2000.

Riteniamo, infatti, che si tratti di un'occasione utile per fornire all'Autorità di garanzia suggerimenti, non solo in ordine all'ottimizzazione degli interventi che il legislatore demanda ad essa, ma anche in ordine alla costante attività interpretativa della Commissione, che diviene uno strumento di creazione del diritto oggettivo rispetto all'intera disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Come è noto, la legge n. 146 del 1990, che rimane l'unica esperienza di regolamentazione legislativa dello sciopero, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 40 della Costituzione, rappresenta uno dei maggiori esempi di legge concertata, essendo stata concepita più di venti anni fa proprio sulla spinta di un forte consenso fra tutte le parti sociali che mai hanno mancato di svolgere una funzione importante nella fase di attuazione della normativa.

A questo proposito, vorrei ricordare lo straordinario contributo preparatorio alla legge n. 146, che, nel dicembre del 1987, fu offerto da un apposito comitato di saggi, istituito per volontà delle maggiori confederazioni sindacali, il quale elaborò un parere di massima che ha poi costituito uno dei fondamentali *background* culturali della legge n. 146 promulgata dopo circa due anni.

Del resto, nel disegno ispiratore del legislatore, sono proprio le parti sociali ad assurgere al ruolo di veri protagonisti del sistema di funzionamento della normativa ed a loro viene demandata, *in primis*, la predisposizione delle regole, mediante le quali il diritto di sciopero si esercita nei singoli settori.

Da questo punto di vista, alla Commissione è riconosciuta soltanto un'attività di supplenza in caso di inerzia, da parte delle Organizzazioni sindacali e datoriali, oppure in caso di inidoneità delle intese raggiunte in alcuni settori.

Tuttavia, specie negli ultimi anni dell'esperienza attuativa della legge, a fronte di un progressivo ridimensionamento del ruolo delle parti sociali, si è verificato un consolidamento quasi definitivo di alcune regolamentazioni adottate dalla Commissione di garanzia, le quali, per definizione, dovrebbero, invece, rivestire natura provvisoria.

In questo complesso scenario economico e sociale, in cui il dialogo tra le parti sociali e le istituzioni politiche è spesso contrassegnato da una certa difficoltà, l'iniziativa di oggi ha, dunque, l'ambizione, almeno per il nostro ambito di intervento, di contribuire al rilancio del confronto fra tutti i protagonisti di questa Conferenza ai quali vorrei rappresentare in modo sintetico alcune esigenze che la Commissione ritiene essenziali e che sente di dover porre all'attenzione dell'opinione pubblica.

Innanzitutto, per la Commissione che ho l'onore di presiedere da quattro mesi, la piena osservanza delle regole attualmente in vigore, da parte di tutti i soggetti che operano nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, rappresenta il vero punto di non ritorno e ciò non soltanto per gli utenti, ma anche per la

stessa Autorità di garanzia, chiamata per legge ad assicurare la funzionalità del sistema in nome e per conto dell'interesse pubblico generale.

Certo, la Commissione di garanzia, come accennavo, è consapevole del mutamento, anche drammatico, del quadro economico sociale che impone di acquisire una maggiore conoscenza e consapevolezza, nell'esercizio della propria azione, di quelle che potrebbero diventare le nuove cause di insorgenza di conflitti.

È necessario, in ogni modo, che le regole non vengano minate o aggirate da comportamenti surrettizi o da azioni collettive che, anche se non si manifestano attraverso le forme classiche dello sciopero o delle astensioni collettive, producono gli stessi effetti sotto il profilo del pregiudizio dei diritti costituzionali dei cittadini utenti con i quali, è sempre bene ricordarlo, deve essere temperato l'esercizio del diritto di sciopero.

Si pensi, ad esempio, all'utilizzo del cosiddetto "effetto annuncio" o alle revoche immotivate di scioperi una volta che degli stessi sia stata data informazione all'utenza; si pensi, altresì, al rifiuto delle prestazioni da lavoro straordinario, qualora legittimamente richieste, oppure al ricorso ad assemblee spontanee in giornate particolari, magari in alternativa a scioperi che siano stati indicati come illegittimi dall'Autorità di garanzia o che siano stati colpiti da provvedimenti di precettazione da parte degli organismi competenti.

Al riguardo, è doveroso ricordare che analoghi comportamenti di correttezza devono essere garantiti anche da parte delle organizzazioni datoriali.

La Commissione, proprio in questi giorni, sta affrontando la delicata questione relativa alla esigibilità della garanzia di soglie minime di servizi da assicurare ai cittadini utenti, anche nei casi di azioni di autotutela poste in essere dai datori di lavoro; si pensi, ad esempio, alla cosiddetta "serrata".

Tutto ciò nel presupposto che la tutela dei valori di rango costituzionale non può venir meno di fronte al manifestarsi di libertà, tale appunto è la "serrata", pur riconosciute dal nostro ordinamento; di conseguenza, appare opportuno propendere per un'interpretazione estensiva delle dinamiche del conflitto collettivo, essendo oggi riduttiva l'idea di subordinare l'ambito di applicazione della legge n. 146 al rispetto del presupposto giuridico fondato esclusivamente sulla figura tipizzata dello sciopero nella sua definizione classica di astensione dei lavoratori dipendenti dalle prestazioni di lavoro.

Come, inoltre, già si è accennato, la *ratio* della legge risiede, in primo luogo, nella necessità di favorire su base contrattuale la nascita di regole sul conflitto.

In coerenza con ciò, sarebbe auspicabile che il governo del conflitto avesse come riferimento un sistema di contrattazione collettiva ben definito in ogni specifico settore dei servizi pubblici essenziali.

In altri termini, sarebbe necessario dotarsi di un sistema di contrattazione che funga autenticamente da strumento di composizione nell'ambito di uno



stesso servizio, che sia meno frammentato possibile e che non ponga in essere degli squilibri ingiustificati sotto il profilo dei trattamenti; quindi, un modello contrattuale all'interno del quale preferibilmente sarebbe auspicabile la previsione di clausole rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali in caso di passaggi di attività da un'azienda ad un'altra.

Altra esigenza che la Commissione avverte, anch'essa in linea con la volontà del legislatore, è quella finalizzata a prediligere un modello di proceduralizzazione del conflitto che guardi all'astensione collettiva dal lavoro come ad una fase finale ed eventuale.

Sotto questo profilo, rivestono un'importanza fondamentale le cosiddette "procedure di raffreddamento di conciliazione", che il legislatore considera a tutti gli effetti come una possibile e valida alternativa alla proclamazione degli scioperi, soprattutto in un'ottica di ricomposizione delle controversie di particolare rilievo nazionale.

Tutti gli accordi di settore e le regolamentazioni provvisorie contengono al loro interno adeguate disposizioni in materia, che è necessario, però, fare vivere attraverso un maggiore impegno delle parti sociali, le quali, ad avviso della Commissione, non devono concepire tali procedure come un mero passaggio burocratico obbligato ed inutile ai fini del buon esito della trattativa.

A questo proposito, va evidenziato che la procedura di raffreddamento, ove effettuata correttamente, è portatrice di risultati migliori rispetto a quella di conciliazione che si svolge presso gli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che si sostanzia, per lo più, in una stesura di un breve verbale di mancato accordo.

Un invito ad una più costruttiva collaborazione, soprattutto nella fase di elaborazione e di valutazione delle regole, va rivolto, in questa sede, anche alle associazioni degli utenti che oggi sono qui intervenute.

Una collaborazione voluta fortemente dal legislatore per valorizzare il ruolo del consumatore utente, attraverso i propri organismi di rappresentanza, e che si realizza con l'acquisizione, da parte della Commissione, del parere degli utenti, necessario ai fini della valutazione degli accordi sulle prestazioni indispensabili.

L'articolo 7-bis della legge n. 146, introdotto dalla legge numero 83 del 2000, prevede, inoltre, una vera e propria "class action" per le associazioni degli utenti legittimate ad agire in giudizio, a seguito di precise violazioni della normativa, sia nei confronti delle Organizzazioni sindacali che delle amministrazioni o delle imprese che non forniscono adeguate informazioni sui servizi garantiti in caso di sciopero.

Tuttavia, se in occasione di scioperi eclatanti, come quelli recenti che hanno investito il settore dei taxi e del trasporto merci, qualche associazione di utenti si fa sentire anche con un certo clamore, chiamando direttamente in causa l'Au-

torità di garanzia, non si può, invece, dire che un analogo attivismo si registri in sede propositiva o di valutazione degli accordi, dal momento che gran parte delle associazioni interpellate non forniscono un parere motivato, bensì si limitano, quasi sempre, ad un semplice "nulla da osservare".

Da qui, dunque, l'invito, che la Commissione sente di fare proprio, a realizzare una maggiore sinergia con tutti i soggetti che operano nell'ambito del settore dei servizi pubblici essenziali e che devono guardare all'Autorità, non soltanto come ad un organismo dotato di poteri coercitivi e sanzionatori necessari ai fini della concreta attuazione della normativa, ma anche come ad un effettivo interlocutore istituzionale, che, con la sua attività di arbitrato e di conciliazione, non può rimanere estraneo alla regolazione di contrapposti interessi economico-sociali tra le diverse parti in causa.

Un organismo che, grazie alle sue professionalità interne, è a disposizione di tutti per favorire, in linea con quanto stabilisce la legge, soluzioni che possono rivelarsi utili anche alla luce dell'entrata in vigore della recente normativa sulle liberalizzazioni che, comportando l'ingresso in alcuni settori strategici del mercato di nuove realtà imprenditoriali, renderà opportuna una riflessione sulle dinamiche di funzionamento di taluni servizi in caso di sciopero e, di conseguenza, sulle prestazioni minime indispensabili da garantire.

Del resto, e mi avvio a concludere, come scriveva Piero Calamandrei in un famoso saggio del 1952, "Nel momento in cui lo sciopero diventa diritto, esso è destinato necessariamente ad essere regolato".

Diciassette anni dopo, nel 1969, la Corte costituzionale, in una storica sentenza, la numero 31, relatore Costantino Mortati, suggerì il principio secondo cui l'esercizio del diritto di sciopero si deve svolgere in modo tale da non ledere altre libertà costituzionalmente garantite e da assicurare un minimo di prestazioni che attengono ai servizi essenziali.

Il problema centrale, dunque, rimane e rimarrà sempre questo: garantire l'equilibrio costituzionale tra i diritti del cittadino lavoratore ed i diritti del cittadino utente.

Ogni sistema autenticamente democratico è alla perenne ricerca di un ordine; di un ordine, ovviamente, non autoritario, ma democratico, fondato su un razionale ed efficiente equilibrio di diritti e di doveri, di poteri e di responsabilità.

Da questo punto di vista, l'Italia si è dotata di una legislazione all'avanguardia in materia di esercizio del diritto di sciopero.

Spetta alle istituzioni, alle parti sociali, agli utenti, valorizzarla nella profonda consapevolezza che, tra le sue pieghe, esistono spazi per un dialogo propositivo e funzionale all'esigenza del momento.

## INTERVENTI

**FABRIZIO SOLARI**

*Segretario confederale Cgil*

Partendo dalle primissime parole pronunciate dal Presidente Alesse, siamo, per l'appunto, di fronte ad una legge che è stata largamente figlia della concertazione tra le parti.

Noi confidiamo che l'ispirazione concertativa della legge continui ad essere perseguita nell'azione della Commissione, in particolare in questo momento di gravissima crisi economica che genera disagio e conflittualità sociale.

Le regole sullo sciopero dovrebbero, infatti, essere sempre applicate avendo riguardo, come previsto dalla stessa legge, alle "cause di insorgenza del conflitto".

Dal momento della promulgazione della legge, ed anche nella successiva fase di "manutenzione", l'obiettivo perseguito è stato sempre quello di regolare il conflitto.

Si tratta di un obiettivo meno banale di quel che appare, perché pone due questioni che è opportuno approfondire.

La prima è che la legge interviene nel "contemperamento" dei diritti costituzionali.

Ne consegue che la sfera di applicazione deve e può riguardare, esclusivamente, il danno che dallo sciopero può derivare ai diritti costituzionali dei cittadini.

Ogni altra considerazione, ogni altro intervento, volto in qualche misura a modificare il normale rapporto dialettico tra gli interessi contrapposti del datore di lavoro e del lavoratore, non è di competenza della Commissione di garanzia.

In altre parole, un conto è garantire il diritto alla mobilità, un conto è garantire il diritto della Fiat di avere i magazzini vuoti.

In sostanza, il compito altissimo della Commissione di garanzia non è quello di intervenire nella mediazione di interessi contrapposti, ma quello di tutelare "l'effettività, nel loro contenuto essenziale" dei diritti costituzionalmente garantiti.

La seconda questione, che offro ad una riflessione comune, è che l'intera filosofia della legge e le prassi consolidate hanno imposto una serie di vincoli all'esercizio del diritto di sciopero, molto complicati da gestire. In particolare la sovrabbondanza di orientamenti della Commissione, non negoziati tra le parti sociali, ha sbilanciato la prospettiva della legge. Si deve registrare, infatti, una accentuazione dell'impianto repressivo che è diventato nel tempo preponderante rispetto agli strumenti di prevenzione del conflitto, i quali, come le procedure di raffreddamento e conciliazione, hanno perso gran parte del loro significato, diventando un ulteriore periodo di allungamento dei tempi di proclamazione dello sciopero.

Ritengo che tutto ciò sia dovuto ad uno sbilanciamento, storicamente connesso all'attuazione della legge, che pone un'attenzione eccessiva sull'atto finale di un conflitto, cioè lo sciopero, e che trascura tutta la fase precedente.

Questo rappresenta un errore che si manifesta, con particolare evidenza, nelle aree in cui il conflitto pone maggiori disagi all'utenza; si pensi al settore dei trasporti, dell'igiene urbana, tutti servizi fortemente connotati da un'organizzazione a rete. In un'organizzazione a rete è sufficiente che pochi lavoratori si astengano dal lavoro in un segmento sensibile della rete per bloccare l'intero sistema.

Questo significa che c'è un evidente e costante squilibrio possibile tra quanto si spende, in termini di risorse, per fare lo sciopero e quanto si ottiene, in termini di risultati. Se la Commissione, in una situazione di questo tipo, interviene applicando solo la strumentazione repressiva dell'esercizio del diritto di sciopero, di fatto "burocratizza" le regole, mettendo sullo stesso piano i sindacati autonomi di mestiere con pochi iscritti e le grandi confederazioni generali del lavoro che rappresentano molti iscritti ed hanno una vocazione alla solidarietà tra le diverse figure professionali dei lavoratori, con il risultato di rendere le regole attuali insoddisfacenti ed inique nella applicazione delle regole di esercizio dello sciopero.

La soluzione sta, invece, nell'obbligare entrambe le parti, che operano nei servizi pubblici caratterizzati da un'organizzazione a rete, ad investire nella fase che precede lo sciopero, senza appesantire la regolamentazione nel momento della proclamazione.

Questo è, *in primis*, il percorso auspicabile.

In secondo luogo, può essere utile introdurre una legge sulla rappresentanza delle organizzazioni sindacali; solo in questo modo, infatti, si eviterebbe una concorrenza sleale.

Tali questioni sono state, di recente, presentate dalla Cgil alle competenti Commissioni di Camera e Senato, nell'ambito di valutazioni di insieme sul funzionamento della legge; mi auguro che, su di esse, possa essere avviata una riflessione da parte di tutti.

## PAOLO PIRANI

*Segretario confederale Uil*

Questa iniziativa riprende una tematica e un dibattito sviluppatosi a seguito della presentazione di un disegno di legge delega. Tale disegno di legge, seppur limitatamente alla materia degli scioperi dei trasporti, ha sollevato una serie di problematiche, puntualmente richiamate nella relazione del Presidente, che ci inducono a fare un bilancio sul funzionamento della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

È anche l'occasione per individuare dei correttivi che consentano di superare una serie di carenze che l'impianto legislativo presenta, soprattutto in relazione ai cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro, dall'approvazione della legge n. 146 ad oggi.

Si pensi, ad esempio, ai processi di liberalizzazione che hanno investito alcuni settori del servizio pubblico, dalle telecomunicazioni all'energia, al trasporto ferroviario; con la conseguenza che tutte quelle regolazioni nate nell'ambito di un regime monopolistico del servizio pubblico essenziale ed ispirate alla logica del gestore unico, oggi, evidentemente, rischiano di essere una procedura meramente burocratica, di scarsa efficacia.

Vi è, altresì, il rischio che in alcuni comparti, come quello del trasporto ferroviario, vi sia un soggetto (le Ferrovie dello Stato) sottoposto ad una puntuale disciplina ed un nuovo operatore (NTV), di recente entrato nel mercato, privo di regolamentazione di dettaglio. Pertanto, a fronte di un tale mutamento del contesto economico e normativo, occorre ridefinire le regole in materia di sciopero.

Un altro limite che ha mostrato la legge, nella sua evoluzione applicativa è rappresentato dall'uso improprio dello sciopero, utilizzato come certificazione della rappresentanza.

In altri termini, alcuni soggetti sindacalmente non rappresentativi usano lo strumento della proclamazione e della successiva revoca dello sciopero per certificare una rappresentanza che, di fatto, manca.

Questo ripropone un problema che veniva affrontato nel disegno di legge delega del Governo Berlusconi, attraverso la definizione del soggetto abilitato a proclamare lo sciopero.

È evidente che lo sciopero, come sancito dalla Costituzione, è un diritto individuale ma non si può, parimenti, parlare di diritto individuale per il soggetto che proclama lo sciopero.

Sono presenti, nel nostro ordinamento, impianti legislativi, come quello vigente nella pubblica amministrazione, che definiscono le regole della rappresentanza sindacale e della conseguente titolarità sindacale del diritto di sciopero; ma occorre definire il problema nella sua globalità.

All'interno di questo quadro generale, si pongono altre problematiche che è utile approfondire.

Si segnala, ad esempio, uno squilibrio nei meccanismi sanzionatori che finiscono per gravare, prevalentemente, se non esclusivamente, sulla categoria dei lavoratori, con alcuni aspetti paradossali. Nel trasporto pubblico locale, ad esempio, c'è un interesse oggettivo delle aziende a consentire una proclamazione di sciopero, dal momento che l'astensione dal lavoro consente un risparmio di spesa senza compromettere il contributo pubblico che l'azienda riceve.

In questo caso, sarebbe utile ipotizzare dei meccanismi di riduzione del contributo pubblico quando la causa di insorgenza del conflitto deriva dalla interpretazione di un accordo o addirittura dalla disapplicazione dello stesso da parte dell'azienda.

Connessa a tale problematica vi è quella relativa alle procedure di conciliazione e di arbitrato, preso atto che, oggi, nella gran parte dei casi, le clausole di raffreddamento sono una sterile liturgia, praticata esclusivamente in adempimento di un obbligo previsto dalla legge, ma senza una effettiva utilità pratica.

Occorrerebbe prevedere, per garantire gli obiettivi sottesi alle norme in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione, una sorta di tregua obbligatoria che riguardi l'azione di lotta delle Organizzazioni sindacali e che impedisca, parallelamente, azioni unilaterali dell'Azienda nel relativo periodo.

Un altro paradosso che va superato, evidente nel comparto della pubblica amministrazione e, in particolare, negli enti locali e nella sanità, deriva da un uso arbitrario ed irrazionale dell'esercizio della funzione organizzativa dirigenziale, da parte del datore di lavoro, relativamente ai servizi pubblici essenziali, con la conseguenza che, spesso, i dipendenti che lavorano nei giorni festivi sono meno di quelli che lavorano nei giorni di sciopero.

Anche tale anomalia è riconducibile allo squilibrio, che necessita di un più corretto bilanciamento, tra gli obblighi del lavoratore, nella proclamazione e gestione degli scioperi, e gli obblighi del datore di lavoro.

Un altro tema che è utile sviluppare è quello dello sciopero virtuale.

La Uil valuta positivamente questo tipo di forma alternativa di lotta, purché sia efficace e comporti un effettivo costo per l'impresa; in caso contrario, diventerebbe un inutile *escamotage*.

Merita, infine, qualche considerazione la configurazione della Commissione di garanzia, prospettata nel disegno di legge presentato dal già citato Governo, che trasforma l'Autorità in una sorta di super Commissione del lavoro, ampliandone i compiti.

Nel corso degli anni, la Commissione di garanzia, con i suoi provvedimenti, ha assunto una funzione di fonte creatrice di diritto, al di là di quello che è il suo compito istituzionale.

Ci auguriamo che una eventuale riforma tenga conto dell'interlocuzione con la parte politica e preveda una ridefinizione dei compiti, prestando particolare attenzione all'istituto delle procedure di conciliazione ed arbitrato, fulcro del sistema di relazioni sindacali, in alternativa all'istituto della precettazione utilizzato, spesso, in maniera "cieca" dai Prefetti.

\* \* \* \* \*

### PASQUALE INGLISANO

*Segretario confederale Cisl*

Se vogliamo che questa Conferenza rappresenti una reale opportunità di riflessione e dia l'opportunità a tutti i soggetti coinvolti di offrire il proprio contributo, credo sia utile distinguere due temi:

- *il funzionamento della Commissione di garanzia,*
- *le necessarie innovazioni della regolamentazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali.*

Oggi, nei settori dei servizi pubblici essenziali occorre tener sempre presente, ai fini anche del buon funzionamento della Commissione di garanzia e di quanto previsto dalla legge n. 146, i radicali cambiamenti del mercato del lavoro, dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e delle tutele degli utenti.

*Ritengo utile e opportuno avviare un confronto tra le Parti Sociali e i responsabili della Commissione di garanzia* teso a superare le difficoltà applicative e gestionali che l'attuale normativa pone, come ad esempio, nel caso in cui a fronte di uno sciopero generale, proclamato secondo i tempi e le modalità previste dalla normativa e dagli accordi vigenti, da parte delle Confederazioni Cgil, Cisl e Uil, si verificano fenomeni di frammentazione a causa di concomitanti dichiarazioni di sciopero di Organizzazioni sindacali territoriali e/o di categoria, prive di una reale rappresentatività.

*Il tema dell'innovazione delle leggi, delle norme e degli accordi* sulla regolamentazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali non è di competenza della Commissione di garanzia, ma va affrontato nelle sedi istituzionali tra le Parti Sociali ed il Governo; di conseguenza, le riflessioni e le proposte che emergeranno potranno essere un utile contributo all'avvio del processo di riforma/innovazione della regolamentazione del diritto di sciopero.

## SERGIO GASPARRINI

*Presidente dell'Aran*

Essendo chiamato ad esprimere un giudizio complessivo su quello che accaduto in questo periodo, posso affermare che, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, le cose hanno funzionato. Ciò anche grazie alla circostanza che il comparto ha il vantaggio, rispetto al privato, di riuscire a misurare la rappresentatività delle Organizzazioni sindacali attraverso un metodo calibrato che mette assieme voti e deleghe.

Questo semplifica il procedimento, esplicando effetti positivi anche sulla materia dello sciopero.

In tutti i settori della Pubblica Amministrazione, le prescrizioni normative, in materia di sciopero, sono state inserite nelle discipline negoziali, sia dopo l'entrata in vigore della legge n. 146, sia nel periodo successivo al 2000.

Esprimo, tuttavia, una personale preoccupazione che deriva dal contesto storico particolarmente difficile che stiamo vivendo.

La situazione contingente ha portato, nella Pubblica Amministrazione, al blocco contrattuale che terminerà alla fine del 2012 (ma che, molto probabilmente, si protrarrà ulteriormente), al blocco delle retribuzioni individuali ed a un blocco del turnover particolarmente significativo: è consentita l'assunzione di una unità su cinque che cessano dal servizio.

Pertanto, allo stato, il buon funzionamento di regole ed autodisciplina, nella gestione del conflitto, in una prospettiva di crisi, rischia di essere messa a dura prova.

\* \* \* \* \*

## PAOLA GIULIANI

*Direttore area lavoro e relazioni industriali di Federutility*

La mia Associazione ringrazia la Commissione di garanzia per l'occasione che le è stata data di rappresentare il proprio pensiero su quella che è stata, in questo ventennio, una feconda applicazione della legge n. 146 nel nostro settore.

Rappresentiamo le aziende del settore energetico ed idrico, in particolare i distributori di gas, acqua ed energia elettrica.

Il servizio reso dalle nostre associate ha la caratteristica peculiare di essere un servizio non interrompibile né diminuibile, anche per ragioni di carattere squisitamente tecnico, oltre che per ragioni di temperamento degli interessi e di protezione dei diritti costituzionalmente garantiti della persona.

Questa situazione di fatto, probabilmente, ci ha aiutati nella definizione delle discipline pattizie adottate nell'attuazione della legge n. 146.

Gli accordi, nel nostro settore, sono risalenti ai primi anni '90, quindi nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, e sono anche stati preceduti da esperienze di carattere pattizio che, già nel 1989, a livello di confederazione, hanno addirittura anticipato alcuni dei contenuti della stessa legge n. 146.

Abbiamo quindi sperimentato positivamente l'opera di civilizzazione del conflitto che la legge 146 ha indubbiamente realizzato; risultato che va sottolineato, anche senza dimenticare l'alto senso di responsabilità, che ha obiettivamente caratterizzato le nostre controparti, frutto di un sistema di relazioni industriali radicato, maturo ma anche della consapevolezza circa il valore essenziale del servizio da noi offerto nei confronti della collettività e nei confronti di altri servizi pubblici essenziali, che si fondano sul buon funzionamento della nostra attività.

La nostra Associazione ha avuto un rapporto eccellente con la Commissione di garanzia, che abbiamo "sperimentato" anche nella sua funzione di "mediazione" nel processo di formazione delle regole.

Quindi, non soltanto una Commissione che vigila, che previene la patologia del conflitto ma anche una Commissione che è capace di partecipare, di creare una "camera di dialogo" per le parti, nel momento in cui si costruiscono le regole.

Abbiamo stipulato l'accordo sulla regolamentazione dello sciopero per il settore gas-acqua con l'assistenza della Commissione di garanzia, nella persona del professor Ghera.

Nel settore elettrico siamo stati accompagnati dalla Commissione di garanzia nel momento della revisione delle regole, resosi necessario, in questo ultimo periodo, per il processo di liberalizzazione che da circa dieci anni, con andamenti alterni, sta interessando sia il settore del gas, sia il settore idrico, sia il settore dell'elettricità.

Il fenomeno ha comportato che, nel nostro comparto, le relazioni industriali hanno dovuto fare i conti con situazioni di criticità, sotto il profilo economico, e con rischi, assenti nel passato, che investono la stessa occupazione.

Il tema principale che abbiamo affrontato ultimamente, sempre con l'ausilio della Commissione di garanzia, è stato quello legato alla cd "capacità persuasiva" dello sciopero.

A fronte del mantenimento della continuità del servizio praticamente nella sua integralità, anche in presenza dello sciopero, le Organizzazioni sindacali ci hanno posto il problema di ricercare di forme di sperimentazione che mantengano allo sciopero una sua "offensività" e persuasività oltre che una visibilità nei confronti dell'esterno. Sotto questo aspetto, nel settore elettrico abbiamo di recente elaborato una formula sperimentale, rientrando in senso lato

nella fattispecie dello sciopero virtuale, sulla quale stiamo ancora lavorando, che prevede la destinazione di parte della retribuzione non erogata ai lavoratori scioperanti ad iniziative di solidarietà e di informazione collettiva delle ragioni dello sciopero.

In merito alle preoccupazioni espresse dal Presidente della Commissione di garanzia e dai rappresentanti sindacali che mi hanno preceduto, rispetto agli effetti del processo di liberalizzazione sulla regolamentazione dello sciopero nei vari settori, segnalo il modello che bene ha funzionato nel nostro comparto, caratterizzato da un accordo quadro di carattere nazionale, che prevede le regole generali ed è validato dalla Commissione di garanzia e da ulteriori regolamentazioni di dettaglio contrattate in azienda con accordi anch'esse validati dalla Commissione di garanzia, che consentono un adattamento alle specifiche realtà aziendali, in particolare in materia di prestazioni indispensabili.

È evidente che questo modello si accompagna ad un sistema di contrattazione collettiva strutturato ed esigibile e richiede una capillare affiliazione sindacale, elementi che potrebbero essere messi in crisi, in occasione delle prossime liberalizzazioni.

È questo, quindi, il tema su cui è opportuno un confronto tra le Parti sociali e con la Commissione di garanzia, per trovare delle soluzioni contrattuali, che possano poi essere oggetto di sostegno legislativo.

\* \* \* \* \*

## RAFFAELE NARDACCHIONE

*Direttore generale di Assotelecomunicazioni-ASSTEL*

Asstel rappresenta, nel sistema Confindustria, la filiera delle imprese del settore delle telecomunicazioni. Comprende, pertanto, gli Operatori di telecomunicazioni, i fornitori di servizi di rete e gli *outsourcer*, in particolare quelli dei *call center*.

La filiera fattura circa quaranta miliardi ed i nostri Associati impiegano circa centodiecimila dipendenti.

La liberalizzazione nel settore delle Telecomunicazioni è stata ampiamente realizzata. La concorrenza effettiva che si è sviluppata, grazie alla competizione che si è accentuata fra i vari soggetti via via comparsi nel settore - oltre che agli interventi del Regolatore -, ha consentito la costante progressiva riduzione del costo dei servizi garantiti, unico esempio nel panorama italiano.

Gli investimenti, invece, sono stati sempre molto elevati: mediamente sei miliardi all'anno, al netto di quelli relativi agli interventi, per esempio, per l'ac-

quisizione delle frequenze. Si tratta di un valore molto elevato, se si considera che è, sicuramente, l'investimento più alto se confrontato con gli altri settori italiani e che, anche a livello europeo, nelle telecomunicazioni, l'Italia nel 2010 risulta al secondo posto dopo la Gran Bretagna (al primo nel 2011).

Gli investimenti hanno consentito anche lo sviluppo di nuovi prodotti per contrastare il calo dei costi unitari ed offrire nuovi servizi.

Ciononostante, in questi ultimi anni, stiamo registrando anche un calo delle *revenues*. Mentre i profitti diminuiscono, il costo del lavoro risulta in crescita; ciò, nonostante le riduzioni del personale iniziate da qualche anno.

Abbiamo, nel nostro settore, una estesa applicazione della contrattazione di secondo livello; circa il 95% dei dipendenti delle Imprese nostre associate è coperto da questo tipo di contrattazione, da un fondo pensionistico e da un'assistenza sanitaria che, con l'ultimo Ccnl, è stata ulteriormente ampliata anche attraverso la costituzione di un fondo sanitario di settore.

La storia della regolamentazione dello sciopero nel settore parte dall'accordo interconfederale del 20 febbraio del 1992, sottoscritto da Stet ed Intersind e le Organizzazioni sindacali di categoria, in un periodo ancora basato sul regime monopolistico. Successivamente, in data 30 gennaio 1997, è stato siglato un accordo fra Telecom Italia Mobile e le Organizzazioni sindacali.

Il punto di svolta è costituito dal contratto del 28 giugno 2000, il primo contratto del settore delle telecomunicazioni firmato da Confindustria e le Confederazioni Cgil, Cisl e Uil.

A seguito della sottoscrizione di questo contratto, la Commissione di garanzia - in coerenza con la specifica previsione contrattuale - invitò le Parti a trovare un accordo per l'applicazione della legge n. 146.

Nell'estate del 2002, in mancanza di disciplina pattizia, la Commissione adottava la provvisoria regolamentazione, recependo alcune indicazioni delle Parti.

La regolamentazione provvisoria ha funzionato molto bene, rispondendo alle esigenze di tutela di diversi interessi. Qualche anno dopo veniva avviata una discussione fra l'Organizzazione datoriale Assotelecomunicazioni e i Sindacati per l'adozione di una regolamentazione consensuale.

Nel corso della difficile trattativa, i Sindacati chiedevano l'intervento della Commissione di garanzia, che emanava una nuova regolamentazione provvisoria il 15 settembre del 2007.

La Commissione giustificò il suo nuovo intervento regolatorio sulla base delle modificazioni intervenute negli assetti organizzativi delle imprese, dovute sia alla progressiva automatizzazione del servizio sia al sensibile aumento del traffico.

Inoltre, secondo la Commissione, il venir meno del sistema monopolistico rendeva necessarie modifiche della disciplina delle prestazioni indispensabili,

alla luce di un più ridotto impatto delle astensioni dal lavoro sugli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Asstel impugnò il provvedimento, non ritenendo sufficiente la motivazione addotta a fondamento dell'intervento della Commissione: nel settore, il regime monopolistico era cessato nel 1994, mentre la nuova regolamentazione provvisoria era stata adottata tredici anni dopo. Inoltre, secondo l'Associazione, l'adozione della regolamentazione avrebbe dovuto essere preceduta da un'indagine tecnica sul funzionamento del sistema, analogamente a quanto avvenuto in occasione della prima provvisoria regolamentazione, nell'ottica del rispetto del temperamento del diritto di sciopero con gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati e, in particolare, con il diritto alla libertà di comunicazione.

Inoltre, alcune specifiche modifiche apportate nel 2007, secondo l'Associazione, non appaiono congruenti con l'effettiva tutela dei diritti; si pensi all'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa di reparti non direttamente operativi o di *information technology* o, ancora, di *costumer care*, esclusioni che non tengono conto di un servizio, quale quello delle telecomunicazioni, dove le funzioni sono fortemente interconnesse.

Escludere le attività svolte da un *outsourcer* inciderebbe sulla libertà di organizzazione, decentramento, focalizzazione del business e non tiene conto che l'attività esternalizzata è la medesima che in passato veniva svolta da un *costumer care* interno, il cui servizio è stato via via decentrato, non solo per ragioni legate ai costi, ma anche perché si riconosce nell'*outsourcer* un partner specializzato.

Un altro aspetto discutibile della normativa regolamentare è quello relativo alle prestazioni miste. All'interno dell'organizzazione aziendale, non è sempre possibile distinguere fra attività, alcune delle quali sono strettamente connesse alle prestazioni tutelate; si pensi alle attività miste con quelle commerciali in cui, in caso di sciopero, un lavoratore operatore telefonico "comandato" risulterà soggetto o meno alla normativa in materia di sciopero, a seconda del tipo di servizio al quale è assegnato, con l'ulteriore conseguenza che l'Azienda dovrà assicurare l'intera retribuzione al lavoratore comandato che, sulla base della regolamentazione, svolge soltanto in parte la propria attività.

Per le prestazioni accessorie, come la reperibilità, si segnala lo squilibrio tra la durata massima prevista nella regolamentazione, fissata in trenta giorni, e la durata massima della prima azione di sciopero, in caso di astensione dalle prestazioni ordinarie, che non può superare le 24 ore.

Anche la previsione che considera la telefonia fissa e la telefonia mobile non come stesso servizio finale, ai fini della disciplina degli intervalli tra scioperi, non tiene conto dell'integrazione che sta intervenendo nel settore. A di-

stanza di quattro anni e mezzo, nonostante nel settore sia stata registrata una conflittualità riconducibile prevalentemente al ricorso alle astensioni dalle prestazioni straordinarie e accessorie, non sono intervenute le modifiche auspiccate dall'Associazione.

Per quanto attiene alle procedure di raffreddamento e conciliazione, nel corso delle consultazioni relative all'ultima regolamentazione, alcuni Sindacati avevano chiesto che fosse riconosciuto il ruolo di interlocutore all'Associazione di categoria.

Tuttavia, la procedura effettuata con queste modalità si risolve in un adempimento puramente formale perché Asstel non ha alcun potere per intervenire sulle decisioni delle singole aziende, né su materie che rientrano nella competenza esclusiva delle aziende medesime.

Ritengo che sussistano ora le condizioni per riprendere il dialogo, tenendo conto di una realtà in cui il settore delle telecomunicazioni è strategico per lo sviluppo del Paese, e della necessità di non creare inutili irrigidimenti che danneggerebbero, *in primis*, la tutela di quel diritto alla libertà di comunicazione, tutelato dalla legge.

\* \* \* \* \*

#### ANTONIO MARTONE

*Già Avvocato generale della Corte di Cassazione,  
Presidente della Commissione di garanzia dal dicembre 2002 al settembre 2009,  
Presidente e, dal marzo 2012, Componente della Civit*

Dagli interventi che si sono susseguiti, ho avuto modo di constatare che persistono anche nella fase attuale i problemi che hanno caratterizzato l'attività della Commissione di garanzia durante la mia presidenza.

Una delle questioni più rilevanti, ancora oggi al centro del dibattito, attiene alla opportunità di intervenire o meno sul piano legislativo, nella prospettiva di definire una disciplina legale per taluni istituti.

La storia della nostra Istituzione dimostra che è stata attribuita alla Commissione, forse non del tutto consapevolmente, una funzione di regolazione, che viene esercitata quando si rende necessario intervenire, come talvolta accade, per occupare lo spazio lasciato vuoto dal legislatore o dalle parti sociali.

Il sistema delineato dal legislatore nel 1990 è basato, com'è noto, sul riconoscimento di un potere di regolazione in capo alle parti sociali; e, da questo punto di vista, può dirsi che la Commissione, in ossequio al dettato normativo, ha sempre sollecitato e stimolato gli accordi collettivi, intervenendo con l'ado-

zione della regolamentazione provvisoria soltanto dopo aver preso atto dell'impossibilità di pervenire integralmente ad una disciplina pattizia.

È bene riflettere su questo aspetto, perché in ogni caso la regolamentazione formulata in via provvisoria dalla Commissione recepisce i contenuti di convergenti posizioni delle parti, ma insuscettibili di tradursi in un accordo, a causa della sussistenza di residuali punti di contrasto.

La Commissione, peraltro, è stata sempre aperta e disponibile a valutare possibili successivi accordi tra le parti che intervengano per apportare modifiche alla disciplina vigente o per conformare la disciplina ad un nuovo assetto di interessi.

Una ulteriore riflessione deve riguardare, a mio avviso, la opportunità di un adeguamento della regolamentazione vigente in considerazione della esperienza applicativa e delle trasformazioni intervenute nello scenario economico e sociale.

Il disegno di legge presentato dal precedente Governo è stato concepito sotto la spinta di una serie di scioperi nel settore dei trasporti, che avevano inciso pesantemente sui diritti dei cittadini; mentre oggi, al contrario, si assiste ad una contrazione del ricorso allo sciopero.

Non si può, tuttavia, ignorare che uno dei problemi più rilevanti che si sono registrati nella prassi applicativa si collega alla necessità di evitare una possibile utilizzazione dello sciopero ad altri fini.

Come è stato opportunamente rilevato, in alcuni casi, la programmazione dello sciopero altro non è che una ricerca di certificazione di rappresentatività, mentre, in altri casi, finisce per diventare uno strumento di competizione tra Organizzazioni sindacali.

Questo fenomeno, che pure rientra nella dinamica delle relazioni industriali, comporta che alcuni scioperi vengono proclamati esclusivamente per impedire, attraverso un uso distorto della regola dell'intervallo, altri scioperi da parte di "concorrenti" organizzazioni sindacali; è noto, infatti, che la proclamazione di sciopero da parte di un grande sindacato confederale, che richiede tempi lunghi in relazione alla complessità della struttura organizzativa, può essere neutralizzata da parte di una piccola organizzazione sindacale che, in tempi più rapidi e al fine di ritagliarsi maggiori spazi di visibilità, occupa la "casella" libera in calendario per assicurarsi la *pole position* nella programmazione degli scioperi.

Un altro aspetto critico riguarda le procedure di conciliazione e di raffreddamento che, diversamente da quanto accade in altri contesti sociali ed economici, ricevono una minore attenzione e vengono considerate come un vuoto ritualismo da parte dei protagonisti del conflitto: dette procedure, invece, proprio nei periodi caratterizzati da tensione sociale, dovrebbero essere valorizzate e persino potenziate, rappresentando condizione indispensabile perché il sistema di regolazione delineato dal legislatore possa efficacemente funzionare.

Negli anni della mia presidenza, nel tentativo di trovare una soluzione alle questioni ora accennate, ho maturato la convinzione che occorre affrontare adeguatamente il problema della rappresentatività, sia pure limitatamente al profilo dello sciopero, per evitare un suo uso strumentale e distorto.

Conosco bene, come tutti i presenti, le vicende e il dibattito che da diversi anni si sono sviluppati intorno al problema relativo alla opportunità o meno di una disciplina legislativa della rappresentatività sindacale.

Nel pubblico impiego, com'è noto, è intervenuta una disciplina legale della rappresentatività sindacale e si deve riconoscere che in questo ambito il problema è meno avvertito, anche perché si tratta di un settore caratterizzato da una minore frammentazione sindacale; il che consente di esprimere un giudizio sostanzialmente positivo sul funzionamento delle regole vigenti, che riducono l'impatto degli scioperi in questo ambito sui diritti dei cittadini.

Nel settore privato, la via percorribile, come già ho avuto modo di sostenere, potrebbe essere - indipendentemente dalla soluzione del problema della rappresentatività - quella del referendum preventivo, da attivare nel caso di Organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative.

Un'altra considerazione fondamentale è legata alle trasformazioni del mercato e del sistema produttivo, per effetto delle quali oggi, molto più che nel passato, si assiste a rilevanti casi in cui l'astensione dal lavoro di poche persone, impiegate in settori strategici, è idonea a bloccare l'intero servizio. Può essere sufficiente, ad esempio, che scioperino i lavoratori che assicurano la funzionalità del sistema informatico, per bloccare il settore produttivo nel suo complesso.

Vi è la necessità, pertanto, di trovare forme di coordinamento per evitare che lo sciopero di pochi, collocati in settori strategici, possa incidere in misura sproporzionata sull'intera erogazione del servizio pubblico.

Un'ultima notazione: la legge - e la riforma intervenuta dieci anni dopo - sono state concepite e dettate, sostanzialmente, avendo principalmente riguardo ad un particolare settore del mondo del lavoro, quello classico del lavoro subordinato.

Le trasformazioni del sistema produttivo intervenute nell'esperienza recente, fanno emergere sempre più frequentemente nuove forme di conflittualità, spesso radicate nelle diverse realtà del lavoro autonomo; altro fenomeno, questo, del quale si dovrebbe tenere conto in occasione di futuri interventi legislativi per assicurare in modo efficace la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

Perché è nel contemperamento di tali diritti con quello, egualmente riconosciuto dalla Costituzione, dello sciopero che si esplica quella funzione fondamentale della Commissione che mi ha appassionato per tanti anni.



## GIULIO PROSPERETTI

*Professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Roma Tor Vergata, già vice-Presidente della Commissione di garanzia*

Il problema irrisolto in tutti gli ordinamenti è quello della compatibilità del diritto di sciopero con un sistema di rappresentatività formale in base al quale si possa stabilire chi ha titolo a indire uno sciopero.

Quello della rappresentatività, ai fini della legittima indizione di uno sciopero, è un tema complesso anche per la difficile individuazione del settore e della categoria chiamata ad esprimerne i contenuti e per la comparazione necessaria, ai fini della ammissibilità dell'azione di sciopero.

La legge sindacale inglese della metà degli anni '70 restò in vigore solo pochi mesi e fu abrogata a seguito di una serie di scioperi "illegittimi" che evidenziarono il distacco tra i concreti interessi dei lavoratori ed il sistema di rappresentatività istituzionalizzato.

Rispetto alla situazione italiana, richiamo alla memoria un episodio riconducibile ad un pesante conflitto sindacale: nel 1978 viene stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore del trasporto aereo, sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali di categoria di Cgil, Cisl e Uil, che ricomprendeva tutte le componenti, hostess e piloti inclusi.

Nonostante il rinnovo contrattuale, lo scontro tra la società Alitalia e i piloti, che rivendicavano più consistenti aumenti retributivi rispetto a quelli accordati alle altre categorie, determinò uno sciopero dei piloti che non accettavano il nuovo contratto.

Quel periodo, ribattezzato "Aquila selvaggia", rappresenta un momento storico per l'Azienda: quattro settimane di blocco, passeggeri esasperati, compagnia allo sbando.

Il fronte contrattuale si spaccò e nacque l'Anpac, il sindacato dei piloti.

In quel contesto, qual'era la reale rappresentatività della categoria dei piloti, non più evidentemente il contratto siglato con tutti i crismi dai principali sindacati, ma il nuovo soggetto Anpac privo di qualsiasi formale riconoscimento, che determinò la stipula di un nuovo contratto di mestiere.

Questo fenomeno riguarda ogni settore; nelle ferrovie ad esempio, c'è la categoria dei macchinisti fortemente rappresentata da un sindacato autonomo; in qualsiasi settore, c'è un nucleo più potente che ha il diritto di scioperare e la cui rappresentatività non può essere valutata complessivamente nell'ambito del sindacato di categoria.

Il caso del pubblico impiego è completamente diverso perché in questo settore ci sono situazioni più omogenee; tuttavia, anche in questo comparto, possono configurarsi problemi di rappresentatività. Ricordo che, anni fa, i medici

di famiglia, per programmare un'azione di protesta, dovettero chiedere ospitalità alla categoria di un comparto più ampio, perché da soli, pur svolgendo una prestazione con una ben precisa connotazione, non avrebbero avuto la rappresentatività necessaria.

È per questo che io sono scettico rispetto alla possibilità di coniugare il diritto di sciopero con un sistema di rappresentanza formale.

Un ultimo accenno ad un mio vecchio cavallo di battaglia: lo sciopero virtuale.

Recentemente, i medici di Udine hanno effettuato un'azione di questo tipo.

Pietro Ichino, nel 2008, ha presentato un disegno di legge in materia; tuttavia, ritengo che non sia necessario un provvedimento legislativo se si conferiscono alla Commissione di garanzia poteri conciliativi più ampi.

La mia idea è che lo sciopero virtuale possa diventare uno strumento proprio della fase di raffreddamento. La Commissione potrebbe sperimentare lo sciopero virtuale, introducendolo, non in alternativa assoluta allo sciopero classico, ma come necessaria fase di raffreddamento, preventiva rispetto alla formale proclamazione dello sciopero vero e proprio.

Rispetto a tale tipologia di sciopero, la resistenza che ho riscontrato, in qualità di componente della Commissione, non veniva dai sindacati, ma dalle aziende.

Un mio articolo sullo sciopero virtuale fu ospitato sul *Massimario della giurisprudenza del lavoro*, rivista della Confindustria, con una nota redazionale con la quale la direzione formulava, in proposito, un'opinione dissenziente. Questo perché lo sciopero virtuale, a differenza dello sciopero tradizionale, nei pubblici servizi, ha un costo.

Infatti, se si astengono dal lavoro i dipendenti dell'Atac, che svolge nella città di Roma il servizio di trasporto pubblico locale, l'Azienda beneficia di un risparmio, in termini di carburante, usura dei mezzi, ecc., senza subire alcuna perdita, in quanto i costi dei biglietti sono coperti, prevalentemente, dagli abbonamenti degli utenti.

Se, con il meccanismo dello sciopero virtuale, si prevedesse, per il datore di lavoro, l'obbligo di corrispondere il doppio della retribuzione prevista per ciascun dipendente che sciopera "virtualmente", in favore di un fondo di previdenza, o un'opera di beneficenza, o altro; l'Azienda si troverebbe a dovere affrontare un costo reale.

In conclusione, la mia proposta è quella dell'adozione dello sciopero virtuale come tecnica di raffreddamento, che, se disciplinata in maniera tale da prevedere anche il raddoppio del costo del lavoro, potrebbe rappresentare uno strumento di deterrenza e lasciare indenne l'utenza dagli effetti dello sciopero.

In tal modo, si assicurerebbe, nel contempo, ai lavoratori una maggiore visibilità, nei confronti dell'opinione pubblica, che verrebbe sensibilizzata in merito alle rivendicazioni poste alla base delle manifestazioni di protesta.

## MAURIZIO DE TILLA

*Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura*

Nell'esprimere grande apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione di garanzia, con la quale il rapporto di comunicazione è stato eccellente, mi preme sottoporre tre questioni per noi fondamentali.

La prima riguarda l'interpretazione del comma 7 dell'articolo 2 della legge n. 146 del 1990, recepito nella regolamentazione di settore.

La norma prevede che le regole relative al preavviso minimo ed alla durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale. La nozione di ordine costituzionale va intesa come tutela dei diritti fondamentali enunciati nella prima parte della Costituzione, tra cui vi è il diritto di difesa.

Negli ultimi anni, assistiamo ad una sospensione della democrazia - non sufficientemente contrastata neanche nel mondo sindacale -, perpetrata attraverso un uso distorto del sistema della decretazione di urgenza.

Qualche giorno fa, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2012, ha ribadito il principio della improponibilità, in sede di conversione di un decreto legge, di emendamenti estranei all'oggetto ed alle finalità del testo originario, affermando la necessità della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione rispetto alle previsioni del decreto legge e, conseguentemente, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma introdotta in maniera surrettizia nella legge di conversione, per mancanza di connessione con la materia trattata (articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie -, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Si tratta di una lesione del diritto di difesa e di una aperta violazione dei diritti dei lavoratori e, più in generale, dei cittadini.

Tale pregiudizio è particolarmente evidente quando viene a mancare il dibattito parlamentare, come nel caso in cui viene posta la questione di fiducia su un maxiemendamento.

In tali casi, perché l'azione di protesta sia efficace, non è possibile programmare l'astensione col rispetto del preavviso e con la garanzia della durata, dovendo essere fissata la data dell'astensione in funzione dei lavori parlamentari, in quanto diretta ad impedire l'approvazione del provvedimento legislativo.

È evidente, pertanto, che vi è la necessità di contemperare i diritti dei cittadini all'erogazione dei servizi pubblici essenziali con i diritti dei cittadini ad

accedere alla giustizia. Si tratta di due diritti di pari rango costituzionale, per difendere i quali, a fronte di una legislazione d'urgenza che tocca valori fondamentali, l'interpretazione del comma 7 dell'articolo 2 non può che essere quella che poc'anzi ho prospettato.

Il secondo spunto di riflessione, rispetto al quale auspico una risposta positiva della Commissione, non riguarda l'interpretazione della legge ma il comportamento di alcuni giudici che, nonostante un'astensione regolarmente proclamata, celebrano ugualmente i processi, ignorando la relativa comunicazione o applicando la normativa in maniera arbitraria.

Per evitare lo scontro con i magistrati, con cui la conflittualità è enorme, la soluzione è che la Commissione di garanzia, forte della propria autorevolezza, inoltri una propria comunicazione che attesti la legittimità della proclamazione.

La terza questione riguarda lo sciopero bianco.

In un Paese di piena legalità, questa forma di protesta non avrebbe ragione di esistere perché la legge viene rispettata; finché le regole, anche le più formali, sono in vigore, esse vanno osservate.

All'interno di un sistema che, al contrario, molto spesso, non rispetta la legge nella fase istruttoria, organizzativa e di conduzione dei processi, questa forma di protesta presenta due vantaggi: da un lato, il legislatore si renderebbe conto che se mette ostacoli formali deve assumersi la responsabilità di rimuoverli, dall'altro, il giudice si renderebbe conto che se ci sono regole formali, che sono sostanziali, si devono rispettare.

L'avvocatura è portatrice di diritti costituzionali dei cittadini; all'interno del sistema giustizia, l'avvocato è un soggetto costituzionale, al pari del pubblico ministero all'interno del processo; in tal senso, l'avvocatura ha titolo per contestare una serie di leggi ritenute lesive dei diritti dei cittadini.

\* \* \* \* \*

## PAOLO MORETTI

*Consigliere della Giunta dell'Unione delle Camere Penali*

Il codice di autoregolamentazione del 2007, che disciplina l'esercizio del diritto di astensione dalle udienze nel processo penale, da parte degli avvocati penalisti, sta dando una buona prova di sé.

Dopo un percorso travagliato, iniziato con un codice degli anni novanta sostanzialmente inidoneo, si è passati ad una regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione e, finalmente, ad un codice di autoregolamentazione sottoscritto dalle associazioni dell'avvocatura.

Devo, tuttavia, portare all'attenzione della Commissione, un problema, che si verifica in occasione dell'astensione, particolarmente sentito dagli avvocati penalisti: è il tema dell'astensione nel ambito dei procedimenti camerali a partecipazione eventuale.

Si tratta di quelle udienze alle quali l'avvocato ha il diritto di partecipare, ma per le quali non è necessaria la presenza del difensore, trattandosi di una presenza facoltativa.

Parlo di processi di un rilievo considerevole, sia dal punto di vista numerico, sia dal punto di vista dell'importanza dei contenuti della discussione; si pensi, ad esempio, a tutti i procedimenti camerali davanti al giudice penale per le indagini preliminari dove vi sia un'opposizione ad una richiesta di archiviazione del pubblico ministero e, in particolare, dei giudizi camerali d'appello sui processi celebrati in primo grado con il rito abbreviato; processi nei quali si può discutere anche di condanne a venti anni di reclusione.

In tutti questi casi, spesso, nella prassi giudiziaria, gli avvocati vedono sostanzialmente vanificato il loro diritto ad astenersi dall'udienza perché, sulla scorta della asserita facoltatività della presenza del difensore, il giudice celebra il processo anche se il difensore si astiene dall'udienza, atteso che non è obbligatoria la sua presenza.

Questo determina, chiaramente, un problema per tantissimi avvocati penalisti posti davanti all'alternativa se far valere il proprio diritto ad astenersi o lasciare il proprio cliente senza difesa.

Peraltro, il tema si è ulteriormente aggravato negli ultimi anni, per effetto di una modifica dell'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione.

Quest'ultima, dopo aver costruito la fattispecie dell'astensione dalle udienze dell'avvocato, negli anni novanta, come un'ipotesi di legittimo impedimento, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, nota come *ex Ci-rielli*, ha mutato il proprio indirizzo, negando che l'astensione sia ragione di legittimo impedimento, con effetti rilevanti, ai fini della determinazione del periodo di sospensione della prescrizione. La prescrizione, infatti, qualora derivi da un legittimo impedimento, viene sospesa soltanto per la durata dell'impedimento e, comunque, nei limiti dei sessanta giorni.

Su questo punto, la Corte di Cassazione, con specifico riferimento al rinvio determinato dall'adesione all'astensione del difensore, ha escluso che ciò determini un rinvio per legittimo impedimento, affermando così, nella sostanza, che la prescrizione rimane sospesa da udienza ad udienza anche oltre i sessanta giorni, nell'ipotesi del rinvio per un termine più lungo.

Naturalmente il problema non riguarda il rapporto con la Commissione, ma con i giudici. Tuttavia, chiediamo, attraverso la Commissione, di dare dei riferimenti al giudice, sul piano normativo, se pur al livello sub-legislativo, al fine

di consentire ai difensori, nei casi cui ho fatto cenno, di potersi astenere senza lasciare i propri assistiti privi della difesa in giudizio.

Oltre a richiedere una riflessione da parte della Commissione, è nostra intenzione intervenire, con le altre associazioni forensi, sul codice di autoregolamentazione per esplicitare il diritto del difensore ad astenersi anche nei procedimenti camerali a partecipazione eventuale e garantire la possibilità di esercitare il diritto di astensione, senza effetti distorsivi sui procedimenti di prossima prescrizione.

\* \* \* \* \*

### **DOMENICO BRACCIALARGHE**

*Direttore centrale risorse umane di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.*

Il momento che abbiamo davanti metterà ad effettiva prova la tenuta della prassi che, negli anni, si è consolidata in merito al tema degli scioperi.

Mi pare di potere dire che le situazioni di tipo generale che si stanno prospettando nel nostro Paese si aggiungeranno a quelle che sono le fisiologiche tensioni tra le parti datoriali e le parti sindacali.

Ci sarà, quindi, modo di verificare in che misura la regolazione del conflitto ha raggiunto in questi anni un livello di effettiva maturazione.

Il mondo del trasporto pubblico e, in particolare, di quello ferroviario, ha dinamiche conflittuali proprie, che, in questi anni, si sono aggravate per una serie di motivi.

In primo luogo, va segnalato che si è arenato il percorso di costruzione del primo contratto unico della mobilità che intendeva mettere insieme, per la prima volta, nel nostro Paese, a livello di contratto collettivo nazionale, norme riferibili non solo al trasporto ferroviario ma anche al trasporto pubblico locale.

L'iter, avviato nel 2007, dopo diversi anni investiti nel tentativo di costruire una normativa organica, si è, negli ultimi mesi, bloccato, avendo acquisito agli atti soltanto la condivisione di un primo gruppo di istituti, di cornice.

Sono già stati proclamati diversi scioperi, a sostegno di questa vertenza, ma la situazione evidenzia una sostanziale stasi.

A questa dinamica si aggiunge una criticità specifica del trasporto ferroviario. Siamo usciti dalla situazione di monopolio, da parte dall'Azienda di Stato.

Il mercato, già aperto da anni nel settore del trasporto merci, si sta aprendo anche in quello del trasporto viaggiatori a lunga percorrenza e, a breve, si aprirà nel settore dell'alta velocità, con un competitore privato.

Il decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, e successive modificazioni, (decreto legge n. 1/2012, e legge di conversione n. 27/2012), ha previsto che lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete, come il trasporto pubblico locale, sia affidato attraverso gara pubblica, facendo venire meno la garanzia di un secondo sessennio, già previsto nei contratti stipulati tra le regioni e la società Trenitalia, nel settore del trasporto ferroviario regionale.

Si aprirà, quindi, una stagione che vede, di fatto, una mancanza di regole comuni per quanto attiene il contratto di lavoro.

A questo proposito, voglio sottolineare, inoltre, che l'art. 8 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 14 settembre 2011 introduceva nel nostro Paese una norma di legge che prevedeva che il livello di regolazione dei contratti di lavoro dei dipendenti delle aziende che fanno un servizio sull'infrastruttura ferroviaria nazionale fosse il livello di un contratto collettivo nazionale. Ovviamente, la norma non faceva riferimento ad un specifico contratto ma stabiliva un principio, e cioè quello di non ritenere compatibile con l'esercizio del trasporto ferroviario sulla rete nazionale l'affidamento della regolazione dei rapporti di lavoro a norme di carattere aziendale o addirittura individuale.

Questa norma è stata recentemente cassata dalle parti sociali con l'intesa del 21 settembre 2011 e, quindi, siamo tornati ad una previsione che dice che non è necessario avere regole comuni definite attraverso una contrattazione collettiva di livello nazionale, ma vanno bene anche norme di livello inferiore (aziendali, territoriali, individuali).

L'altro ieri, però, ci risulta essere stato approvato, un ordine del giorno, con parere favorevole del governo, che riconferma la tendenza ad affermare il principio che, su questo tema ed in questo settore, prevalga il livello di contrattazione nazionale.

Si assiste, quindi, ad una dinamica molto particolare, sotto il profilo normativo, che riflette, in maniera significativa, anche le tensioni sociali: nel momento in cui si liberalizza il mercato, perché di fatto questo consente la mancanza di regole comuni condivise da tutte le parti datoriali.

Si realizza anche un dumping salariale che, di fatto, siamo chiamati ad affrontare.

Vorrei, a questo punto, formulare qualche proposta concreta, in merito al cosiddetto "effetto annuncio", di cui abbiamo, in questi anni, misurato gli effetti negativi.

Nel 2011, nel settore delle attività ferroviarie, abbiamo avuto cinquantacinque scioperi revocati su centoventisei proclamati; una percentuale che io considero assolutamente inaccettabile, per gli effetti dannosi che queste proclamazioni di sciopero creano, nonostante la intervenuta ma successiva revoca.

Si dovrebbe, pertanto, riflettere sulla possibilità di prolungare i tempi del preavviso previsti per la revoca, poiché ritengo che cinque giorni siano del tutto insufficienti per evitare effetti pregiudizievoli sulla clientela e, contestualmente, raddoppiare i tempi del preavviso per la proclamazione, da dieci a venti giorni.

Questo meccanismo, basato su un lungo preavviso, consentirebbe di "assorbire" le comunicazioni di sciopero divulgate a mezzo stampa, eliminando la patologia legata "all'effetto annuncio".

Un altro aspetto, che considero importante, è l'individuazione di forme per disattivare gli scioperi anomali, considerando tali non solo l'astensione dal lavoro straordinario o l'assemblea spontanea di gruppi non riconosciuti di lavoratori, ma anche quelle forme di protesta consistenti nella pedissequa osservanza dei regolamenti che, pur non dando luogo ad un'astensione dal lavoro in senso stretto, producono effetti assolutamente equiparabili; si pensi al comportamento del capo treno che deve dare il via libera ai macchinisti soltanto quando sono ultimate le operazioni di salita e discesa dei viaggiatori, e che, attraverso la stretta osservanza delle disposizioni aziendali, può creare pesanti disservizi.

Altro tema da non sottovalutare è quello dello sciopero locale che, per le caratteristiche di un sistema a rete, come quello del trasporto ferroviario, di fatto può produrre il blocco dei collegamenti a livello nazionale; come accade, per la geografia del nostro Paese, quando c'è il blocco di una strada, in alcune regioni, che rende impraticabili i collegamenti a livello nazionale.

Questo fenomeno, che riguarda tutte le aziende che operano in un sistema a rete, meriterebbe una soluzione di tipo preventivo.

Un'ultima considerazione riguarda il tema della rappresentatività.

Nel nostro settore esistono alcuni accordi sottoscritti da cinque organizzazioni su sei; molti scioperi sono stati proclamati, per durate pluriennali, dall'Organizzazione sindacale non firmataria, con riferimento al mancato accordo.

Rispetto a questo problema, il richiamo che è stato fatto ad "aquila selvaggia" è corretto, ma va inquadrato storicamente: trentacinque anni fa il fenomeno era spiegabile, oggi bisogna chiedersi come sia possibile che una sola associazione sindacale possa, per un lungo periodo di tempo, proclamare scioperi rispetto ad un accordo non condiviso.

È evidente che è un tema assolutamente delicato, che tocca prerogative e diritti.

Ritengo, però, che l'evoluzione del Paese e le criticità legate a problemi più gravi, da cui rischiamo di essere travolti, ci impongano una presa di posizione più decisa.

## ADRIANO TOMARO

*Direttore per il personale di Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) S.p.A.*

Nel settore del trasporto ferroviario è ormai evidente la necessità di una nuova regolamentazione delle modalità di attuazione del diritto allo sciopero.

Già da diversi anni operano, in regime di concorrenza, imprese del trasporto merci e del trasporto passeggeri a lunga percorrenza.

Tra qualche settimana sarà attivo anche il servizio di Italo, nel settore dell'alta velocità, e sicuramente ci saranno anche altri operatori nel trasporto pubblico locale, tra cui anche la società NTV, nel caso di aggiudicazione delle relative gare.

Più di un anno fa la società NTV ha sottoscritto con le Organizzazioni sindacali di categoria un contratto di lavoro che contiene anche la previsione di un successivo accordo sulle modalità di effettuazione del diritto di sciopero.

È un contratto di lavoro importante ed utile ad indicare la strada per arrivare a quel processo di costruzione di un nuovo contratto collettivo nazionale che possa tener conto della diversa tipologia di servizi offerti e delle specificità aziendali, a seconda della storia, dello start-up, dal punto di vista sia dei servizi che del territorio.

Parlo del contratto collettivo nazionale perché noi siamo oggi di fronte a due possibili soluzioni, sia sul tema contrattuale che su quello della regolamentazione dell'esercizio del diritto allo sciopero.

La nostra posizione, come azienda, è sempre stata quella di preferire, su questi temi, all'intervento del legislatore l'accordo tra le parti sociali. Non voglio entrare nella "querelle" riguardante l'applicazione di uno o più contratti collettivi nazionali di settore; nel nostro contratto collettivo c'è già un riferimento esplicito al contratto nazionale della mobilità, della sezione attività ferroviaria, tant'è che tutte le tutele dei nostri lavoratori (malattie, ferie, permessi, codice disciplinare, trasferimenti, permessi congedi parentali) sono le stesse tutele dei dipendenti del gruppo delle Ferrovie dello Stato.

Come dicevo, oggi abbiamo di fronte due strade. Noi preferiremmo percorrere quella che abbiamo già imboccato con il contratto collettivo di lavoro; in quest'ultimo c'è un riferimento al contratto nazionale e c'è anche l'impegno formalizzato, da parte dell'Azienda, ad applicare, da gennaio 2015, il nuovo contratto nazionale della mobilità che, mi auguro, preveda anche la sezione riguardante i servizi di alta velocità.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, affidiamo la definizione della materia ad un accordo di settore, con le Organizzazioni sindacali di categoria, al fine di contemperare le esigenze dell'impresa con quelle dei rappresentanti dei lavoratori e, soprattutto, dei clienti, attuali e potenziali, del servizio di alta velocità.

Sotto questo profilo, da parte della nostra azienda, c'è un impegno, anche sul tavolo del contratto nazionale, ad arrivare alla definizione di un nuovo accordo di settore. Quello del 1999, infatti, se pur aggiornato, va sicuramente rivisto alla luce del processo, ormai più che avviato, di liberalizzazione del settore.

L'unica nostra premura è evitare che, nelle more della definizione di nuovo accordo di settore, possa essere utilizzata, strumentalmente, una fattispecie particolare, quale quella dell'esercizio del diritto di sciopero, per ostacolare, nei primi mesi dell'attivazione dei nostri servizi, la libera concorrenza.

Mi riferisco, in particolare, alla mancanza di una disciplina in materia di servizi minimi che si traduce, di fatto, in una carente garanzia sui servizi essenziali, in caso di sciopero attuato, non soltanto dai nostri lavoratori, ma anche dal personale che gestisce la rete ferroviaria nazionale, il quale, pur facendo capo ad una diversa Azienda (RFI SpA), può, con la propria astensione dal lavoro, compromettere il servizio di trasporto ferroviario svolto da tutti operatori di treni passeggeri che utilizzano la medesima rete.

\* \* \* \* \*

## LUPO RATTAZZI

*Presidente di Assaereo*

Il settore del trasporto aereo è caratterizzato dalla presenza di numerosi soggetti sia pubblici che privati, autonomi fra loro, ma funzionalmente integrati e tutti indispensabili al fine della regolare operatività dei voli in questo contesto. Sicché le azioni di sciopero di un singolo segmento della filiera determinano il blocco di tutte le operazioni; ciò indipendentemente dal grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali proclamanti nonché dall'effettiva adesione da parte dei lavoratori.

La vulnerabilità del nostro sistema è ben nota a tutti ed è stata anche motivo di strumentalizzazioni a danno di tutto il sistema e, ovviamente, degli stessi passeggeri. Come è noto l'obiettivo della legge n. 146 del 1990, novellata dalla legge n. 83 del 2000, è quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con altri diritti di pari rango costituzionale, quale, nel nostro caso, il diritto alla mobilità dei cittadini.

A nostro avviso, per rendere effettivo il bilanciamento dei diritti, è auspicabile l'introduzione di meccanismi oggettivi quale, ad esempio, l'istituto del referendum consultivo, preventivo e obbligatorio, consistente nella cosiddetta adesione preventiva. Ciò al fine di assicurare che al sacrificio del diritto alla

mobilità, da parte dei cittadini, corrisponda un effettivo ed ampio consenso, da parte dei lavoratori, sull'azione di sciopero.

Un ulteriore strumento, certamente meno efficace dell'adesione preventiva, ma che comunque aiuterebbe il superamento di parte delle criticità sopra evidenziate, potrebbe essere rappresentato dalla verifica, tra la prima e la successiva azione di sciopero relativa alla stessa vertenza, dell'oggettivo livello di adesione alla prima agitazione nonché dello stato della vertenza.

Concludo segnalando un'ulteriore materia su cui riteniamo auspicabile una riflessione da parte della Commissione di garanzia. Dobbiamo, infatti, registrare che le procedure di raffreddamento hanno perso, di fatto, la loro originaria funzione.

Il tentativo di conciliazione tra le parti, sulle materie oggetto di rivendicazioni sindacali, è divenuto sempre più un mero passaggio formale, quasi automatico, ai fini della proclamazione dello sciopero, nel corso del quale, soprattutto nella seconda fase in sede amministrativa, si avverte la sostanziale mancanza di una verifica, nel merito, della vertenza e delle ragioni delle parti.

Su questi temi, la nostra associazione è ovviamente disponibile ad ogni approfondimento, qualora la Commissione lo ritenesse utile.

\* \* \* \* \*

## ALBERTO ORLANDINI

*Coordinatore delle relazioni industriali di Assaeroporti*

Rispetto alle riflessioni fatte finora, colgo la sollecitazione fatta da Fabrizio Solari nel suo intervento.

È noto il lungo processo di confronto che ha portato alla firma dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, da parte di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, con significativi passi avanti, sia in termini di rappresentatività, che di efficacia degli accordi "erga omnes", e di regole più stringenti sui rapporti tra aziende e rappresentanze sindacali.

Registriamo, però, nel settore del trasporto aereo, che vi è stato, negli ultimi anni, un ridotto utilizzo delle ore di assemblea retribuita, ex legge n. 300 del 1970, mentre la promozione di stati di agitazione, con conseguente apertura della procedura di raffreddamento, è rimasta sostanzialmente invariata.

Ciò lascerebbe pensare a un processo di scollamento tra base sindacale ed i lavoratori, processo aggravato anche dal fatto che il passaggio dalle Rsa, prevalentemente nominate, alle Rsu, elette dai lavoratori, è ben lungi dall'essere compiuto.

Non sempre, quindi, l'apertura di procedure di raffreddamento è conseguente a una dinamica di confronto e di impossibilità di trovare accordi.

Molto più spesso, al primo segnale di criticità, e prima ancora che si sia aperto il confronto, le Organizzazioni sindacali locali aprono la procedura, facendo trovare le aziende di fronte al fatto compiuto.

Questo eccessivo ricorso all'apertura delle procedure di raffreddamento, anche in mancanza di un evidente processo di condivisione della base, comporta, in capo alle aziende, una non chiara percezione dello stato delle cose, con la conseguenza di un numero consistente di chiusure negative della prima fase di procedura.

La seconda fase della procedura presso l'autorità amministrativa dovrebbe, quindi, prevedere una verifica puntuale che siano emerse realmente le ragioni dello stato di agitazione. In caso di verifica negativa, la stessa autorità amministrativa dovrebbe, per procedura, rinviare il confronto in azienda entro un tempo definito, per poi riaprire il tavolo di confronto.

Peraltro, registriamo alcuni casi di mancata convocazione, da parte dell'autorità amministrativa, che genera l'automatica chiusura negativa della seconda fase della procedura di raffreddamento e conciliazione.

Al fine di evitare tali situazioni, sarebbe opportuno prevedere che, fino a che non sono compiutamente concluse le procedure di raffreddamento e conciliazione, con la concreta partecipazione di tutti gli attori previsti, non sia possibile dichiarare la prima azione di sciopero.

C'è da segnalare, inoltre, la necessità di sottoscrizione di un formale documento di mancato accordo, per evitare che le Organizzazioni sindacali, dopo aver aperto la procedura, non si presentino alle convocazioni aziendali. Purtroppo, succede anche questo.

Non da ultimo, si segnala un anomalo continuo ricorso all'apertura delle procedure di raffreddamento dei conflitti, non solo in capo alle singole aziende, ma direttamente nei confronti delle associazioni datoriali, le quali, oltre ad un ruolo di assistenza specialistica a supporto delle problematiche anche di natura sindacale, insorte nelle aziende, non hanno alcun potere ed autonomia decisionale.

Riteniamo che una ferma presa di posizione, sul tema, da parte della Commissione di garanzia, sia indispensabile per ristabilire una corretta gestione delle procedure previste dalla normativa in vigore, anche rivedendo precedenti delibere sull'argomento.

C'è poi il tema della prima e seconda azione di sciopero, nell'ambito della stessa vertenza.

Nell'intervallo tra la prima azione di sciopero, di quattro ore, e la seconda, fino a ventiquattro ore, dovrebbe essere previsto un processo di verifica dello stato della vertenza, basato sul livello di adesione al primo sciopero. Sopra una

soglia definita, dovrebbe, poi, essere obbligatorio un nuovo passaggio, presso l'autorità amministrativa, prima della dichiarazione della seconda azione di sciopero, e comunque entro tempi certi.

Alcune riflessioni sulle sanzioni: l'efficacia delle sanzioni, in caso di comportamento scorretto da parte delle Organizzazioni sindacali, dovrebbe essere rafforzata attraverso la previsione di un periodo da uno a sei mesi, a seconda della gravità, di sospensione dei permessi sindacali retribuiti, eventualmente concessi oltre la soglia prevista dell'articolo 23 della legge n. 300 del 1970, con il mantenimento dei soli permessi retribuiti concessi, ex articolo 30, ai titolari di incarico di segretario nazionale o territoriale.

Quanto sopra consentirebbe di salvaguardare i diritti sindacali costringendo però le strutture sindacali ad una maggiore consapevolezza, in quanto direttamente coinvolte. L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 introduce, al punto 6, la possibilità che i contratti collettivi aziendali definiscano clausole di tregua sindacale finalizzate a garantire la esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva.

Risulterebbe, pertanto, opportuno ricomprendere anche questa fattispecie nell'ambito delle eventuali azioni di intervento della Commissione di garanzia, nel caso di mancato rispetto di tali clausole.

Un'altra considerazione riguarda i contingenti di personale da impiegare nelle prestazioni indispensabili, in relazione alle possibili variazioni ed integrazioni dell'elenco dei voli formulate da Enac, l'Ente che definisce i voli minimi garantiti.

In proposito, si propone che l'incontro sindacale finalizzato all'individuazione dei contingenti minimi possa essere effettuato tre giorni prima, e cioè anche successivamente ai cinque giorni previsti, essendoci la necessità, per le aree operative, di adattare le esigenze di risorse umane da impiegare, al momento più vicino possibile alla data dello sciopero.

Peraltro, il confronto con le Organizzazioni sindacali deve essere finalizzato esclusivamente all'individuazione dei contingenti di persone da impiegare per garantire i normali standard di servizio e le prestazioni di presidio, normalmente garantite da una sola persona, debbono operare pienamente; mentre non devono essere messi, ogni volta, in discussione i presidi minimi legati alla sicurezza ed all'incolumità dei passeggeri e degli impianti, delle risorse energetiche e delle piste.

Un'ultima riflessione: nonostante i significativi passi avanti, in tema di relazioni industriali, con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, è necessario, a nostro avviso, continuare a perseguire, per via legislativa, il non facile obiettivo della adesione preventiva allo sciopero, in quanto tale elemento, pur salvaguardando il diritto allo sciopero costituzionalmente tutelato, crea le

migliori condizioni per la concreta tutela della mobilità del cittadino, consentendo, peraltro, di poter rivedere, su basi diverse e più avanzate, la normativa attualmente in vigore.

\* \* \* \* \*

## **SIMONE MARINI**

*Presidente di Assohandlers*

Assohandlers è l'associazione che rappresenta gli handlers privati, cioè quegli operatori che, in forza del decreto legislativo n. 18 del 1999, operano negli aeroporti con una serie di operazioni che vanno dal check-in all'imbarco e sbarco.

La cosa importante fatta da Assohandlers è stata la stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro proprio degli handlers, con l'obiettivo di fare un investimento sul cosiddetto "sistema" del trasporto aereo italiano, cioè portare armonia, regole certe e dare la possibilità a tutte le aziende di sopravvivere.

Purtroppo, così non è stato a causa di una concorrenza falsata e della mancanza di regole certe o di regole non correttamente applicate.

Come abbiamo già segnalato in forma scritta, con toni allarmistici, a tutte le autorità costituite, questo porterà ad una difficilissima gestione della stagione del rinnovo contrattuale, che è in corso.

Per quanto attiene, invece, alla legge n. 146 del 1990 ed alle esperienze che abbiamo maturato in questo periodo, in materia, richiamo alcuni degli argomenti già esposti in questa sede.

Mi riferisco, in particolare, all'uso strumentale delle assemblee, effettuate, nei momenti di maggior picco di traffico, con l'intenzione, evidentemente, non di esercitare il sacrosanto diritto di informazione, ma di portare il maggior danno possibile alle aziende.

Su questo problema, che non è meramente formale ma sostanziale, per le serie conseguenze che inevitabilmente comporta, sollecitiamo la Commissione ad una particolare attenzione.

Un altro aspetto delicato riguarda, da un lato, i servizi minimi da garantire in caso di azioni di sciopero, sulla base degli elenchi stilati dall'Enac, e, dall'altro i servizi minimi previsti dalle norme contrattuali in caso di assemblee.

Il nostro contratto collettivo nazionale di lavoro, a difesa del diritto costituzionale alla libera circolazione dei passeggeri, prevede che, in caso di assemblea, si debba assicurare l'operatività piena e non semplicemente i servizi

minimi. Questo, di fatto, non avviene. In proposito, qualche giorno fa, a seguito della proclamazione, da parte di tre Organizzazioni sindacali, di assemblee sindacali dalle ore dieci a mezzogiorno e dalle ore sedici alle diciotto, cioè nei picchi di maggior traffico, abbiamo sottoposto alla Commissione la questione interpretativa, in merito alle nozioni di "piena operatività" e "servizi minimi".

Analoghe considerazioni riguardano l'astensione dal lavoro straordinario, un'azione di protesta equiparata allo sciopero, con conseguente applicazione obbligatoria della medesima normativa.

Nella realtà, il rispetto delle regole non avviene, soprattutto con riferimento alle procedure di raffreddamento, istituto rispetto al quale si sta consolidando la tendenza ad interpretare l'obbligo previsto dalla legge, come un mero adempimento formale, e non come una reale occasione di confronto; contraddicendo, con ciò, lo spirito della norma. Anche in questo caso, come nel precedente citato, non si discute della introduzione di nuove norme ma della corretta applicazione delle norme già esistenti.

Un'altra questione meritevole di approfondimento riguarda la regola della rarefazione. Rispetto ad una iniziale applicazione rigida della relativa norma, si è passati, nel tempo, a consentire, quale eccezione alla suddetta regola, la concentrazione di più azioni di sciopero nella medesima giornata. Con la conseguenza che, mentre prima si guardava il calendario, così ben rappresentato dalla Commissione, per individuare la "casella" libera per collocare lo sciopero, da un certo punto in poi, il calendario è stato utilizzato per trovare quale "casella" fosse stata occupata da uno sciopero per poterne buttar dentro un altro.

È evidente che la questione è strettamente connessa al problema della rappresentatività.

Un'ultima considerazione riguarda il cosiddetto effetto annuncio, che, nel trasporto aereo, produce conseguenze particolarmente deleterie perché non vi è proporzionalità tra l'azione di protesta ed il danno arrecato all'azienda.

La normativa prevede che l'unico danno che si può legittimamente cagionare all'azienda è quello derivante dal corretto esercizio del diritto di sciopero; nel caso dell'effetto annuncio si produce all'azienda un maggior danno, attraverso un uso distorto ed elusivo della legge in materia di sciopero.

*De iure condendo*, merita un cenno il tema dell'adesione preventiva allo sciopero, che consentirebbe di conciliare i due diritti costituzionali in gioco, e quello della rappresentatività, una materia estremamente delicata che, se non tempestivamente ed adeguatamente affrontata, porterà a conseguenze estremamente negative, ove si consideri che, spesso, la rappresentatività propagandata e ostentata da parte di molti interlocutori sindacali è, nella sostanza, inconsistente.

## ANTONIO CUCCUINI

*Responsabile delle relazioni sindacali di Alitalia Cai S.p.A.*

Mi riporto ad alcune delle segnalazioni effettuate dai colleghi, con particolare riferimento all'efficacia delle procedure di raffreddamento rispetto alle azioni di sciopero. Ciò induce a ripensare all'opportunità di affinare questo meccanismo preventivo diretto ad evitare le azioni di conflitto.

Segnalo, altresì, l'uso distorto del diritto di assemblea che, soprattutto in aree fortemente operative (e non mi riferisco ai naviganti che non hanno la possibilità di riunirsi in assemblea durante il servizio ma alle aree di supporto alle attività a terra) è in grado di creare delle *disruptions* operative estremamente pesanti. In quest'ultimo caso, occorre ragionare su come consentire la piena fruizione di questo diritto dei lavoratori, senza impattare sul mantenimento della piena operatività delle aziende.

Al di là delle osservazioni sulla normativa, vorrei fare qualche riflessione basata sulla esperienza di operatore delle relazioni industriali in Alitalia e nel settore del trasporto aereo.

Innanzitutto, vorrei enfatizzare il valore che la regolamentazione vigente nel sistema ha per il nostro Paese e fare un parallelo con i sistemi vigenti in altri Stati, che spesso vengono indicati come dei riferimenti ideali.

Per fare un esempio, oggi, Lufthansa cancella quattrocento voli in Germania, giovedì Iberia ne cancellerà altri cinquecento, in altri Paesi europei ci sono scioperi dichiarati senza nessuna procedura preventiva, con una durata di decine di giornate, senza la previsione di franchigie nel periodo di Natale.

Tutto questo, fortunatamente, in Italia non succede, grazie ad un sistema regolamentare, all'interno del quale operano efficacemente vari operatori: la Commissione di garanzia, le Organizzazioni sindacali, le Aziende.

Tornando all'esperienza più concreta che ha riguardato Alitalia negli ultimi anni, tra il 2006 ed il fallimento della vecchia società si è registrato un periodo di conflittualità acutissima, durante il quale i tentativi di gestire le relazioni industriali, da parte di un'Azienda oramai allo stremo, avevano, paradossalmente, l'effetto di generare una conflittualità ulteriore con una progressione geometrica.

Questa fase, nonostante il sostanziale rispetto delle norme, senza frequenti violazioni, è stata caratterizzata da una totale inaffidabilità dei servizi che un'azienda così importante per il trasporto aereo in Italia è in grado di offrire.

Successivamente, negli ultimi due o tre anni, la situazione è, invece, leggermente cambiata.

Alitalia gestisce le relazioni industriali con un'apertura che non dà spazio ad una conflittualità esasperata, grazie ad una serie di fattori, tra cui la ristrutturazione della compagine aziendale. In questa fase, va sottolineata la maggiore



capacità di tutti i soggetti di gestire con ragionevolezza le relazioni, prevenire e risolvere i conflitti.

Per concludere, appare prevedibile un miglioramento del sistema, attuato attraverso l'affinamento di alcune regolazioni; ma, alla luce delle nostre esperienze, quale che sia la regola, quale che sia l'intervento correttivo, è l'atteggiamento dei soggetti che fa la garanzia del sistema.

\* \* \* \* \*

## UMBERTO MUSETTI

*Responsabile delle risorse umane di Enav*

ENAV, l'azienda dei controllori di volo, i cosiddetti uomini radar, negli anni scorsi, ha impegnato pesantemente la Commissione di garanzia, sul piano degli scioperi nazionali.

In particolare, nel 2000, vi sono state circa sessanta proclamazioni di scioperi, nazionali e locali; nei successivi otto anni sono stati effettuati almeno una quarantina di scioperi, senza considerare il cosiddetto effetto annuncio provocato da proclamazioni di astensioni poi revocate.

Questa accesa conflittualità, oggi, fortunatamente è molto scemata; da quattro anni, infatti, non vengono proclamati scioperi nazionali, mentre vi è stata solo qualche azione di protesta a livello locale.

Nei giorni scorsi l'Azienda ha sottoscritto il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, non solo senza scioperi ma anche senza alcuno stato di agitazione, da parte delle Organizzazioni sindacali.

Nell'ultimo decennio, si fa coincidere la regolamentazione provvisoria in materia di sciopero con il processo che ha portato l'Enav, da ente pubblico a società per azioni controllata dal Tesoro.

La modifica statutaria ha indubbiamente contribuito a trasformare, negli ultimi anni, il modello di relazioni sindacali, facilitando il passaggio da un sistema "anarchico" ad un sistema connotato da regole e procedure certe.

Enav era ed è ancor oggi connotata da una frammentazione sindacale pesante. Esistono quattordici sigle sindacali, di cui una con solo quattro lavoratori iscritti che, nel lontano passato, sono riusciti però a paralizzare l'intero traffico aereo, nonostante l'esiguità del numero, essendo tutti concentrati sulla torre di controllo di Fiumicino, sistema aeroportuale che consente - nella normalità - di fare atterrare e decollare ottanta aeroplani in un'ora.

Questa è la storia, una storia pesante, articolata, che ha fatto dire al professor Ichino, che è stato consigliere di amministrazione nel primo anno di Enav,

come società per azioni, che risolvere il problema delle relazioni sindacali in Enav è una missione impossibile.

Nonostante ciò, è stato fatto, indubbiamente, qualche passo avanti. Nel lontano 2006, avevamo tentato, in maniera forse un po' velleitaria, di sottoscrivere, con i sindacati aziendali, un protocollo che disciplinava le materie oggi trattate: lo sciopero virtuale, l'adesione preventiva, il referendum, le procedure di raffreddamento, articolate su una pluralità di livelli di consultazione, prima dello sciopero.

Era un bel documento, probabilmente prematuro per allora, e comunque limitato ad una singola azienda, che non poteva prescindere da una normativa più generale.

Successivamente, alla fine del 2008, abbiamo sottoscritto un accordo, ispirato alla logica del consenso e della partecipazione con le parti sociali, che è stato poi valutato positivamente dalla Commissione. Esso introduce un ulteriore allargamento della consultazione preventiva; in particolare, ai due livelli tradizionali, previsti dalla normativa vigente, è stato aggiunto un terzo livello, che ha indubbiamente contribuito a depotenziare il conflitto, tant'è che, negli ultimi anni, non ci sono stati scioperi nazionali. In questa direzione, l'Azienda sta continuando a lavorare, anche in termini di rapporto molto partecipativo con i sindacati.

Al miglioramento delle relazioni industriali ha contribuito un ulteriore elemento di novità. Enav, in passato, ribaltava automaticamente i propri costi sui vettori ( il c.d. regime del cost recovery ). Oggi, questo non è più possibile, il bilancio aziendale - come avviene in qualsiasi azienda privata - è legato al rapporto ricavi / costi senza più alcun contributo da parte dello Stato, con progressivi obiettivi di efficienza economica fissati dalla Comunità Europea. La materia è regolamentata infatti da una normativa decisa in sede europea e non più nazionale, e soggetta ai controlli dell'Authority nazionale, l'Enac, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia. Sul piano delle relazioni sindacali questo cambiamento di scenario e di prospettiva non poteva non comportare una consapevole e cosciente assunzione di responsabilità delle parti sociali rispetto agli obiettivi di massimizzazione dei ricavi e di contenimento dei costi generali di funzionamento, e in particolare del costo del lavoro.

In ogni caso, per garantire questa pace sociale in futuro, non si può prescindere da una legge che affronti il tema dello sciopero virtuale, che, per quanto non sempre ben visto dalle Aziende per la sua onerosità, è considerato da noi favorevolmente perché diretto a beneficio dell'intero sistema del trasporto aereo nazionale.

Secondo la nostra analisi dei costi, una giornata di sciopero incide sulla filiera del trasporto aereo per quaranta milioni al giorno, per cui Enav è sicura-

mente disponibile ad accettare la penalizzazione derivante da uno sciopero virtuale per i benefici dallo stesso prodotti sull'intero sistema Paese.

Concludo con un suggerimento sull'allungamento dei termini della rarefazione oggettiva e, soprattutto, in favore dell'adesione preventiva allo sciopero, che rappresenta l'unico strumento per eliminare le conseguenze perniciose, per i vettori e per i passeggeri, dell'effetto annuncio.

\* \* \* \* \*

### FABIO MARCHIANDI

*Direttore centrale sviluppo economico di Enac*

Con riferimento alle tematiche oggi trattate, ritengo doveroso rammentare preliminarmente che Enac si colloca in posizione di terzietà rispetto agli interessi diversi, connessi all'esercizio del diritto di sciopero, che sottendono le parti.

Nel contesto del compito affidato ad Enac di curare l'applicazione della delibera n. 01/92 ritengo necessario, a dieci anni dalla sua adozione, segnalare che alcuni suoi aspetti hanno ingenerato qualche difficoltà applicativa, sia in termini sostanziali, sia in termini meramente formali.

Sotto quest'ultimo profilo, mi riferisco alla nomenclatura delle varie definizioni, mentre, per quanto riguarda gli aspetti sostanziali, richiamo, a titolo esemplificativo, la previsione secondo la quale il vettore è tenuto a garantire, oltre le fasce orarie, solo un volo di collegamento con le isole.

In questa sede, pongo l'attenzione su una valutazione di fatto: si ritiene sufficiente, oggi, un solo volo che colleghi Roma a Milano, per un passeggero che deve andare a Palermo? Non sarebbe opportuno prevedere, invece, forme più flessibili per garantire e compendiare meglio l'esercizio del diritto di sciopero con l'esercizio del diritto alla mobilità?

Questa è una prima questione sulla quale invito ad un momento di riflessione mentre altri aspetti di natura tecnica, che, ribadisco, ci hanno creato qualche problema applicativo, richiederebbero valutazioni di più ampia portata in una consesso dedicato.

In conclusione, vorrei approfittare dell'opportunità che mi viene offerta di fornire un contributo alla Conferenza, per formulare la proposta di costituire un tavolo congiunto, con le diverse parti interessate, al fine di verificare la possibilità di aggiornare le disposizioni della delibera n. 01/92, per adeguarla alle attuali esigenze del trasporto aereo, esigenze queste notevolmente mutate, nell'arco dei dieci anni, anche in considerazione della estrema attuale fragilità del trasporto aereo nazionale rispetto ai diversi *competitors* europei ed internazionali.

### MARCELLO PANETTONI

*Presidente di Asstra*

Vorrei aprire con un auspicio: ammesso che anche il nostro settore vada incontro a un processo di liberalizzazione e se, fino ad oggi, tale processo viene indicato come concorrenza per il mercato, mi auguro che non debba diventare concorrenza nel mercato. Se questo dovesse comportare una frantumazione delle rappresentanze, sia datoriali che sindacali, così come abbiamo conosciuto nel trasporto aereo, ho l'impressione che il lavoro dell'intera Commissione sarà particolarmente laborioso nel prossimo futuro.

È noto che la nostra associazione, insieme alla consorella associazione Anav, rappresenta un sistema di imprese dedicate al trasporto pubblico locale che offre lavoro a circa 116.000 persone.

In un settore come questo non c'è dubbio che i diritti costituzionali, che egualmente devono essere garantiti, quello del lavoratore a manifestare il proprio dissenso rispetto alle proprie condizioni di lavoro e quello del cittadino di potersi muovere liberamente all'interno del territorio urbano o nazionale, devono trovare una opportuna e giusta conciliazione.

Una conciliazione rispetto alla quale, indubbiamente, molto è stato fatto nel corso di questi anni. Negli ultimi decenni si sono sviluppate diverse forme di regolamentazione dell'esercizio concreto del diritto allo sciopero perché sono cambiate le condizioni materiali nelle quali, nel tempo, siamo stati abituati a vivere, così come diverse sono le forme di protesta che, più o meno correttamente, più o meno artificiosamente, vengono usate per non proclamare uno sciopero avendo, comunque, effetti negativi sull'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa.

Vorrei soffermarmi su due aspetti: l'esecuzione dello sciopero e la proclamazione. Sull'esecuzione dello sciopero occorre sfatare una leggenda metropolitana, rappresentata dal fatto che le aziende guadagnano quando c'è uno sciopero.

Ciò non è mai accaduto, anche perché, nel momento in cui lo sciopero viene attuato salvaguardando le fasce di garanzia, gli accordi nazionali, incrociati con gli accordi aziendali, fanno sì che, in realtà, il lavoratore non abbia un danno sostanziale e che, comunque, l'azienda non tragga alcun guadagno.

Occorre precisare che, in ogni caso, anche per le aziende uno sciopero proclamato non è un affare dal punto di vista finanziario e non lo è, soprattutto, dal punto di vista del servizio perché, che siano aziende pubbliche o aziende private, ognuno di noi ha la consapevolezza che lavora e gestisce un servizio pubblico essenziale per il vivere civile e vivere nella continua incertezza che tale servizio possa essere repentinamente interrotto provoca un danno di immagine e di effettiva affidabilità grandissimo. Circa la regolamentazione, potrei

aggiungere che il nostro settore vive un momento particolare, derivante dal mancato rinnovo, da oltre tre anni, del contratto nazionale di lavoro. Questo è un "vulnus" che riguarda sia il mondo del lavoro che il mondo delle imprese.

La giustificazione più sostanziale, almeno per quanto ci riguarda, sta in una costante riduzione di risorse che, a livello nazionale così come a livello regionale, viene annualmente disposta.

C'è una difficoltà oggettiva, dovuta alla vicenda del contratto nazionale della mobilità. Vicenda, questa, che noi, come associazione, abbiamo seguito con interesse e rispetto alla quale abbiamo dato anche il nostro contributo per creare una condizione di quadro generale che fosse in sintonia anche con la tendenza, nel mondo del lavoro così come nel mondo delle istituzioni, di diminuire la quantità di tipologie contrattuali ma, al tempo stesso, di salvaguardare le specificità di settori straordinariamente diversi come sono il trasporto ferroviario nazionale e il trasporto pubblico locale tradizionale (gomma, metro, tramvie).

A tal proposito io credo che sarebbe opportuno che la Commissione disciplini meglio il cosiddetto problema della concomitanza degli scioperi nel settore dei trasporti, diversamente da quanto è accaduto in tempi recenti, perché ritengo che non si possa legittimamente consentire una sovrapposizione, in caso di sciopero, dei due settori.

Dal nostro punto di vista, in un settore con la più alta percentuale in valore assoluto di proclamazione degli scioperi, un ulteriore problema è rappresentato dall'effetto annuncio e dalla revoca. Problema che potrebbe anche essere disciplinato da una delibera della Commissione di garanzia.

Come Presidente dell'associazione, c'è, da parte mia, la massima disponibilità ad affrontare anche il tema di come, in concreto, si possa attuare lo sciopero virtuale, quello, cioè, senza danno per il cittadino, e quale possa essere l'apporto che a questo riguardo le aziende siano chiamate a dare nella creazione di un fondo.

Il tema della proclamazione e della revoca ci porta, infine, inevitabilmente, al tema, a cui è strettamente collegato, della rappresentanza sindacale.

C'è da dire che, con un accordo tra le parti o con una norma di legge, si potrebbe intervenire proprio sul meccanismo decisionale della proclamazione dello sciopero, perché non v'è dubbio che questo è uno dei problemi più importanti nel complesso equilibrio del diritto che deve essere riconosciuto al lavoratore, senza che questo, però, confligga con il diritto del cittadino ad avere una salvaguardia della propria esigenza di mobilità sul territorio locale o nazionale.

Occorre dire, infatti, che assegnare indefinitivamente la facoltà e la possibilità per i sindacati di mestiere, ancorché scarsamente rappresentativi, di bloccare l'esercizio di un servizio di mobilità al cittadino è sicuramente confliggente con il diritto di salvaguardare tale servizio.

Pertanto, credo sia auspicabile e necessario, nelle forme che riusciremo a sviluppare in un accordo tra le parti o con norma di legge, regolamentare le modalità di proclamazione dello sciopero nazionale, inserendo una soglia per una indizione diretta solo da parte di coloro che abbiano dimostrato, in concreto, di essere realmente rappresentativi, sul territorio nazionale o all'interno dell'azienda. Mi sembra davvero che ciò rappresenti, indubbiamente, una salvaguardia della dignità della rappresentanza sindacale e, certamente, anche un equilibrio più corretto, nel rapporto tra diritto del lavoratore e diritto dei cittadini.

\* \* \* \* \*

## MATTEO MARCONI

*Funzionario delle relazioni industriali di Assorimorchiatori*

Assorimorchiatori è l'associazione che rappresenta le società che gestiscono il servizio di rimorchio portuale in concessione. Ringrazio la Commissione per averci dato la possibilità di intervenire a questa Conferenza, in un momento in cui il tema dello sciopero nei servizi pubblici essenziali è di particolare attualità.

Il rimorchio portuale, finalizzato alla sicurezza della navigazione e dell'approdo nei porti, è regolamentato dal legislatore e, come servizio di interesse generale, è stato recentemente interessato da due sentenze della Corte di Cassazione che hanno stabilito il principio per cui il rimorchio nei porti è un servizio pubblico essenziale, sebbene non sia espressamente citato nell'elenco, non tassativo, di cui all'articolo 1 della legge n. 146.

Se si è giunti a questi due pronunciamenti della Corte di Cassazione, lo si deve anche alla tenacia della Commissione di garanzia, che ha difeso, fino all'ultimo grado di giudizio, una sua delibera, basata proprio sul riconoscimento della natura pubblica ed essenziale del servizio di rimorchio che è, appunto, come detto, per legge, finalizzato a garantire la sicurezza della navigazione.

Fissato il principio della Corte di Cassazione, ci siamo messi subito a lavoro con le parti sociali per definire le regole dello sciopero nel nostro settore, anche a tutela dell'utenza. Devo riconoscere che c'è stata la piena disponibilità da parte delle Organizzazioni sindacali a confrontarsi sul tema e completare, con noi, un delicato lavoro che si è concluso con un accordo nel mese scorso, accordo con cui sono state disciplinate le procedure di raffreddamento, il termine del preavviso, gli intervalli minimi tra uno sciopero e l'altro.

Tuttavia, questo accordo manca, purtroppo, della parte fondamentale, che è quella della definizione delle prestazioni minime indispensabili. Su questo punto, le parti non sono riuscite a colmare le distanze e, quindi, non rimane

che rimettersi alla Commissione di garanzia perché emani una regolamentazione provvisoria.

Occorre ricordare che il servizio di rimorchio, all'interno di un quadro di legislazione comune, viene svolto, concretamente, in modo differente porto per porto. Ciascun porto ha le proprie caratteristiche, le proprie esigenze ed i propri regolamenti. Le prestazioni minime indispensabili, a nostro avviso, non possono che essere definite concretamente porto per porto, anche se, tuttavia, sarebbe opportuno individuare un criterio guida comune per tutti, tenendo presente alcuni fattori.

Ovviamente, in una giornata di sciopero, il servizio non può che essere ridotto, rispetto a quello che viene normalmente offerto. Considerato che il rimorchio è un servizio di sicurezza, a nostro avviso, il servizio, durante le ore di sciopero, non può essere completamente sospeso, ma va semplicemente ridotta l'offerta e, per questa ragione, dovrà essere individuato un livello minimo oltre il quale non è possibile andare, se non compromettendo le esigenze di sicurezza del porto stesso.

Altro aspetto, per noi molto importante, è il livello minimo di sicurezza da garantire durante le ore di sciopero. Questo non va, comunque, confuso con la mera disponibilità a rispondere alle sole chiamate di emergenza. La sicurezza è qualcosa che, concettualmente, viene prima dell'emergenza.

Da ultimo, evidenzio che il rimorchio portuale è un servizio universale. Ciò comporta che il concessionario è tenuto a garantirlo a chiunque ne faccia richiesta. Per tale ragione, noi riteniamo che questa universalità vada mantenuta anche durante lo sciopero, senza distinzione quindi di tipologie di utenti.

\* \* \* \* \*

## FRANCO NASSO

*Segretario generale Filt Cgil*

Cercherò di contribuire al rispetto dei tempi, trattando alcuni punti e rispondendo anche agli stimoli che sono venuti dalla relazione del Presidente.

Occorre, anzitutto, descrivere quella che è la situazione nei trasporti, vista dall'esperienza di una categoria con i mille problemi che la questione della regolamentazione degli scioperi propone quasi quotidianamente.

Intanto, una prima considerazione. Penso che, dovendo ragionare sulle cose che si possono fare o che si devono fare o anche, semplicemente, rispondendo alle sollecitazioni, bisogna avere ben chiaro quello che sta capitando nel settore.

Al tempo dell'entrata in vigore della legge n. 146, successivamente novelata nel 2000, la situazione del comparto, relativamente ai settori che operano nei servizi essenziali, era completamente diversa da oggi.

Si assiste, infatti, ad un processo di liberalizzazione, di terzizzazione, di mutamento dell'assetto della struttura delle imprese; di conseguenza, la questione dei servizi minimi delle regolamentazioni deve essere vista e ricollocata all'interno della mutata situazione.

Non esiste più un sistema monopolista, in cambio, c'è una segmentazione che riguarda tutti i comparti e tutti i settori.

Devo ammettere che sono contrario a tutte quelle teorizzazioni secondo le quali occorrerebbe rendere ancora più stringenti le maglie dentro le quali si muovono i preavvisi, le rarefazioni, le concomitanze. Questa mi pare la strada sbagliata, semplicemente perché, per quella via, non risolviamo il problema. Infatti, se l'esercizio dello sciopero viene compresso attraverso meccanismi sempre più complicati, oggi noi rischiamo che prendano piede altre forme di conflitto, non governate dal sindacato, che rischiano di tradursi in fenomeni ingestibili, per i quali non esistono regole.

Conseguentemente, bisognerebbe ragionare sulle cause dei conflitti nel settore e sull'atteggiamento delle controparti.

Anzitutto, non è vero che gli scioperi nel comparto del trasporto pubblico locale costano alle imprese.

Per quanto riguarda lo sciopero nei trasporti, la dinamica è la seguente: lo Stato e le Regioni non erogano finanziamenti, le aziende non rinnovano i contratti, il sindacato sciopera. Si tratta di una dinamica perversa, perché lo sciopero in questi servizi rappresenta un improprio strumento di forzatura. Viene, cioè, utilizzato il disagio degli utenti nei confronti delle istituzioni che devono erogare le risorse.

C'è, in questo comparto, una distorsione delle dinamiche economiche che non è mai stata sanata e che, invece, si riproduce incredibilmente anche nel 2012, con il Governo dei tecnici.

Lo sciopero è, se posso usare una parola forte, provocato per altri fini che non sono quelli delle dinamiche normali tra sindacato e impresa. Se i contratti non si rinnovano dopo tre anni e le condizioni del reddito dei lavoratori sono quelle che sono, lo sciopero finisce col rappresentare l'unica risposta obbligata che si può mettere in campo.

Quindi, c'è un problema di qualità delle relazioni sindacali nel settore, che non mi pare vadano benissimo.

Recentemente, il sindacato ha promosso uno sciopero generale, nel comparto dei trasporti, che non era una protesta generica, ma segnalava la necessità, anche su questo versante, di ricostruire una logica di sistema, a partire dai contratti.

C'è un problema di sistema contrattuale. Noi disponiamo di una regola generale, concordata con buona parte delle nostre controparti, che è l'Accordo del 28 giugno 2011. Quest'ultimo, descrive un sistema contrattuale innovativo che, nei trasporti, sarebbe un utile strumento di risoluzione dei problemi di funzionamento delle relazioni sindacali.

Accanto ai Ccnl, che rivestono un ruolo ordinatore, garantendo un quadro comune di tutele a tutti i lavoratori, i contratti aziendali valorizzano, a livello decentrato, le specificità aziendali.

Il conflitto, a ben vedere, è oggi originato dai problemi relativi alle garanzie occupazionali, riguardando la condizione materiale di migliaia di lavoratori del settore, e non più, come in passato, dalle rivendicazioni relative agli aumenti retributivi.

Bisognerebbe, in tale contesto, guardare con cura alle procedure di raffreddamento, valorizzandole in senso sostanziale e non come mero adempimento burocratico.

Occorre, cioè, che questa sede di confronto tra le parti sia responsabilmente gestita da tutti i protagonisti del conflitto e non si traduca in un passaggio puramente formale ma rappresenti un'occasione per incidere concretamente sulla vertenza in atto.

Si dovrebbe, infine, ragionare seriamente, sul problema della rappresentatività e della sua certificazione.

Con l'Accordo del 28 giugno dello scorso anno, le parti sociali hanno fatto un passo importante perché, finalmente, si definisce un criterio di misura, di certificazione del grado di rappresentatività. Se quell'intesa troverà il giusto cammino, si saprà "chi rappresenta chi".

Questo già costituirebbe uno straordinario strumento atto a risolvere molti dei problemi che ci portiamo appresso.

Tutti i sindacati hanno il diritto costituzionale di dichiarare lo sciopero, ma la soglia di misurazione della rappresentatività è il tavolo contrattuale, il cui criterio di definizione può essere quello contenuto nell'Accordo del 28 giugno.

In altri termini, voglio dire che non è lo sciopero che accredita ai tavoli, è la rappresentatività che accredita ai tavoli.

In conclusione, anziché cercare di elaborare regole più restrittive, bisognerebbe ribaltare il ragionamento e discutere di rappresentatività, sistemi contrattuali e regole per le dinamiche complessive, che riguardano i rapporti tra le parti.

Forse per questa via troveremmo, a mio parere, una strada; se facessimo diversamente, anziché ridurre la conflittualità, in tempo di gravissima crisi, rischieremmo di accendere altre situazioni di conflitto.

## FABIO MILLOCH

*Segretario generale Ugl Trasporti*

Tre anni sono stati inutilmente persi nel rinnovo del contratto della mobilità di due settori: quello delle attività ferroviarie e quello del trasporto pubblico locale.

Se il trasporto aereo ha visto una riduzione delle giornate di sciopero e il trasporto pubblico locale ha subito un incremento, non è dovuto al fatto che, all'interno del trasporto aereo, ci siano delle situazioni di miglior favore, anzi.

La ragione è da imputare ad una predisposizione al dialogo diversa; tuttavia, questo non significa che ci sia una situazione ottimale. Credo che per favorire ed accelerare le dinamiche contrattuali sia importante la presenza di un terzo soggetto che possa assistere ai confronti fra le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali.

E ciò, al solo fine di verificare il corretto svolgimento degli incontri, anche per sanzionare chi siede al tavolo solo per perdere tempo e non trovare una vera soluzione.

Inoltre, mi chiedo, dal momento che rappresento una federazione, che raggruppa tutti i sindacati di categoria: avremo diritto a proclamare uno sciopero?

Credo che la Commissione di garanzia, contrariamente a quanto asserito da ASSTRA, invece che limitare l'esercizio di tale diritto e segnalare la concomitanza, ed il mancato rispetto di tutte le altre regole, dovrebbe dare la possibilità, anche alle federazioni che raccolgono, per l'appunto, i sindacati nazionali di categoria, di poter correttamente proclamare uno sciopero attraverso una disciplina specifica.

A volte, e concludo, pur non avendo avuto segnalazioni di illegittimità da parte della Commissione di garanzia, ad intervenire sono il Ministro o il Prefetto, con l'ordinanza di precettazione. Forse, sarebbe il caso di fare chiarezza anche su questo punto, per non creare ulteriore confusione, nelle varie categorie che, in questo periodo, sono dominate dalla crisi e da tante altre situazioni che, sicuramente, non agevolano l'azione del Sindacato.

\* \* \* \* \*

## ENRICO MATTEO PONTI

*Segretario nazionale Uil Pa-*

Intanto, complimenti per l'iniziativa! Noi siamo convinti che incontri di questo tipo aiutino le parti a creare quelle sinergie e quella conoscenza reciproca dei problemi, visti dalle diverse angolazioni, che aiutano a superarli.

Non entro nei temi che sono già stati trattati da Paolo Pirani, in una visione confederale, ma vorrei, velocemente, dare un contributo ed invitare ad una riflessione su alcuni specifici problemi che, oggi, stiamo trattando da una diversa prospettiva, quella della pubblica amministrazione. Condivido, perché fa parte della cultura confederale, il principio secondo il quale i servizi pubblici vadano tutelati da iniziative che sfociano in scioperi selvaggi.

Personalmente, sono altrettanto convinto che i servizi medesimi vadano tutelati anche da iniziative legislative, parimenti selvagge. Mi riferisco, in particolare, non al blocco dei contratti o delle retribuzioni, ma al blocco del *turn over* ed al blocco delle assunzioni, fatto, non in maniera mirata, ma col sistema della decimazione, ovvero con il sistema dei tagli lineari. Nelle grandi amministrazioni, con 10, 20, 30mila dipendenti, nonostante si sia intervenuti con tagli progressivi del 10, 20, 30%, gli effetti sull'utenza e sulla qualità dei servizi sono stati limitati o addirittura inesistenti.

L'Enac rappresenta, invece, un esempio in cui i pesanti interventi hanno avuto conseguenze rilevanti. Ed infatti, negli ultimi anni, a causa dei blocchi sulle assunzioni, da un lato, ed a causa della mancata autorizzazione ad assumere o mancata autorizzazione a bandire i concorsi, dall'altro, l'Enac si è trovata, rispetto alla dotazione tipo, approvata da tutti i ministeri, in una situazione di sotto organico, passando da un numero di 48 ispettori di volo ad un terzo del personale per passare, entro il 2012, al 10-12% della dotazione iniziale. Allora, non vorrei che la Commissione sarà chiamata a discutere di uno sciopero che proclamerà la Uil-pubblica amministrazione, insieme agli altri soggetti della Uil che seguono il settore, non per reclamare l'aumento di stipendio, ma per reclamare strumenti che garantiscano la tutela degli utenti, la tutela dei cittadini e la tutela della qualità del servizio.

Quanto agli scioperi ed alla rappresentatività, occorre rammentare che nel pubblico impiego si è creato, ormai già da anni, un sistema misto (adesioni e voto r.s.u.), che ha portato a limitare le 84 sigle iniziali, che erano presenti prima di questo strumento, a 5 o 6.

Quindi, la rappresentatività certificata e garantita dall'Aran insieme al Ministero della Funzione Pubblica, per la parte degli iscritti, ed il voto elettorale, anche questo certificato dall'Aran, ha consentito di avere strumenti che non hanno portato alla rarefazione dello sciopero, ma alla rarefazione dei soggetti che possono proclamare lo sciopero.

Conseguentemente, nel pubblico impiego, non potrà mai accadere che uno pseudo sindacato con pochi iscritti possa proclamare uno sciopero. Se lo strumento di filtro, a monte, fosse esteso in maniera, diciamo così, rispettosa delle specificità dei diversi soggetti, molti dei problemi, verrebbero superati, ma, soprattutto, non si assisterebbe ad una inaccettabile limitazione del diritto di sciopero.

## PAOLO MARAS

*Confederazione Usb*

Questa iniziativa genera un po' di confusione, nel senso che non sappiamo se si sta parlando di una sperimentazione, in qualche modo anche un po' avulsa dalla realtà, oppure se davvero noi possiamo, in questa sede, avere un ruolo importante, a livello propositivo, per quel che riguarda la vita di questo Paese, sia sotto il profilo delle relazioni sindacali, sia sotto quello dei rapporti con le aziende e, conseguentemente, con l'utenza.

Dico questo perché, anche da una serie di interventi che mi hanno preceduto, mi è sembrato di trovare una sorta di maniacale definizione di quello che serve o che servirebbe, secondo i soggetti che ne hanno parlato, per rendere l'apparato complesso della legge n. 146, così come modificata, e le regolamentazioni di settore ancora più restrittive; come se comprimere il diritto di sciopero comportasse una immediata e migliore funzionalità del sistema.

La gran parte degli interventi che mi hanno preceduto hanno sollevato il tema della rappresentanza. Da anni, giacciono in Parlamento non so più neanche quante proposte di legge sulla rappresentanza.

Diversamente che nel privato, per quel che riguarda il pubblico impiego, la rappresentanza è definita e certificata dall'Aran.

Anzitutto, è bene chiarire che sono contrario a qualunque ipotesi finalizzata a collegare una ipotetica certificazione con la titolarità del diritto di sciopero.

Occorre ricordare che abbiamo una legge, del tutto particolare, che regola anche i diritti sindacali. Questi spettano unicamente, con la modifica che è subentrata con il *referendum* che ha parzialmente abrogato l'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori, alle Organizzazioni sindacali che firmano i contratti.

Ho provato a spiegare a dei colleghi francesi questa bizzarra situazione e devo dire che ho fatto fatica a farmi capire; in pratica, un'Organizzazione sindacale per poter svolgere anche attività di proselitismo, o comunque sindacale pura e semplice, si trova davanti l'obbligo di sottoscrivere i contratti, condivisi e non.

Il paragone è un po' azzardato, ma è come se, a seguito della presentazione delle liste elettorali per le elezioni politiche, un partito entra in parlamento perché ha i voti, non entra nel governo, il governo presenta un disegno di legge, e al partito che non lo vota viene detto: "prego, accomodarsi perché evidentemente non sei adatto a partecipare alla vita pubblica".

Un altro aspetto che mi sembra meritevole di approfondimento riguarda l'affermazione per cui la legge n. 146 ha funzionato; mi piacerebbe riuscire a capire che cosa intendiamo dicendo che la legge ha funzionato.

Conveniamo assolutamente sul fatto che la normativa, in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha ridotto di molto l'incidenza degli scioperi;

sotto questo aspetto, si può senz'altro dire che la legge ha funzionato moltissimo perché ha tenuto assolutamente sotto controllo le dinamiche salariali, e anche perché, per effetto di tutta una serie di atti e decisioni assunte dalle aziende a vario titolo, vi è stato, in alcuni casi, uno scadimento del servizio offerto all'utenza.

Ritengo che gran parte delle motivazioni che sono alla base degli scioperi o dei conflitti meriterebbero un punto di sintesi tra utenti e lavoratori, esattamente in relazione alle ragioni che, spesso, generano vertenze.

Io credo, per esempio, con riferimento al trasporto pubblico locale, che i pessimi livelli del servizio pubblico locale di cui usufruiscono i cittadini quotidianamente sono assolutamente equiparabili, o addirittura peggiori, di quelli erogati nel momento in cui è in atto uno sciopero.

Occorre riflettere sul fatto che non ci sono solo lavoratori e solo utenti e ciò perché l'utente è un lavoratore e il lavoratore è un utente.

Inoltre, a maggior ragione in tempi di crisi, molto di rado si fa ricorso a scioperi per certificare la propria esistenza in vita, e ciò perché, anche di fronte ad uno sciopero che ha un successo ragionevole, le aziende sanno perfettamente che l'evenienza di un altro sciopero è distante nel tempo.

Anche in una logica di costi e benefici, probabilmente per un'azienda, tutto sommato, potrebbe essere più conveniente subire un altro sciopero piuttosto che adempiere ai propri obblighi contrattuali, perché quel vantaggio è più importante degli effetti eventualmente derivanti dallo sciopero stesso.

Credo che, nella realtà, questa sia stata la funzione che ha svolto la legge n. 146, e la Commissione di garanzia, che ne è emanazione, con le sue variazioni applicative. Ritengo, inoltre, che non bisogna fossilizzarsi nella ricerca maniacale del "cavillo normativo" e nell'ulteriore irrigidimento della regolamentazione; come se questo servisse a fornire un quadro ordinato di riferimento.

Lo scenario che abbiamo davanti fa sì che la tensione sociale, per quanto tenuta bassa con tutti gli accorgimenti possibili, difficilmente sarà riconducibile a sintesi positiva.

Aggiungo che, da sempre, abbiamo sottolineato come questa legge sia nata strabica, perché assolutamente non equo è l'apparato sanzionatorio previsto per i lavoratori e per le aziende.

Ci fu detto dal Presidente dell'epoca che questo era l'impianto che era nato con le sue caratteristiche.

Quanto alle procedure di raffreddamento, esse non possono ridursi ad un fatto meramente formale, utilizzato soltanto per rinviare gli scioperi.

Questa è una legge che si basa sul temperamento dei diritti, che è in capo a due soggetti: soggetto sindacale e soggetto datoriale, tutti e due vincolati, nello stesso modo, per il raggiungimento dell'obiettivo che è stato individuato.

Ma questo non vale anche per le franchigie, posto che in nome dell'insopprimibile libertà d'impresa, il datore di lavoro può agire liberamente anche nei periodi di franchigia.

Quanto ai servizi minimi, ricorre, nelle discipline di settore, la famosa frase: "sentire le organizzazioni sindacali". Ebbene, a me piacerebbe sentire le aziende con una certa regolarità, perché questo non accade quasi mai.

Quando si decidono i servizi minimi, inoltre, ha un senso definirli in un certo modo qualora ci sia un regime di monopolio; ma se esistono, ad esempio, le stesse rotte servite da altri vettori, le modalità dovrebbero cambiare, per non incorrere in una tutela degli interessi aziendali.

Aggiungo un'ultima osservazione sull'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, in materia di precettazione. Abbiamo assistito, negli anni passati in particolare, a delle situazioni francamente imbarazzanti, sotto il profilo istituzionale.

In molti casi, nonostante la Commissione di garanzia, per iscritto, avesse dichiarato e certificato non esservi alcun motivo utile per avviare la procedura di cui all'articolo 8, l'Autorità ministeriale lo ha fatto.

Allora, è molto difficile pensare che questo possa rientrare in una logica di temperamento dei diritti, perché ne viene meno anche il profilo istituzionale.

Infatti, ritengo che non possa essere consegnata al Ministro di turno la percezione sul grave e irreparabile nocimento all'utenza, anche perché si potrebbe giungere alla paradossale conclusione che uno sciopero in un mercoledì soleggiato sia un danno irreparabile per chi vuole andare al mare.

\* \* \* \* \*

## LUIGI SIMEONE

*Segretario generale Ultrasporti*

La legge 146/90 riferita a "Le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati" a quasi 22 anni dalla sua promulgazione, anche in considerazione della sua effettiva applicazione, ha evidenziato limiti e carenze strutturali che rendono necessaria una profonda riflessione al fine di giungere ad una sua incisiva revisione che, pur preservando i principi fondamentali, adegui il sistema ed elimini le distorsioni fino a ora rilevate.

L'obiettivo di temperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà, alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previ-

denza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione resta come principio assolutamente condivisibile.

Va però evidenziato come l'intenzione del legislatore di offrire diffuse e diverse garanzie da contemperare con i diritti di tutti, è percepita invece come una contrazione della libertà di sciopero, che impegna i soli lavoratori e le Organizzazioni sindacali lasciando nei fatti alle aziende la possibilità di regolare tempi e modi del confronto ed eventualmente della conseguente protesta, che vede penalizzati cittadini e lavoratori, in alcuni casi con il contestuale vantaggio economico delle aziende stesse.

Nella realtà dei fatti quindi l'applicazione della normativa si è dimostrata esclusivamente una limitazione unilaterale del diritto di sciopero che, di fatto, ha favorito l'insorgere di forme di protesta estreme dettate dall'exasperazione di fronte a un meccanismo fortemente penalizzante per i lavoratori.

La complessità e la delicatezza della materia rendono evidente come non la si possa considerare disgiuntamente da altre tematiche e problematiche collaterali che ne condizionano l'efficacia. In questo ambito è possibile individuare alcuni temi che andrebbero rilocalizzati relativi alla responsabilità delle parti e ai criteri generali della normativa.

Rappresentatività. La storia e la diversa natura delle Organizzazioni sindacali pongono differenti responsabilità e metodi di gestione dell'esercizio dello sciopero; tale cosa, purtroppo, non è in alcun modo riscontrata dalla normativa, che così non ha potuto cogliere l'obiettivo di limitare l'uso improprio e strumentale della proclamazione dello sciopero, che talvolta continua ad essere solo uno strumento per la rivendicazione della rappresentanza da parte di sindacati minori e/o di mestiere.

L'attuale impianto normativo non opera alcuna distinzione tra rappresentatività e rappresentanza dei soggetti proclamanti, non vi è alcuna relazione circa i livelli di rappresentatività tale da regolare la priorità in caso di concomitanza o rarefazione, visto che fa testo solo la propedeuticità della proclamazione.

Si tratta di una condizione che consente di approfittare dei limiti di rarefazione oggettiva rendendo difficile, se non impossibile, il legittimo esercizio del diritto di sciopero, con il risultato che troppo spesso Organizzazioni sindacali con limitata rappresentatività abusano dello strumento, utilizzando l'effetto annuncio come strumento di lotta o, peggio ancora, utilizzando la proclamazione di sciopero per impedire ad altri la dichiarazione.

Diviene, pertanto, fondamentale individuare criteri di qualificazione dimensionale dei soggetti abilitati alla dichiarazione di sciopero e, soprattutto, l'incidenza territoriale e produttiva della protesta, puntando ovviamente ad una propedeuticità dimensionale per regolarne le precedenze.

Sanzioni. Fin qui le violazioni accertate dalla Commissione hanno determinato irrogazione di sanzioni a carico esclusivamente dei lavoratori e delle parti sindacali con multe, blocco dei flussi contributivi, congelamento delle libertà sindacali.

La legge non opera distinzioni fra le parti inadempienti; di fatto, il solo sanzionato è divenuto il mondo del lavoro. Tale "anomalia" è tanto più evidente quanto più le motivazioni che determinano le dichiarazioni di sciopero sono legate a difformi interpretazioni di accordi sottoscritti ovvero disattesi nella loro applicazione.

Alla base dell'elevato livello di conflittualità c'è il paradosso determinato dalla convenienza economica, ad esempio da parte delle aziende di TPL che operano in regime di concessione o mediante convenzione, a far svolgere le azioni di lotta piuttosto che dirimere i conflitti nel minor tempo possibile.

Sarebbe, pertanto, necessario individuare, per legge, riduzioni del contributo pubblico proporzionalmente alle giornate di servizio non effettuate a causa delle azioni di sciopero, che potrebbero essere destinate, attraverso forme condivise, a soggetti istituzionali, determinando così anche nuove e diverse forme di proteste che non necessariamente vedrebbero penalizzati i cittadini.

Raffreddamento. Quanto sopra ci riporta anche al ruolo della legge n. 83 del 2000 che ha introdotto l'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento. È innegabile che esse siano diventate un elemento di sterile liturgia conflittuale piuttosto che una sede destinata alla prevenzione di conflitti che nascono spesso dal mancato rispetto di quanto convenuto in accordi e contratti da parte dei datori di lavoro.

Le procedure necessarie per arrivare alla proclamazione degli scioperi dilatano notevolmente i tempi ma sono del tutto inefficaci a favorire soluzioni che prevengano lo sciopero. Occorrerebbe renderle efficaci attraverso una disciplina che, effettivamente ed in maniera cogente, determini una tregua bidirezionale. Mentre si discute, nessuna azione conflittuale e nessun atto unilaterale dovrebbe essere realizzato dalle aziende.

Aziende miste e Ccnl della Mobilità. Il progressivo formarsi di aziende di trasporto regionale e locale nascenti dalla fusione di rami di azienda provenienti da diversi comparti contrattuali, segnatamente Trasporto Pubblico Locale e Attività Ferroviarie, comporta l'assoluta necessità di uniformare la disciplina regolatoria dell'esercizio del diritto di sciopero.

In tale fattispecie non si ritiene utile una disciplina negoziale distinta per ogni singola azienda, ma un sistema che sia in grado di dettare regole sullo specifico segmento di mercato indipendentemente dal soggetto chiamato a realizzarlo. Una regolamentazione che, pur cogliendo e valorizzando le diverse



realtà territoriali in ordine ai flussi di viaggiatori, dia una cornice unica all'interno della quale realizzare specifiche intese aziendali.

Il mutato scenario contrattuale determinato dalla sottoscrizione del Ccnl della Mobilità, inoltre, rende complessa l'individuazione di quegli elementi discriminanti che sono alla base delle ultime delibere dell'Authority, rispetto alla sovrapposizione dei servizi di trasporto pubblico extraurbano su gomma e quello ferroviario.

Nuovi operatori. Nel mutato quadro di mercato caratterizzato da un sistema liberalizzato, sempre più frequentemente, si troveranno imprese in concorrenza operanti sul medesimo segmento commerciale.

Il caso è oggi evidente nel servizio passeggeri alta velocità. In atto esiste una regolamentazione pattizia riconosciuta idonea dalla Commissione che è applicata in FS. La nascente NTV ne è sprovvista e pone il problema se e come applicare la regolamentazione *de quo*. Il rischio incombente è quello di realizzare un quadro di regolamentazioni differenziate per singola azienda. Si tratterebbe di una forzatura della volontà del legislatore. La *ratio* della norma è quella di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con le prerogative costituzionali del diritto alla mobilità; per questo viene esplicitamente preclusa la concomitanza della mancata erogazione del servizio fra diversi modi di trasporto; una sorta di rete in cui una modalità che fosse assente sarebbe surrogata da altri modi.

Rovesciando il ragionamento, lo sciopero in una azienda non sarebbe asservibile a regolamentazione se il servizio in quella modalità, con quelle caratteristiche fosse disponibile con altri vettori. Diversamente si rischierebbe di confondere il diritto alla mobilità con il diritto al minimo fatturato.

Trasporto ferroviario delle merci. È una modalità non coperta, inizialmente, dalle norme che si sono sviluppate in questi venti anni di applicazione della regolamentazione per legge. Oggi si assiste ad un sistema che ha pesi diversi a seconda dei soggetti che svolgono questa attività.

Nel trasporto merci su ferro si affastellano richieste e tentativi di salvaguardare singole relazioni o prestazioni di servizio. Inoltre, sono sempre più frequenti le esigenze non regolamentate di aziende diverse che operano in regime di libera concorrenza. Particolare può essere l'esame sul trasporto delle merci nocive e pericolose su cui una disponibilità al confronto non viene meno, ma sulla base del principio della sicurezza del trasporto e non già del diritto alla mobilità.

Sciopero generale di settore. Per sciopero generale si intende la proclamazione dell'astensione dal lavoro di tutte le categorie pubbliche e private per fini di carattere generale.

È pacifico che tale tipo di sciopero non può considerarsi estraneo alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990. Tuttavia l'orientamento della Commissione, in caso di adesione allo sciopero generale dei sindacati dei lavoratori addetti ai servizi pubblici essenziali, è nel senso di ritenere inapplicabili le norme sulle procedure di raffreddamento, conciliazione e sulla concomitanza, mentre è senz'altro confermata l'applicabilità delle norme relative al preavviso ed alla regola della rarefazione, sia pure, in tale ultimo caso, con valutazioni oggettive, che tengono conto della eccezionalità della proclamazione dello sciopero generale che non ricorre periodicamente e sistemicamente.

Analogamente, ricorrendo le medesime finalità di interesse collettivo, riteniamo che gli eventuali scioperi generali delle Federazioni sindacali dei trasporti potrebbero configurarsi alla pari degli scioperi generali.

Le Federazioni sindacali dei trasporti aderenti alle Confederazioni sindacali rappresentano, infatti, gli interessi di lavoratori del settore privato ma anche di lavoratori con regole proprie del settore pubblico; considerata, parimenti, anche l'eccezionalità dello sciopero generale dei trasporti, sarebbero da definire le modalità e le conferme della normativa, in caso di una proclamazione di tale natura.

In questa fattispecie occorre anche chiarire il concetto di servizio minimo e modalità di erogazione. Le fattispecie possono essere diverse, fra modi diversi e/o fra aziende diverse. La regolamentazione non può essere affidata alle sole parti, intese come sindacato e aziende, ma necessitano di una sede, appunto, di una autorità indipendente con cui definire modi, vincoli, quantità, livelli di servizio. In ogni caso, andrebbero individuate, salvaguardate e garantite singole causali che possano determinare un blocco totale dell'erogazione del servizio.

Modalità. In questo capitolo dovremmo prevedere criteri cui uniformare in via generale i comportamenti, in particolare, delle aziende. Il riferimento è alla individuazione dei lavoratori chiamati a garantire le singole prestazioni, la libera adesione alla iniziativa sindacale, la rimozione del comando in presenza di non scioperanti, il complesso delle attività da parte di chi, comando, deve garantire servizi minimi ovvero generali, ecc.. Un complesso di regole che limitino i margini discrezionali oggi conquistati dalle aziende al riparo dell'impunità garantita dalla lungaggine delle procedure giurisprudenziali necessariamente successive alla rilevazione delle illegittimità.

Un ulteriore elemento di valutazione è rappresentato da spazi indefiniti di servizi da garantire che le aziende rifiutano di negoziare e per i quali non esiste regolamentazione provvisoria della Commissione, situazione che determina ampi margini di violazione del diritto di sciopero (ad esempio nei servizi di vendita e di assistenza alla clientela).

**ANTONIO AMOROSO***Segreteria nazionale Cub Trasporti*

Ho sentito, da più parti, l'invito a regolamentazioni integrative dell'attuale assetto normativo, dirette a restringere ulteriormente gli spazi di sciopero per i lavoratori.

Tale invito proviene dalle aziende e dai rappresentanti di un sistema produttivo che, in Italia, non è di certo asfissiato da mobilitazioni dei lavoratori o da lotte che non consentono lo sviluppo del Paese.

A me sembra che questo Paese non soffra di scioperi, ma, al contrario, soffra di salari bassi, di diritti compressi, di mancanza di libertà, di mancanza di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e democratica. E se si restringerà ulteriormente il diritto di sciopero, ancor di più la democrazia resterà fuori dai luoghi di lavoro.

La legge n. 146, a mio avviso, andrebbe modificata, perché la normativa e gli interventi della Commissione di garanzia sono andati in una direzione di restringimento degli spazi dello sciopero lasciando, spesso, mano libera alle aziende. Paradossale, a mio avviso, è che alcune rappresentanze sindacali in vichino che dal monopolio della rappresentanza si passi, addirittura, al monopolio dell'indizione degli scioperi e al monopolio dell'esercizio del relativo diritto, da parte dei lavoratori.

Il nostro è un Paese in cui non può essere ulteriormente compresso il diritto di sciopero ed in cui deve essere ripristinata la libertà di espressione dei lavoratori, perché si soffre di ben altri problemi.

Inoltre sottolineo l'importanza e la strategicità del diritto di sciopero quale strumento fondamentale di espressione e di intervento dei lavoratori nell'ambito della vita democratica del nostro Paese. A tale proposito invito i presenti a ricordare l'importanza degli scioperi dei tranvieri milanesi dal '43 al '45, nell'ambito delle lotte antifasciste.

Nel merito, riguardo all'attuale impianto normativo, avvertiamo come necessario un intervento della Commissione affinché si rendano effettivamente operative le procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Esse, infatti, sono diventate semplicemente un periodo prima del quale ai lavoratori viene inibito l'esercizio del diritto di sciopero.

Le aziende si rifiutano, nei fatti, di esperire le procedure di raffreddamento e di ricercare quella necessaria composizione del conflitto, con le Organizzazioni sindacali che indicano lo sciopero.

Adirittura, si arriva al paradosso che, nella prima fase, le aziende non convocano le Organizzazioni sindacali non concertative, perché non firmatarie del contratto collettivo nazionale. Nella fase successiva, quando le aziende

vengono convocate dalla Prefettura oppure dal Ministero del Lavoro, si limitano a ribadire che non intendono entrare nel merito della composizione della vertenza, perché con il soggetto sindacale che ha indetto lo sciopero non intrattengono relazioni sindacali.

In relazione a ciò, a nostro avviso, come vengono sanzionate le Organizzazioni sindacali quando non tentano di comporre il conflitto, così dovrebbero essere sanzionate le aziende, di fronte al medesimo inadempimento.

Un ulteriore tema è quello delle comandate. L'esperienza evidenzia che la predisposizione delle comandate, al fine di garantire le prestazioni indispensabili, viene effettuata tardivamente dall'Azienda e che, spesso, viene omessa la convocazione delle Organizzazioni sindacali con le quali discutere dei livelli di servizio da assicurare e dei contingenti di personale da individuare.

Peraltro, occorre evidenziare che, nel momento in cui vengono comandati i contingenti, a questi ultimi viene richiesto di effettuare l'intero servizio operativo della giornata, come avviene, ad esempio, nel settore del trasporto aereo.

Altra questione, che sicuramente merita attenzione, è che una parte consistente della normativa applicata nel comparto dei trasporti è precedente ai processi di liberalizzazione.

A nostro avviso, con particolare riferimento al trasporto aereo, comparto nel quale i processi di liberalizzazione si sono consolidati, riteniamo che la disciplina debba essere rivista. Per esempio, non ha senso pretendere, nell'ambito di uno sciopero in Alitalia, la garanzia dei voli per gli Stati Uniti quando, all'aeroporto di Fiumicino ci sono altri otto operatori che, nell'arco della mattinata, garantiscono il trasporto per la medesima tratta.

Concludo il mio intervento con un invito rivolto alla Commissione di garanzia ad affrontare il tema dell'ambito di applicazione della legge n. 146.

Anche in quegli ambiti dove la legge si applica, esistono contingenti di lavoratori cosiddetti "non operativi", per i quali la stessa non opera; è il caso, ad esempio, delle aziende in solidarietà che, nei periodi di crisi, chiudono interi settori per mesi.

Senonché, ai suddetti lavoratori si chiede, comunque, di ottemperare ai vincoli previsti dalla legge n. 146, pur mancandone i presupposti.

Chiediamo, pertanto, alla Commissione di garanzia di evidenziare, con chiarezza, i casi di esclusione dall'ambito di applicazione della legge, per scongiurare il rischio che il Ministro competente possa utilizzare impropriamente lo strumento della precettazione.

Termino invocando, ancora una volta, la necessità che, in questo Paese, si allarghino gli spazi di democrazia e non si intervenga, in senso restrittivo, sull'esercizio del diritto di sciopero.

## PIERGAVINO GAIAS

Rappresentante Atm-pp

Nel ringraziare la Commissione per l'opportunità offertaci con l'invito alla presente Conferenza, si coglie l'occasione per palesare alcune osservazioni e formulare istanze relative alla vigente regolamentazione in materia di esercizio del diritto di sciopero nel trasporto aereo, tenuto conto, in particolare, della provenienza e peculiarità della Federazione che si rappresenta in questa sede.

Con la legge di riferimento ed il *restyling* del 2000, al ventiduesimo anno di vita, la normativa regolamentare (la delibera 01/92 del 19 luglio 2001), seppur definita provvisoria, ha invece assunto, in detto comparto, un carattere di marcata saldezza essendone il caposaldo in vigore da ben 11 anni.

Il nostro intervento, teniamo a sottolinearlo, vuole essere, nelle intenzioni, di carattere esclusivamente "tecnico", coincidendo, tra l'altro, con un lungo periodo di assenza di conflittualità delle Organizzazioni sindacali autonome, operanti nell'assistenza al volo civile/Enav S.p.A., laddove, al momento, non si palesano stati di agitazione né azioni vertenziali in corso. Elementi a cui non si è dovuto ricorrere, peraltro, neanche durante la fase di rinnovo del Ccnl già scaduto, culminata con un accordo precontrattuale sottoscritto in data 23 marzo u.s. dalle Organizzazioni sindacali ivi maggiormente rappresentative.

Nella situazione di equilibrio a "bocce ferme", pertanto, non possiamo che denunciare quella che, a nostro parere, è una chiara tendenza evidenziatasi nel corso degli anni, ovvero il voler comprimere sempre più il diritto di sciopero nel trasporto aereo.

Va da se che, nel nostro intendimento, lo sciopero vuole essere certo rivendicato, non come un fine, ma come un mezzo, costituzionalmente garantito, da utilizzare come *extrema ratio*, allorquando ritenuto necessario per sbloccare eventuali situazioni di stallo sopraggiunte in fase di trattativa o a tutela del mantenimento, salvaguardia e garanzia dei diritti anche professionali dei lavoratori, obiettivi basilari, per questa compagine sindacale, che ne rivendica correttamente le prerogative.

Il ricorso all'azione di sciopero, di fatto, rappresenta, a nostro parere, nella maggior parte dei casi, comunque, una prova di forza dovuta al mero fallimento di una trattativa, sempre evitabile in un corretto e leale sistema di relazioni industriali e rispetto delle reciproche prerogative.

Tutto quanto premesso, Atm-pp intende sottoporre all'attenzione della Commissione di garanzia le seguenti osservazioni.

1) In presenza di una legislazione, riguardante l'esercizio del diritto di sciopero nei trasporti nel nostro Paese, tra le più restrittive a livello internazionale,

rileviamo una eccessiva frammentazione ed articolazione della normativa regolamentare applicativa emanata dalla Commissione.

Il, tuttavia necessario, susseguirsi di delibere di regolamentazione, di orientamento, di indirizzo e/o interpretative, pareri e note (nella completezza, peraltro, tempestivamente pubblicate nel sito web istituzionale della Commissione) rende ormai necessario un lavoro di riordino, raccordo e sintesi della materia, da parte della stessa Commissione, ai fini della corretta applicazione da parte degli attori interessati, almeno per quanto riguarda il trasporto aereo.

2) Dobbiamo denunciare quanto avvenuto negli ultimi anni, cioè una palese mancanza di valutazione di equo contemperamento di esercizio dei rispettivi diritti delle parti; contemperamento che, allo stato, è intrinsecamente salvaguardato dalla mera applicazione della vigente rigida disciplina di settore. Ci riferiamo a quanto ha trovato luogo, sicuramente da non ripetere in futuro, nel *modus operandi* del precedente Esecutivo, con l'uso sistematico dello strumento dell'ordinanza di differimento -*alias* precettazione -, di cui all'art. 8 della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, nel settore del trasporto aereo e dell'assistenza al volo, in particolare. Strumento, sicuramente, derivato dalla legge ma, purtroppo, utilizzato, di fatto, a fini politici e non tecnici, come l'asetticità ed imparzialità di una legge dovrebbe, invece, garantire, e talmente inflazionato da essere poco credibile, se non nel mero ottenimento degli effetti consequenziali.

Tutto ciò ha minato, nei fatti, la credibilità della legge n. 146 del 1990 allorquando, nella maggior parte dei diversi atti succedutisi, risultavano totalmente assenti i requisiti fondamentali di necessità ed urgenza e, parimenti, la motivazione prevalente risultava essere la mera valutazione "del grave pregiudizio nei confronti della circolazione dovuta alla cancellazione dei voli", che è quanto di più ovvio possa esistere in uno sciopero del trasporto aereo!

Tenendo presente che, in siffatta situazione, l'unico strumento di tutela delle Organizzazioni sindacali risultava e risulta essere, allo stato, il ricorso per impugnazione alla magistratura amministrativa, considerate tutte le criticità legate alla tempistica ed al preavviso massimo di sole 48 ore di una ordinanza coercitiva di differimento, si capisce come si assista a tutele legali meramente virtuali per le Organizzazioni sindacali.

Con il rischio, in presenza di tale soffocamento, che un eventuale stato di agitazione possa sfociare in azioni di autotutela, al di fuori delle forme canoniche conosciute e del rispetto delle forme civili di legalità. Aspetto che non rientra certo tra le prerogative, gli obiettivi, le intenzioni e la missione di una Organizzazione sindacale.

Ecco, quindi, che un percorso necessario è quello di uno strumento legislativo aggiornato che possa rivedere proprio la missione dell'*Authority*, costituita dalla Commissione di garanzia, con la dotazione alla stessa di poteri di controllo più ampi e a 360°, di derivazione parlamentare, che possano limitare abusi, da parte di chicchessia, ai fini dell'equo contemperamento delle prerogative di tutti gli attori nell'esercizio del diritto di sciopero.

In tal senso, si rileva come la novella, di cui alla legge n. 83 del 2000, si è rivelata, nel tempo, totalmente insufficiente se poi, comunque, la valutazione sul merito di una precettazione non viene apprezzata da un soggetto sempre politicamente responsabile.

Detta novella, infatti, non ha impedito, nel tempo, la progressiva marginalizzazione, nei fatti, della Commissione dal procedimento preordinato all'adozione delle ordinanze di precettazione, che talune parti hanno adottato, nella grande maggioranza dei casi, di propria iniziativa, sul presupposto di presunte e non reali esigenze di "necessità ed urgenza", anche quando la Commissione, investita della valutazione della regolarità delle proclamazioni, abbia valutato legittima la proclamazione stessa.

Il diritto di sciopero, lo ribadiamo ancora una volta, è sancito dalla Carta costituzionale e, sicuramente, se esercitato nelle dovute forme di legge, non è criminalizzabile come invece, di fatto, avvenuto da alcune parti.

La Commissione di garanzia deve essere sempre parte attiva, e non soltanto di mera informazione da parte dell'eventuale autorità precettante, come la prassi ha invece condotto.

Questa prerogativa è venuta meno, in alcune occasioni, come rilevato, a nostro parere quasi con "scatto d'orgoglio", nella delibera n° 08/320 bis del 26 giugno 2008, di segnalazione della Commissione all'Esecutivo, in occasione di atti di precettazione, da parte di quest'ultimo, di azioni di sciopero proclamate da questa Federazione, per il giorno 21 giugno 2008, nel pieno rispetto della normativa. Chiudiamo questo argomento ricordando che questa Federazione, nella fattispecie, si è fatta parte attiva, a suo tempo, con missiva indirizzata alla Presidenza della Repubblica, massima autorità di controllo ed equilibrio del Paese, nonché alle Presidenze di Senato e Camera, in data 8 luglio 2010.

- 3) Nell'ottica di allargamento della missione, dei poteri e delle facoltà della Commissione di garanzia, questa Federazione ha colto con favore l'idea di attribuire alla Commissione stessa - ci riferiamo al Disegno di legge n° 1473 del 23 marzo 2009 - specifiche competenze di natura arbitrale e conciliativa in una vertenza, anche valutato il progressivo indebolimento delle attuali procedure di conciliazione, ormai ridotte, nella maggior parte dei casi, a liturgie di mera forma che non rispondono allo scopo di deflazionare il conflitto ed il successivo ricorso allo sciopero.

Le procedure medesime, soprattutto quelle per via amministrativa, si concretizzano, infatti, ormai, in un inutile lasso di tempo, da far obbligatoriamente trascorrere, cui le parti si sottopongono, pur nella consapevolezza che lo stesso non produrrà l'effetto di arrivare ad una costruttiva conciliazione della controversia.

Talvolta, in presenza di fasi di conciliazione preventiva andate deserte ovvero esperitesi negativamente per assenza di convocazione da parte datoriale, occorre arrivare proprio ad una dichiarazione di sciopero, soltanto per riuscire a pervenire, *in extremis*, ad un incontro con la controparte e da lì iniziare un reale confronto di merito.

- 4) Ancora richiamando il succitato Disegno di legge 1473/2009, il riferimento al referendum preventivo appare, esclusivamente, come un ulteriore filtro alle prerogative sindacali, se non accompagnato da relativi contrappesi, a garanzia dei diritti delle Organizzazioni sindacali stesse, magari intendendo come tali proprio limitazioni al potere di precettazione, il cui esercizio, da parte di chi di competenza, deve essere consentito solo in caso di reali e comprovate evenienze di necessità ed urgenza, con riferimento a quanto già segnalato nel presente intervento.
- 5) Un altro aspetto da curare è il potenziamento della comunicazione e dell'informazione all'utenza. Le fonti aggiornate sullo stato delle proclamazioni di sciopero risultano, ad oggi, i siti web del Ministero dei Trasporti (fonte ufficiale) e della Commissione di garanzia. Senza un'adeguata pubblicità degli stessi, però, essi appaiono ad uso esclusivo delle parti dirette interessate, quasi autoreferenziali, non riuscendo a coinvolgere incisivamente l'utenza di massa. Quest'ultima, poi, accusa ingiustamente le Organizzazioni sindacali di "scioperi selvaggi" poiché i mass media danno informazione delle azioni di conflitto solamente nell'imminenza delle stesse, non curandosi minimamente del notevole preavviso con cui viene invece effettuata la proclamazione. Un potenziamento e coinvolgimento anche delle associazioni degli utenti è, quindi, necessario. Anche l'introduzione di un apposito spazio obbligatorio (ad esempio, una pagina di televideo costantemente aggiornata), almeno per quanto riguarda il servizio di trasmissione radio/tv pubblica, appare necessario e fattibile.

In conclusione dell'intervento, Atm-pp intende formulare alla Commissione due specifiche richieste, riguardanti la propria peculiarità nello specifico campo di azione dell'assistenza al volo.

La prima riguarda l'aspetto delle concentrazioni delle azioni di sciopero; qualcosa si è mosso, nel corso degli anni, ma permangono alcune criticità di

applicazione di detta fattispecie. Ci riferiamo alla possibilità di concentrazione delle azioni di sciopero, da parte di una Organizzazione sindacale operante nell'assistenza al volo, solo se le successive, rispetto a quella dichiarata per prima, non ne allargano il bacino di utenza, eccezion fatta per il settore di assistenza al volo, in cui vige l'assoluto divieto di concentrare un'azione di sciopero su un'altra che, pur riguardando il medesimo bacino d'utenza, concerne altri attori del trasporto aereo.

Il combinato disposto di tale fattispecie, unita alla rarefazione oggettiva di 20 giorni, pongono l'Organizzazione sindacale operante nell'assistenza al volo, pur nelle diverse potenzialità, in condizione di disparità di trattamento e palese svantaggio rispetto alle altre operanti nel settore del trasporto aereo.

Pertanto, chiediamo, in questa sede, alla Commissione di rivalutare tale posizione specificando che restano valide le perplessità già manifestate, proprio a codesta Commissione, in tema di allungamento dei periodi di rarefazione oggettiva di cui alla proposta di modifica della regolamentazione del febbraio 2007.

Una seconda criticità, ai fini della valutazione della rarefazione oggettiva, riguarda l'equiparazione delle azioni di conflitto in Enav S.p.A. con quelle nella propria controllata Technosky.

Tenendo conto che le azioni di sciopero in quest'ultima Azienda non portano, di fatto, ad alcuna cancellazione di voli e, quindi, non determinano alcun pregiudizio e criticità per l'utenza, si richiede un necessario ed urgente intervento, da parte della Commissione, di rivalutazione del proprio orientamento poiché quello attuale - equiparazione scioperi presso Enav S.p.A. a quelli presso Technosky - appare, in maniera palese, non equamente ponderato.

Nell'auspicare una valutazione sempre più univoca, da parte della Commissione, nello svolgimento delle proprie prerogative di legge, limitando al massimo il rischio connesso a non equi apprezzamenti caso per caso, aspetto rilevato anche dal prof. Vallebona, già membro di codesta Commissione di garanzia, nelle sue pubblicazioni riguardanti la materia in trattazione, ringraziamo per l'attenzione e per lo spazio concessoci, rimanendo a disposizione per qualsiasi ulteriore necessità e/o volontà di confronto sulla materia.

\* \* \* \* \*

## GIOVANNI GALIOTTO

Presidente Ipa

Signor Presidente, signori membri della Commissione, gentili ospiti, nel ringraziare per l'occasione di confronto dataci nell'interessante Conferenza odierna, saluto cordialmente tutti i presenti.

Ipa è l'associazione maggiormente rappresentativa dei piloti di ala fissa e rotante, nella quale, circa 2 anni fa, è confluita Anpac.

Indubbiamente, l'introduzione della legge n. 146 del 1990, e delle successive modificazioni, ha segnato una discontinuità epocale nei servizi pubblici di trasporto, ponendo il nostro Paese all'avanguardia rispetto al resto d'Europa, nella salvaguardia del diritto alla mobilità degli utenti.

Altrettanto indubbiamente, tale legge si è resa necessaria per limitare gli effetti della "litigiosità", in un settore caratterizzato da una estrema parcellizzazione della rappresentanza sindacale dovuta, però, anche alle importanti differenze tra le professionalità presenti nel comparto.

Devo, purtroppo, dire che, negli ultimi due anni, nell'ambito del trasporto aereo, parlando specificatamente di Alitalia, l'applicazione della legge ha suscitato non poche sorprese.

Se, infatti, non posso che confermare come l'impianto complessivo sia sufficientemente garantista, nel temperare il diritto costituzionale allo sciopero dei lavoratori con il diritto altrettanto garantito alla mobilità degli utenti, lo scenario assume ben altri colori quando si registra un eccessivo ricorso, come mai in passato, alle prerogative concesse dall'articolo 8 della legge, ossia alla possibilità, concessa al Presidente del Consiglio o ad un Ministro da lui delegato, di disporre il differimento ad altra data per il tramite di una ordinanza.

Negli ultimi 3 anni, ne abbiamo registrate un numero abnorme e con motivazioni che, mi sia permessa la sincerità, rischiano di svilire la valenza stessa della legge.

Solo per citarne alcune:

- sciopero del 25 novembre 2009, differito con ordinanza 164T "per il *periculum* connesso agli effetti di una azione di protesta collettiva lecitamente concertata, ma con il tangibile rischio di costituzione di blocchi, presidi ed ogni altro impedimento riconducibile alla condotta spontanea di singoli manifestanti...";
- sciopero del 9 dicembre 2009, differito con ordinanza 165T "a causa dei prevedibili picchi di crescita derivanti dagli spostamenti per il lungo ponte legato alla festività dell'8 dicembre";
- sciopero del 20 luglio 2010, differito con ordinanza 172T "per i preoccupanti effetti sull'intero sistema di trasporto pubblico aereo in una giornata caratterizzata dall'intensificazione del movimento turistico estivo, unito alla mobilità di tipo pendolare di studenti e lavoratori propria delle giornate feriali";
- sciopero del 17 dicembre 2010, differito con ordinanza 176T "per i preoccupanti effetti sul sistema del trasporto aereo in una giornata caratterizzata da una progressiva intensificazione del movimento turistico composto da primi scaglioni di cittadini in partenza per le vacanze di Natale...".

Seppure le motivazioni su esposte siano degne della massima considerazione, sembrerebbe altresì evidente che gli strumenti concessi dalla legge n. 146 del 1990 siano stati forzatamente utilizzati a protezione della Compagnia Alitalia, lasciando presagire un conflitto di interessi che ha reso la garanzia costituzionale del diritto allo sciopero priva di riscontro.

Ed in questo senso, signor Presidente, ho molto apprezzato le sue considerazioni, espresse nell'audizione del 1° febbraio, in Commissione lavoro alla Camera dei Deputati, rispetto alle quali mi trovo in perfetta sincronia.

La stessa Commissione di garanzia, a nostro parere, in tale frangente, ha ricevuto un danno commisurabile alla perdita di valore della propria funzione di controllo e, appunto, di garanzia, rispetto al sistema ed alle garanzie costituzionali.

Un altro aspetto, su cui vorrei richiamare la Vostra attenzione, riguarda l'impetuosa evoluzione del mondo dei trasporti negli ultimi anni. Mi riferisco, in particolare, allo sviluppo del trasporto su rotaia con l'avvento dell'alta velocità e con l'inizio, a breve, delle operazioni del vettore NTV, in aggiunta a Trenitalia.

Oggi, affermare che uno sciopero del trasporto aereo arrechi grave pregiudizio alla mobilità dei cittadini, qualora quello stesso sciopero fosse dichiarato esclusivamente per le tratte Roma/Milano, piuttosto che per quelle Roma/Torino o Roma/Venezia, sarebbe una forzatura, alla luce della rapidità e della frequenza con cui le stesse tratte vengono effettuate dal treno.

Da ciò deriva sicuramente uno spunto interessante nell'ipotesi di modifica, o meglio attualizzazione, della legge n. 146 che potrebbe prevedere una maggiore flessibilità delle regole attuali, sempre nel rispetto dell'articolo 1, secondo comma, consentendo parimenti alle rappresentanze sindacali di valutare, con differenti gradazioni di intensità, una gestione del conflitto con le aziende, limitata negli effetti, ma, al tempo stesso, efficace per il riconoscimento delle istanze dei propri iscritti.

Concludo questo breve intervento con alcune riflessioni sui disegni di legge 1409 e 1473.

Premesso che l'Associazione che rappresento ritiene necessaria l'attivazione di forme di democrazia sindacale drasticamente alternative all'utilizzo dello sciopero, inteso come strumento mediante il quale una minoranza può di fatto paralizzare le scelte sindacali della maggioranza dei lavoratori di una azienda, ritengo però necessario attirare la Vostra attenzione sul fatto che, con riguardo al diritto allo sciopero, la garanzia delle prestazioni indispensabili non può mai giungere alla imposizione di limiti all'esercizio del diritto costituzionale, tali da alterare i rapporti di forza fra le parti contendenti, sino a rendere l'astensione dal lavoro impraticabile, ovvero completamente improduttiva dell'effetto di "pressione" sul datore di lavoro, che è connotato tipico dello sciopero.

Noi crediamo che sia necessaria una certificazione della rappresentanza sindacale ma riteniamo indispensabile che, nell'ambito di aziende la cui composizione della forza lavoro differisce in maniera sostanziale per attribuzione e responsabilità, anche individuali, ed i cui riflessi sulla sicurezza delle operazioni siano diretti, le limitazioni percentuali, di cui ai disegni di legge citati, siano riferiti alle singole categorie o, in alternativa, all'intero personale navigante, come già identificato all'articolo 35 della legge n. 300, piuttosto che all'Azienda nella sua interezza.

Scelte diverse equivarrebbero a negare potenzialmente il diritto allo sciopero per differenti categorie di lavoratori, tra i quali i piloti che rappresentano nelle aziende di trasporto aereo poco più del 10% dei lavoratori totali dell'azienda stessa, aprendo potenzialmente la strada a forme di disagio non codificate e, non ultimo, in grado di delegittimare anche la necessaria azione di mediazione della rappresentanza sindacale.

\* \* \* \* \*

**ALESSANDRO FALSINA**  
*Presidente Up*

Buongiorno, ringrazio per avere l'occasione di esprimere le nostre valutazioni in merito allo stato di attuazione della legge n. 146 del 1990. Mi presento, sono il comandante Alessandro Falsina, Presidente di "Unione Piloti", associazione professionale dei piloti dell'aviazione civile, che è rappresentativa in tutte le realtà operative del settore.

A nostro avviso, non è solo la legge n. 146 del 1990 a non essere adeguata, ma piuttosto sono state le regolamentazioni applicative di settore ad aver mostrato evidenti limiti; infatti, o sono state vanificate da interventi di autorità del Ministro dei Trasporti, o si sono rivelate, nella pratica, squilibrate a favore dell'impresa e, per questo, sono state disdettate da tutte le Organizzazioni sindacali.

Per esempio, abbiamo registrato che, nel trasporto aereo, gli ultimi quattro scioperi, indetti nel pieno rispetto del dettato regolamentare ed approvati dalla Commissione di garanzia, sono stati differiti d'autorità dal Ministro dei Trasporti, che in tal modo, ne ha reso accessorie le competenze di controllo e garanzia.

Nel settore degli elicotteri, fu fatto, nel 2002, un tentativo per superare i limiti della legge n. 146, introducendo la formula dello sciopero virtuale per il settore dei servizi pubblici (l'elisoccorso, trasporto per le piattaforme energetiche e l'antincendio boschivo); purtroppo tale soluzione, così come formulata, ha prodotto un esito negativo avendo consentito alle aziende, attraverso prati-

che antisindacali, quali il censimento preventivo, di spostare i piloti dalle basi di impiego, in modo da annullare, di fatto, lo sciopero. Oltretutto, non vi è stato alcun riscontro dei versamenti delle trattenute relativi allo sciopero virtuale, da effettuarsi a favore di enti beneficiari preventivamente concordati tra le parti, notificati alla Commissione di garanzia stessa.

Non c'è, allo stato attuale, e non si vede all'orizzonte, una forma di autotutela sindacale alternativa allo sciopero ed altrettanto efficace. Magari ci fosse! Saremmo i primi a rallegrarcene.

Quindi, in attesa di individuare uno strumento alternativo che dia adeguate garanzie di deterrenza sindacale per i lavoratori, occorre ricercare, nell'attuale quadro legislativo, strumenti regolamentari, quali ad esempio i Codici di autoregolamentazione, più adeguati per ogni specifico settore. A tale proposito l'Unione Piloti, l'associazione che rappresento, ha già sottoposto all'attenzione della Commissione di garanzia un nuovo schema di autoregolamentazione.

Richiamando quanto già espresso da alcuni precedenti oratori, si ritiene utile introdurre nelle regolamentazioni specifiche, strumenti atti a favorire la risoluzione positiva delle vertenze, a monte dell'atto finale dello sciopero, magari attribuendo un ruolo più attivo ai funzionari del Ministero del Lavoro, e a meglio definire, quindi, la reale rappresentatività delle categorie a cui ci si riferisce.

Ciò potrebbe, invero, permettere che le procedure di raffreddamento non si riducano, come già detto in quest'aula, ad essere delle "sterili liturgie".

Perché lo scopo ultimo, sicuramente condivisibile da tutte le parti, è la ricomposizione di conflitti in favore di nuovi equilibri, e non certo il loro perpetuarsi, come avviene, di contro, e anche a causa dell'inefficacia degli strumenti, per il CCNL dei Piloti di elicottero ormai scaduto da otto anni.

Ciò non può, ovviamente, realizzarsi se non in un quadro di complessivo equilibrio fra le parti e non di unilaterale prevaricazione di un interesse sull'altro.

\* \* \* \* \*

## MASSIMO CENCIOTTI

*Coordinatore nazionale Cgil Igiene ambientale*

Come categoria della Cgil, noi lavoriamo quotidianamente in un mondo molto complicato, che è quello dei rifiuti, in cui operano aziende che si occupano della raccolta e della pulizia delle città e del decoro del nostro Paese.

Ci auguriamo che l'analisi odierna non si esaurisca in questa giornata, ma possa trovare, nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, un momento di confronto più serrato, soprattutto nel settore dell'igiene ambientale.

Quello dei rifiuti è un settore particolare e spiego perché. Se nel trasporto, ad esempio, salta una corsa quotidiana di un autobus, questa è saltata per sempre. Nulla di più. Diversamente, se noi scioperiamo, le 90.000 tonnellate di rifiuti, che ogni giorno il Paese produce, rimangono lì.

Inoltre, i lavoratori, il giorno dopo, oltre a perdere la retribuzione, in un momento difficile per i salari, hanno anche le 90.000 mila tonnellate di rifiuti da raccogliere perché nessuno, ovviamente, le ha smaltite.

Occorre ammettere che il nostro non è un settore particolarmente bellicoso, sul piano nazionale, se si escludono gli ultimi due anni, interessati da una fase di rinnovo contrattuale che, per ovvie ragioni economiche e sociali e di contrazione del sistema economico in Europa e in Italia, ha portato ad un aumento degli scioperi.

La notizia buona è che, in questo anno, anno e mezzo, abbiamo provato e, forse, anche concluso il rinnovo del contratto dell'igiene ambientale.

Da questo punto di vista, sul piano nazionale, gli scioperi dovrebbero essere scongiurati.

Preoccupa molto, invece, il fatto che l'Accordo, che risale ad 11 anni fa, stia segnando purtroppo il passo rispetto alle nuove realtà concrete.

Nel 1990, avevamo una forma di gestione prevalentemente in mano a società municipalizzate, aziende speciali ed in economia, all'interno dei Comuni.

Oggi, al 2012, le stesse si sono profondamente trasformate. Questo vale per il centro-nord, dove abbiamo, a livello provinciale e regionale, società prevalentemente quotate in borsa che investono, che hanno fatturato nell'ordine di 14 miliardi di euro e, quindi, paragonabili a società tedesche, spagnole o francesi, presenti nel mercato dei servizi.

È chiaro che la rivisitazione degli assetti contrattuali, l'*outsourcing*, la esternalizzazione dei servizi e, soprattutto, la liberalizzazione che il Parlamento ha legiferato sono tutti fattori che stanno ridisegnando completamente anche questo settore.

Devo ammettere che preoccupano molto le modalità con cui la Commissione opera nelle azioni di sciopero nel sud del Paese. Nelle Regioni del sud, a partire dal Lazio, la situazione dell'igiene ambientale è grave e preoccupante, come è riportato anche nelle vostre relazioni; i ritardi di pagamento della pubblica amministrazione ammontano a 5 miliardi di euro, con tutte le conseguenze sulle imprese.

Ciò che più rammarica è che quegli scioperi sempre più stringenti, sempre più forti, sempre più accessi non vengono percepiti come un problema sociale, da affrontare in modo sistematico nella sua interezza. Il problema viene affrontato, invece, dalla Commissione con eccessivo formalismo ed in modo troppo zelante e burocratico, dimenticando che il sindacato non è una "controparte", ma una parte del medesimo problema.

Ebbene, il sindacato, in quella parte, può svolgere un lavoro di adesione e di coinvolgimento dei lavoratori che, in alcuni casi, in assenza di stipendi da 7, 8 o 10 mesi, si vedono costretti a compiere azioni dure, anche spesso spontanee. Noi, come sindacato, dobbiamo dare una risposta significativa a quei problemi.

Certamente legato a questo aspetto è il sistema sanzionatorio che, così come regolato, soffre certamente di una discrasia troppo importante, troppo evidente.

Allo stato attuale, il sindacato subisce le sanzioni perché non è sempre facile ricondurre la paternità di una astensione ad esso ovvero ad un comitato spontaneo di lavoratori; spesso e volentieri noi sindacati subiamo delle sanzioni anche quando lo sciopero è chiaramente spontaneo.

Crediamo che si potrebbe fare molto per una rivisitazione dell'Accordo e concludo sottolineando che, indubbiamente, la certificazione della rappresentanza è qualcosa di essenziale, purché il diritto della maggioranza dei lavoratori non sia soggiogato dal diritto della minoranza.

Esempio concreto: la vertenza importante dello sciopero di novembre, che ha visto il 90% delle categorie degli appalti scioperare, ha dovuto subire un brusco stop per una serie di scioperi indetti, sul piano locale e nazionale, da Organizzazioni sindacali che, di fatto, nella categoria, erano scarsamente rappresentativi. Lo stesso sciopero è stato poi rinviato di un periodo così lungo, così da far subire un rallentamento all'intera vertenza.

\* \* \* \* \*

## MAURO ARMANDI

*Segreteria nazionale Slp Cisl*

La legge n. 146 del 1990 viene presentata come la più importante legge concertativa che c'è nel Paese e ritengo che questo, anche alla luce delle stagioni che stiamo per affrontare, sia un elemento da valorizzare.

Il settore delle Poste, sicuramente non soffre dei tanti problemi che altri settori hanno.

Noi operiamo all'interno delle regole contenute nella Regolamentazione provvisoria dal 2002; devo ammettere che questi sono stati anni difficili, sul fronte delle relazioni sindacali interne, e ciò in ragione della trasformazione che ha vissuto l'azienda.

Poste italiane, quale azienda pubblica, è diventata oggi un'azienda privata, anche se ha un azionista unico, ed in questi anni sta subendo anche gli effetti di una completa liberalizzazione del mercato.

Devo dire, però, che, anche in questo scenario, siamo riusciti a rinnovare gli ultimi tre contratti, praticamente in assenza di qualsiasi conflittualità. Disponiamo di un valido modello di relazioni sindacali in azienda, e la Commissione raramente è intervenuta segnalando illegittimità.

A differenza di altri settori, tale modello ha dato anche i suoi frutti perché è servito, perlomeno, come deterrente al conflitto, al fine di scongiurare qualsiasi azione di sciopero.

Senonché, a seguito dei mutamenti del mercato connessi alla liberalizzazione e all'informatizzazione, sono cambiati alcuni scenari di riferimento e, forse anche a causa di questo, si è verificato il deteriorarsi delle relazioni, in azienda; questo ha fatto nascere la necessità di rivedere la stessa Regolamentazione.

Resta ancora irrisolto, ad esempio, il problema della individuazione dei servizi minimi essenziali. Attualmente, tra le prestazioni indispensabili, è ricompreso ancora, ad esempio, ai sensi della regolamentazione del settore postale, il servizio di accettazione, smistamento e recapito delle cartoline precetto, che, oggi, non è più previsto.

Sono certo che la collaborazione con la Commissione ci aiuterà a superare momenti difficili, come è già avvenuto, per esempio, sull'interpretazione dell'intervallo minimo tra gli scioperi tra soggetti proclamanti diversi.

Le Organizzazioni sindacali meno rappresentative, non firmatarie, tra l'altro, del contratto collettivo nazionale del lavoro, infatti, rendevano praticamente impossibile agli altri soggetti firmatari la regolare proclamazione di uno sciopero, occupando immediatamente la prima "casella libera" del calendario.

Quindi, noi riteniamo che vadano valorizzate iniziative di questo tipo, magari attraverso una proposta della Commissione, per apportare i necessari aggiustamenti alla Regolamentazione provvisoria del 2002 e trovare soluzione a quelle piccole imperfezioni che oggi, tuttavia, ci sono.

\* \* \* \* \*

## ROBERTO TIMPANI

*Segretario generale Fegica Cisl*

Nel nostro settore, quello dei carburanti, disponiamo di una Regolamentazione che ci è stata imposta nel 2001, poiché è da quella data che, sostanzialmente, trova applicazione, anche nei nostri confronti, la disciplina in materia di sciopero.

Da sempre, si è avvertita la necessità di una rivisitazione di quella Regolamentazione.



In verità, la nostra è una categoria che riceve, o meglio, riceverà la precettazione da parte delle banche, perché quello del gestore di un impianto di distribuzione di carburanti è un settore destinato, indipendentemente da tutto, a morire, miseramente sostituito dagli accettatori di banconote.

Quello che, evidentemente, ci è stato imposto derivava da una difficile classificazione della nostra categoria.

Nel provvedimento di Regolamentazione, si parla di "addetti alla distribuzione carburanti" e si è continuato ad utilizzare questa espressione quando, in realtà, noi rappresentiamo microimprese che gestiscono impianti di carburante.

C'è, anzitutto, una ambiguità di fondo, in quanto non siamo lavoratori dipendenti, non siamo imprenditori e abbiamo una controparte che è l'industria petrolifera.

L'auspicio è che un'interazione con la Commissione possa produrre una modifica della Regolamentazione, perché, diversamente, ad oggi, per noi realizzare un'astensione, sia pure in un settore così delicato, è cosa assolutamente impossibile.

Si pensi che recentemente, in occasione di alcune proteste, i vigili urbani hanno, addirittura, buttato letteralmente giù dal letto i benzinai, inducendoli a fare aprire gli impianti.

Io vengo dalla Cisl, quindi non posso che, assolutamente, immedesimarmi nelle considerazioni che i miei colleghi, molto più autorevolmente, hanno fatto, riguardo una crisi delle relazioni industriali, che esiste oggi in Italia.

Vorrei, poi, sollevare un'ultima questione. Qualora noi dovessimo decidere di fare uno sciopero, non contro il Governo, ma magari contro una compagnia, non so come potremo essere regolamentati. Sicuramente, io sollecito uno sciopero contro l'Eni che alza i prezzi dei carburanti e poi impone a noi tutti i sacrifici; poi vedremo come la Commissione realizzerà, sotto questo profilo, i suoi interventi dissuasivi.

Il fatto è che, però, la contrattazione con l'industria petrolifera è morta ormai da tempo e noi auspichiamo che, a breve, ci possa essere la possibilità di migliorare tale situazione. Intensificheremo i nostri sforzi comunque, per un miglioramento condiviso della Regolamentazione, al fine di contemperare la tutela dell'esercizio del nostro diritto di protestare con l'inalienabile diritto alla mobilità dei cittadini.

\* \* \* \* \*

## ROBERTO FAVOCCIA

*Consigliere Nazionale Ugl Igiene ambientale*

Siamo lieti di poter dare il nostro, pur piccolo, contributo, affinché le criticità con cui ci scontriamo con il territorio, quando le vertenze non riescono a

comporsi per le vie brevi e si giunge, comunque, ad azione di astensione, possano essere, in un certo modo, limate e snellite.

Non che l'attuale regolamentazione non sia snella ma, mi duole dirlo, proprio perché nato e vissuto a Napoli, spesso, nel territorio campano e napoletano, diventa poco agevole gestire delle situazioni incombenti. Qualche intoppo si verifica comunque, pur seguendo tutte le procedure previste dalla Regolamentazione.

Poniamo, ad esempio, il caso, frequente negli appalti pubblici gestiti in Campania, della mancata erogazione degli stipendi, nei settori di igiene ambientale e servizi di pulizia, multiservizi, federazioni che qui rappresento.

Non sempre i lavoratori sono pazienti ad aspettare tutto l'espletamento della procedura perché, senza stipendi, soprattutto in questi periodi di crisi, è davvero difficile riuscire a contenere questi problemi o quantomeno a gestirli.

Però, in virtù delle lungaggini della procedura, qualche appaltatore, purtroppo, ne approfitta, sapendo che sono previste sanzioni per l'Organizzazione sindacale e non per l'azienda.

Adirittura il lavoratore rischia una denuncia, quando si parla di interruzione di pubblico servizio nella raccolta dei rifiuti. Lo stesso vale per gli operatori di pulizia che operano in ambito comunale, oppure negli ospedali, o nelle scuole, tutti settori dove il servizio è delicato e dove bisogna garantire in ogni caso le prestazioni indispensabili.

E qui, mi amareggia un po' fare una riflessione ripensando a quello che ho sentito stamattina dalle parti datoriali; non me ne vogliano, ma penso che siano un po' lontane dalla realtà.

È necessario chiarire che, quando un lavoratore del nostro comparto, del nostro territorio, o quando un'Organizzazione sindacale va ad indire uno sciopero e ad aprire una procedura, non lo fa certo per ottenere una condizione di miglior favore, ma lo fa, sicuramente, perché manca lo stipendio, perché viene violato il contratto collettivo nazionale. Sono delle situazioni contingenti, insomma, non strumentali.

Quindi, non è pensabile raddoppiare i tempi delle procedure, ma anzi, in alcuni casi, io suggerirei, di ridurre i tempi di una procedura di raffreddamento, se si tratta di mancata erogazione dello stipendio.

Credo che, quando si tratta di questioni legate alla mancata corresponsione della retribuzione oppure che attengono alle condizioni di sicurezza del lavoratore, sia necessario ridurre i termini perché il lavoratore non può concedersi di aspettare tanto senza stipendio e non può assolutamente lavorare in condizioni in cui rischia la vita e la salute.

Capita, sovente, che l'individuazione delle unità di personale che debbono garantire i servizi minimi essenziali non siano concertate con le r.s.u. o le r.s.a.,

qualora le prime non siano presenti, e vengano stabilite unilateralmente dall'azienda, in difformità a quanto previsto dal regolamento.

Purtroppo, vige un principio, spesso applicato dalle nostre parti, cioè che gli ordini, anche se illegittimi, prima si eseguono e poi si discutono. Questo crea un po' di problemi sia al sindacato sia al lavoratore stesso.

Preferiremmo riuscire a prevenire determinati comportamenti piuttosto che poi rivolgerci all'autorità giudiziaria. Quando un sindacato si avvale dell'intervento dell'autorità giudiziaria c'è il fallimento della trattativa e, quindi, anche il fallimento della missione del sindacato stesso. Usualmente, ci si trova di fronte a criticità dovute alla concomitanza tra scioperi di tipo nazionale settoriale e lo sciopero indetto per il singolo appalto o il singolo settore, in contrasto con il principio di rarefazione.

Spesso, infatti, abbiamo dovuto differire i nostri scioperi perché in concomitanza con altri scioperi di carattere generale, indetti in tutte categorie pubbliche e private da organizzazioni presenti, sicuramente, sul territorio nazionale, però, spesso e volentieri, totalmente assenti nel settore specifico e nell'appalto; quindi, credo si debba fare un approfondimento concertato, riguardo una regolamentazione che vada ad incidere sulla rappresentatività territoriale e nazionale.

Le argomentazioni del conflitto, ripeto, possono essere le più disparate; quindi, il suggerimento che volevamo offrire era quello di diversificare, snellire, far diventare più sensibile il regolamento.

Fortunatamente, comunque, la Commissione su questi argomenti è sempre disponibile a fornirci un supporto per prevenire un eventuale errore, da parte dell'Organizzazione sindacale, e di questo la ringraziamo. Comprendiamo, anche, che tali procedure tendono sempre a invogliare le parti a trovare una conciliazione.

Concludo con l'auspicio di vedere comminata qualche sanzione anche alla parte datoriale, quando questa non rispetta le procedure, in modo da non "sentirci più da soli".

\* \* \* \* \*

## ADRIANO COSCIA

*Segreteria nazionale Orsa Trasporti*

L'intensa conflittualità, che caratterizza in questo periodo, in generale, il mondo del lavoro e, in particolare, il settore dei trasporti, non è dovuta a specifiche scelte di carattere politico-sindacale, ma ad una situazione di particolare

disagio del mondo del lavoro, sempre più compresso e sfruttato nella nostra società.

I salari italiani sono fra i più bassi nel panorama dei Paesi avanzati, la precarietà degli impieghi, le pesanti ristrutturazioni industriali, le riforme previdenziali, una crescente difficoltà nel rinnovo dei contratti collettivi, l'aumento costante dei carichi di lavoro sono solo gli elementi più macroscopici che alimentano una conflittualità che anche le recenti scelte del Governo in materia di legislazione del lavoro non fanno che incentivare.

La negazione di un unico contratto nazionale di riferimento per i ferrovieri, quale esempio, produrrà il dissolvimento della logica con la quale, da oltre quattro anni, tutto il Sindacato dei trasporti si è impegnato nella stesura del CCNL della Mobilità. Esso rappresenta la scelta, ancor oggi da noi condivisa e sostenuta, attraverso la quale normare istituti fondamentali del rapporto di lavoro, quali orario, retribuzioni e limiti prestazionali.

Viceversa, ipotizzare una babele di contratti aziendali in concorrenza tra loro, attraverso il massimo sfruttamento del fattore lavoro e la massima compressione dei salari, determinerà una conflittualità che nessuna legge o norma potrà disciplinare, o anche solo arginare.

In questo quadro, il compito della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali diventa, oggettivamente, complesso e corre il rischio, se non correttamente interpretato, di comprimere oltre misura il diritto di sciopero dei lavoratori; così come già avvenuto con lo strumento della precettazione, usato, sino a pochi mesi fa, con estrema disinvoltura, con l'unico risultato di ritardare ulteriormente il rinnovo e la definizione di molti e importanti contratti collettivi, facendo accumulare tensioni sociali che rischiano di tracimare nel processo di liberalizzazione dei servizi pubblici, forzatamente accelerato dai recenti provvedimenti dall'attuale Governo.

Proprio il processo di liberalizzazione nei trasporti e, in particolare, nel trasporto ferroviario ci ha mostrato, nei mesi scorsi, come l'impianto di regolazione del diritto di sciopero, definito nel 1999, stia diventando obsoleto per un panorama composto da una pluralità di aziende già avviate nella prima fase della liberalizzazione.

In un panorama sostanzialmente monopolistico del trasporto passeggeri ferroviario, la regolazione delle norme di esercizio del diritto di sciopero era relativamente semplice. Esso si articolava nella definizione del livello di servizi indispensabili, con accordi nelle Ferrovie dello Stato S.p.A. e in accordi (o regolamentazioni provvisorie) che, in modo distinto, regolavano servizi minimi ed esercizio del diritto di sciopero, nel comparto delle ferrovie secondarie.

Oggi, con la creazione di nuove società, A.T.I. (associazioni temporanee di imprese) e consorzi vari, la realtà è diventata più complessa e richiede, certamente, una regolazione più articolata.

Un esempio descrittivo di questa nuova situazione è l'accordo (non sottoscritto dall'Orsa) sui servizi minimi, definito per il servizio passeggeri svolto dalla società Trenord, in joint-venture con DB (Deutsche Bahn), sulla tratta Brennero-Verona-Bologna.

È l'accordo in cui si è definito di garantire un treno per senso di marcia, con la presenza contemporanea di un servizio giornaliero, fornito da Trenitalia, di ventisette treni per senso di marcia, nella tratta Brennero-Verona, e di dieci treni per senso di marcia, nella tratta Verona-Bologna.

Ora è evidente che, con oltre il 90% dell'offerta di servizio svolta dalla concorrenza, definire, in caso di sciopero aziendale, un livello di servizi da garantire in una impresa che copre meno del 10% dell'offerta commerciale, significa solo comprimere il diritto di sciopero di quei lavoratori, non per garantire agli utenti la tutela del diritto costituzionale, ma solo per garantire un surplus commerciale dell'offerta.

Fra meno di due settimane, con l'avvio della produzione di NTV, una problematica del tutto simile si riproporrà sulla principale linea ferroviaria italiana.

In relazione a ciò, urgono risposte che, insieme al diritto alla mobilità dei cittadini, tutelino il diritto di sciopero dei ferrovieri vecchi e nuovi, considerato che la semplice sommatoria dei servizi garantiti per ogni azienda non è una strada praticabile.

A nostro avviso, deve essere, quindi, ridefinito il livello e la struttura dei servizi minimi, prevedendo almeno due livelli di servizi garantiti, uno per gli scioperi aziendali, che tenga conto dell'offerta di servizi svolta dalla concorrenza (quindi, nel caso citato di Trenord, nessun servizio da garantire), uno per gli scioperi di più imprese o di tutte le imprese ferroviarie, che ripartisca, proporzionalmente, la quantità dei servizi da garantire, riconoscendo così ai lavoratori di tutte le imprese ferroviarie un eguale livello di compressione del diritto di sciopero coniugato con la tutela del diritto costituzionale dei viaggiatori.

Un'impostazione simile aiuterebbe nella definizione del livello dei servizi garantiti, anche in caso di sciopero del solo gestore dell'infrastruttura nazionale, già oggi reale e possibile, ma assolutamente certo domani, nella malaugurata ipotesi della separazione proprietaria di Rfi, a cui siamo assolutamente contrari.

Altro elemento di assoluta criticità è il concetto di rarefazione oggettiva e soggettiva che, prima dell'approvazione della n. 83 del 2000, era nettamente distinto tra i vari livelli di proclamazione dello sciopero (nazionale, territoriale, aziendale).

Dall'approvazione di detta legge, la nozione di rarefazione si è sempre più spostata sul concetto di bacino di utenza, costringendo le Organizzazioni sin-

dacali che proclamano uno sciopero nazionale a districarsi fra la molteplicità degli scioperi territoriali e aziendali. Si è, così, resa estremamente ardua la proclamazione degli scioperi nazionali, favorendo, invece, una microconflittualità che, a parole, si è sempre detto di voler evitare.

Tale criticità è, inoltre, destinata a svilupparsi in modo esponenziale con la nascita delle nuove imprese ferroviarie, che sarà inevitabilmente indotta dalla liberalizzazione del sistema.

Si rende, quindi, a nostro avviso, necessario intervenire su questo aspetto riconoscendo alla dimensione della rarefazione tra scioperi locali e scioperi nazionali una tempistica ridotta; allo stesso tempo, va rimossa l'anomalia del comparto ferroviario, che fissa la norma della rarefazione tra effettuazione dello sciopero e proclamazione del successivo e non, invece, come sarebbe normale, tra effettuazione ed effettuazione.

Questa impostazione sanerebbe, inoltre, la necessità di proclamazione preventiva degli scioperi, indotta dalla necessità di occupare tempestivamente le date possibili.

Nell'accordo applicativo per le ferrovie del 1999, nell'ottica di un'azienda unitaria ancora non divisionalizzata, le norme relative a preavviso, durata massima, rarefazione soggettiva e franchigie vennero estese a tutto il personale del Gruppo FS.

Questa impostazione ha dato adito al pensiero che il trasporto merci rientri nel campo di applicazione della legge n. 146, ma il trasporto merci nulla ha a che vedere con i diritti della persona costituzionalmente tutelati e, quindi, nulla ha a che vedere con la regolamentazione del diritto di sciopero e con l'attività della Commissione.

In ogni caso, dopo alcuni scioperi in imprese ferroviarie che si occupano esclusivamente di trasporto merci e alcuni impropri interventi della Commissione, le Organizzazioni sindacali hanno formalizzato alla stessa Commissione una posizione unitaria, che proponeva in cinque giorni il limite della durata massima degli scioperi e nell'obbligo del preavviso individuava la risposta al problema sollevato dalla stessa Commissione, in merito allo stazionamento di eventuali merci pericolose.

Ovviamente, per evitare i problemi dello stazionamento in località intermedie delle merci pericolose (che comunque è già regolato dalle norme di sicurezza), il preavviso impone l'obbligo alle imprese di non far partire quei treni che non possono giungere a destinazione prima dell'inizio dello sciopero.

Questa posizione unitaria rappresenta un importante sforzo di mediazione, da parte delle Organizzazioni sindacali, che però, ad oggi, non ha ancora ricevuto risposte formali.

Auspichiamo soluzioni condivise per questi cambiamenti e sottolineiamo il ruolo chiave della Commissione di garanzia, che ha il difficile e delicato

compito di guidare la ricerca, sempre più complessa, di un delicato equilibrio tra diritti costituzionali di primaria importanza.

\* \* \* \* \*

## GRAZIA SIMONE

*Segretario nazionale Adiconsum*

Ringraziamo, come rappresentanza dell'utenza, di averci coinvolto.

Con riferimento alla tematica dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, la nostra Associazione rappresenta un'opportunità di dialogo.

Nel corso della giornata, sia le aziende che le Organizzazioni sindacali hanno evidenziato il tema della qualità dei servizi e nel contempo la tutela dei diritti dell'utenza.

Mi preme evidenziare, proprio a seguito degli interventi che mi hanno preceduto, come l'utenza si trovi tra l'incudine e il martello, cioè, tra la legittima tutela dei diritti dei lavoratori e i continui disservizi che la colpiscono, disservizi che determinano pesanti disagi a tutti i cittadini.

Con la modifica della legge 146/90, nel 2000, alle Associazioni dei consumatori sono stati assegnati compiti di "ratifica" dei protocolli che vengono stipulati tra le Aziende e le Organizzazioni sindacali.

In pratica, la Commissione ci richiede di esprimere un parere su questi accordi, alla cui definizione, tuttavia, non partecipiamo. Altro compito che ci viene assegnato dall'art. 7-bis della citata legge è la legittimazione ad agire in caso di violazione dei diritti dell'utenza.

Una tutela successiva, al fine di far valere i diritti dei cittadini che subiscono danni e disagi, a seguito della mancata osservanza delle norme per l'esercizio del diritto di sciopero.

Noi, Associazioni, riteniamo che nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici possiamo svolgere un ruolo importante, non certo di mediazione tra le Organizzazioni sindacali e le Aziende, ma, sicuramente, possiamo svolgere una funzione di informazione all'utenza nel caso in cui vi sia la proclamazione di uno sciopero.

Infatti, come veniva evidenziato da chi mi ha preceduto, quando vi è la proclamazione dello sciopero, i sistemi di comunicazione attuali sono tali da non raggiungere la massa dei cittadini, pertanto, si potrebbe prevedere un nostro coinvolgimento a livello locale per una informazione più ampia, ad es. sulle modalità dello sciopero, sugli orari ecc.

Mi preme, inoltre, anche come cittadina, sottolineare che in occasione di scioperi, ed in modo particolare in occasione degli scioperi dei trasporti pub-

blici, l'attività di informazione da parte delle aziende è piuttosto carente; succede, quindi, che viene sottovalutata l'importanza di informare i propri utenti sui disagi a cui vanno incontro.

Ritengo, pertanto, importante che la Commissione ponga una particolare attenzione sulle modalità di informazione al cittadino e ciò, non solo in occasione delle proclamazioni dello sciopero; e, credo, ancora, che sia necessaria una collaborazione tra la Commissione e le Associazioni dei consumatori per far conoscere ai cittadini i propri diritti in situazioni che creano situazioni di disagio.

Pertanto, questo era l'auspicio e l'obiettivo che, già nel 2005, la Commissione stessa intendeva raggiungere, attraverso la redazione di una guida per gli utenti.

Pertanto, l'invito che formulo è quello di poterci incontrare, per elaborare delle strategie di comunicazione nei confronti dei cittadini utenti.

\* \* \* \* \*

*Conclusioni di*

**Roberto Alesse,**

*Presidente della Commissione di garanzia.*

Credo che si possa affermare che la Conferenza di oggi, per la qualità degli interventi che si sono succeduti, abbia fornito nuovi ed interessanti spunti di riflessione, di cui la Commissione dovrà tenere conto nell'esercizio delle sue funzioni.

Quella di oggi, l'avrete capito, ma ci tengo a ribadirlo, non è stata un'iniziativa promossa in vista di una riforma della normativa vigente, perché questo è compito esclusivo del legislatore; né è questa un'iniziativa finalizzata a catturare il consenso delle Organizzazioni sindacali, nell'intento di metterle di fronte a prospettive di cambiamento, in senso restrittivo.

La giornata che abbiamo celebrato è, dunque, positiva perché ci siamo ascoltati in modo reciproco. Senza dialogo, ovviamente, non ci può essere un'evoluzione positiva dei rapporti tra noi e le parti sociali, funzionale a comprendere meglio alcune problematiche, anche nuove, di carattere generale e settoriale.

Spetta ora a noi raccogliere questi *input* e valutare la loro congruità, al fine di compiere un passo in avanti, nella direzione di un migliore funzionamento del sistema delle relazioni industriali.

Grazie.