

COMMISSIONE DI GARANZIA
DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Antonio Martone

Presentazione
della Relazione ai Presidenti delle
Camere sull'attività della Commissione

(gennaio 2005 – giugno 2006)

Roma, 13 dicembre 2006

COMMISSIONE DI GARANZIA
DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Antonio Martone

Presentazione
della Relazione ai Presidenti delle
Camere sull'attività della Commissione

(gennaio 2005 – giugno 2006)

Roma, 13 dicembre 2006

COMMISSIONE

Presidente

Antonio MARTONE

Componenti

- *Marco BALDASSARRI*
- *Giovanni DI CAGNO*
- *Tommaso Edoardo FROSINI*
- *Vincenzo LIPPOLIS*
- *Mariella MAGNANI*
- *Giovanni PITRUZZELLA*
- *Michele TIRABOSCHI*
- *Francesco TUFARELLI*

INDICE

1. Premessa.....	pag.	2
2. L'andamento della conflittualità.....	“	2
3. Il ruolo della Commissione.....	“	3
4. Le linee essenziali della disciplina.....	“	4
5. La scelta in favore dell'autonomia collettiva.....	“	6
6. Le iniziative della Commissione.....	“	7
7. Lo sciopero generale.....	“	8
8. La regolamentazione dell'intervallo minimo.....	“	8
9. Il c.d. effetto annuncio.....	“	9
10. La conflittualità nel settore dei trasporti: nel trasporto pubblico locale.....	“	10
11. ... nel trasporto aereo.....	“	12
12. ... nel trasporto ferroviario.....	“	13
13. Lo sciopero come strumento di pressione della classe politica.....	“	13
14. Le astensioni collettive dei lavoratori autonomi.....	“	14
15. Le possibili modifiche legislative.....	“	16
16. Riflessioni conclusive.....	“	17

**Presentazione della Relazione ai Presidenti delle Camere
sull'attività della Commissione di garanzia
(1° gennaio 2005 – 30 giugno 2006)**

1. La relazione che - anche a nome dei componenti della Commissione - ho l'onore di presentare si riferisce all'attività svolta, oltre che nel 2005, anche nel primo semestre dell'anno in corso.

Il ritardo, dovuto essenzialmente all'insediamento della Commissione nella sua nuova composizione, mi offre l'occasione di fare un primo bilancio, con riferimento a un periodo particolarmente delicato, nel quale, alle tensioni che caratterizzano le relazioni sindacali in presenza di un andamento sfavorevole dell'economia, si sono aggiunte quelle coincidenti con l'adozione del decreto legge sulle liberalizzazioni e, da ultimo, con la predisposizione e l'esame della legge finanziaria.

Desidero anticipare che si tratta di un bilancio di continuità, perché la Commissione, forte della "giurisprudenza" degli anni precedenti e nella sua collegialità, ha continuato ad adempiere con puntualità e tempestività ai propri compiti, anche di fronte all'emersione di nuove forme di protesta e di contestazione.

2. Nella relazione si riferisce analiticamente sull'andamento della conflittualità nei singoli settori e sui numerosi provvedimenti adottati dalla Commissione.

In questa sede, posso, pertanto, limitarmi ad alcune considerazioni di carattere generale, sulla base anche dei **dati statistici**.

Nel periodo in esame, probabilmente a causa del diffuso sentimento di incertezza e di precarietà che affligge la società italiana in quest'epoca di economia globale, la conflittualità è stata elevata in primo luogo nei servizi

pubblici essenziali, dove si è assistito al frequente – e, in alcuni settori particolarmente “sensibili”, continuo - ricorso allo sciopero, a livello sia nazionale che locale.

Alla Commissione sono pervenute **complessivamente 2621 proclamazioni di sciopero** (si consideri, però, che il dato è attenuato dal fatto che, talvolta, a causa della proliferazione degli agenti sindacali, più proclamazioni hanno riguardato un’unica vertenza e astensioni collettive indette per lo stesso giorno).

La Commissione è **intervenuta preventivamente in 837 casi**, cui sono seguite **568 revoche** e **156 differimenti**.

In considerazione anche di altri motivi, **l’astensione non è stata effettuata in 1031 casi**.

Un andamento analogo si è avuto per gli **scioperi di rilevanza nazionale (596 proclamazioni, 253 interventi preventivi, 174 revoche)**.

Si può, pertanto, osservare che di regola le organizzazioni sindacali si sono adeguate alle indicazioni della Commissione, che ha attivato soltanto **101 procedimenti di valutazione**, conclusisi con **l’applicazione di sanzioni in 48 casi**, per un importo complessivo che sfiora i 300.000 euro.

In sintesi, si può osservare che **la legge, anche grazie al senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali, ha nella maggior parte dei casi trovato applicazione**.

3. Quanto osservato, peraltro, non esonera dal dover individuare alcune rilevanti criticità.

E’ necessaria, però, una **premessa**.

Sin dalle origini, lo **sciopero** costituisce un imprescindibile **strumento di progresso economico e sociale del Paese**, come ci ricordano le tante e dolorose astensioni collettive che, alla fine dell’800, furono

necessarie per dare inizio all'emanazione della legislazione sociale, prima fra tutte quella relativa agli infortuni sul lavoro.

Ma è anche un prezioso **strumento di tutela e di promozione della democrazia**, come insegnava Piero Calamandrei (torna alla memoria lo sciopero di 80 giorni dei cantieri di Danzica che, dando vigore a Solidarnosc, diede impulso al processo di transizione culminato nella caduta del muro di Berlino).

Lo stesso legislatore, del resto, nel disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero, ha espressamente esonerato dagli obblighi del preavviso minimo e della indicazione della durata le proteste per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, nonché quelle indette in difesa dell'ordine costituzionale.

Il compito della Commissione, giova precisarlo e ribadirlo, **non è quello di impedire le astensioni collettive**, anche se numerose e reiterate, **ma esclusivamente quello di garantire il contemperamento di un fondamentale diritto dei lavoratori con il godimento dei diritti della persona tutelati dalla Costituzione, per assicurarne "l'effettività nel loro contenuto essenziale"**.

4. A tale compito la Commissione, nella sua collegialità, si è sempre rigorosamente attenuta.

Per garantire il detto contemperamento, il legislatore (con la legge n. 146 del 1990 e con le successive importanti modifiche e integrazioni di cui alla legge n. 83 del 2000) ha introdotto **alcune regole fondamentali**.

In caso di insorgenza del conflitto, la proclamazione deve essere preceduta dall'espletamento delle **procedure di raffreddamento e di conciliazione**.

Al chiaro fine di consentire la tempestiva informazione all'utenza (che costituisce un preciso obbligo per le aziende e per le amministrazioni

erogatrici del servizio), la successiva eventuale proclamazione dello sciopero deve essere effettuata con un **preavviso di almeno dieci giorni** e deve contenere **l'indicazione della durata dell'astensione e delle relative modalità**.

La proclamazione deve essere inviata anche all'Autorità competente ad adottare le iniziative che possono sfociare nella precettazione; ed è questa Autorità che ne deve dare immediata comunicazione alla Commissione.

Quest'ultima, a sua volta, può assumere informazioni e convocare le parti, per verificare se sia possibile una composizione della controversia, eventualmente invitando i soggetti interessati ad un differimento dell'iniziativa.

In ogni caso, **la Commissione deve indicare immediatamente le eventuali violazioni della disciplina**, invitando le organizzazioni sindacali proclamanti a riformulare la proclamazione.

In occasione dello sciopero, **devono** comunque **essere assicurate le prestazioni indispensabili**; inoltre, **tra due astensioni** incidenti sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza deve intercorrere **un intervallo minimo**, per evitare che sia compromessa la continuità del servizio pubblico.

In considerazione delle esigenze degli utenti, in determinati periodi dell'anno, alcuni servizi devono essere comunque garantiti.

Il sistema legislativo è, infine, completato con l'attribuzione alla Commissione di **un potere sanzionatorio**, nel rispetto del principio del contraddittorio, **nei confronti dei soggetti proclamanti**.

La Commissione può anche prescrivere che siano applicate **sanzioni disciplinari ai lavoratori** che hanno partecipato a scioperi in violazione delle regole o che non hanno, comunque, assicurato le prestazioni indispensabili.

5. Il legislatore, nel dettare le linee ora sinteticamente richiamate, ha affidato, poi, in primo luogo **alla contrattazione collettiva la determinazione del contenuto dei detti istituti**, adeguandolo alle caratteristiche proprie dei diversi servizi essenziali.

Poiché gli accordi in materia, peraltro, coinvolgono i diritti degli utenti, è stato affidato **alla Commissione il compito**, sentite le organizzazioni degli utenti medesimi, **di valutare l'idoneità degli accordi**, formulando, se necessario, proposte integrative.

Solo in mancanza di un idoneo accordo **la Commissione deve adottare una regolamentazione provvisoria** per il settore.

Come dimostra lo stesso aggettivo prescelto dal legislatore (che ha qualificato come “provvisorie” le dette regolamentazioni), si è in presenza di una **scelta in favore dell'autonomia collettiva, che la Commissione condivide pienamente**, perché, come osservava il mio predecessore Gino Giugni, la contrattazione collettiva costituisce il primo e più efficace strumento di composizione del conflitto.

In sede di adozione delle regolamentazioni provvisorie, del resto, la Commissione ha sempre recepito, ove possibile, le indicazioni formulate dalle parti, anche se non sfociate nella conclusione di un accordo sull'intera materia.

In questa prospettiva, devo anche ricordare **i numerosi inviti rivolti alle parti sociali** a ricercare idonei accordi sostitutivi delle regolamentazioni provvisorie.

Il particolare momento attraversato dalle relazioni sindacali, anche a causa della difficile situazione economica, non ha consentito di conseguire i risultati sperati.

Anche in questa sede rinnovo l'invito alle parti sociali a formulare, quanto meno, **idonee proposte per un'eventuale revisione delle dette regolamentazioni.**

E' questo un **appello al senso di responsabilità**, che le parti sociali hanno dimostrato, ad esempio, **in occasione delle Olimpiadi e delle Paralimpiadi invernali**, svoltesi a Torino all'inizio dell'anno, quando, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato stipulato un importante accordo con il quale **le organizzazioni sindacali hanno assunto l'impegno a non proclamare scioperi nel periodo di svolgimento dei giochi e le organizzazioni datoriali quello di astenersi da iniziative unilaterali, possibili fonti di conflittualità.**

Indicazioni nello stesso senso possono essere tratte dal recente rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro degli elettrici.

Raccogliendo i nostri reiterati inviti, le parti hanno, infatti, istituito **una commissione incaricata di adeguare alla nuova organizzazione della produzione e della distribuzione dell'energia il "vecchio" accordo del 1991.**

Ed è auspicabile che entro breve termine si possa pervenire ad una adeguata regolamentazione in un settore strategico per il Paese.

6. Dal quadro complessivo degli accordi e delle regolamentazioni provvisorie – anche perché stipulati o adottate in diversi periodi e con riferimento a settori che nel frattempo hanno subito significative riforme strutturali – emerge **una disciplina complessa e, in alcuni casi, di non agevole applicazione.**

La Commissione ha tentato di ovviare a questa situazione adottando una serie di **delibere** interpretative, di massima e di indirizzo, **volte essenzialmente a semplificare la disciplina e a eliminare gli ostacoli**

all'esercizio del diritto di sciopero **non giustificati dall'esigenza di garantire i diritti degli utenti.**

7. In questa prospettiva, si è data puntuale applicazione, in occasione degli **scioperi generali**, alla delibera adottata, nel silenzio della legge, nel settembre 2003.

E' apparso, infatti, superfluo, in considerazione delle ragioni del ricorso a questa forma di sciopero, imporre l'espletamento di procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Alla stessa conclusione, del resto, la Commissione è pervenuta in occasione di scioperi per il rinnovo del contratto collettivo in pendenza, comunque, di trattative.

Sempre con riferimento allo sciopero generale, la cui effettuazione da parte di tutte le categorie del lavoro pubblico e privato sarebbe stata ostacolata da precedenti proclamazioni di sciopero ricadenti nel periodo di intervallo minimo, la Commissione ha valutato, volta per volta, il possibile impatto sul servizio pubblico delle astensioni ricadenti nel detto periodo.

Una **prudente estensione della facoltà di valutare il possibile impatto di due scioperi ravvicinati tra loro potrebbe rivelarsi particolarmente utile anche in singoli settori.**

Il silenzio della legge sul punto esige, forse, un intervento del legislatore.

8. La **regolamentazione dell'intervallo minimo**, del resto, specie se prevista, come in alcuni settori, come divieto di proclamare uno sciopero prima dell'effettuazione di quello indetto in precedenza anche da una diversa organizzazione sindacale, **è all'origine della maggior parte degli interventi della Commissione** (la violazione è stata rilevata in 423 delle 837 indicazioni immediate).

In particolare, nei settori caratterizzati da una notevole frammentazione delle organizzazioni sindacali e, al tempo stesso, da una accentuata articolazione delle attività confluenti nel servizio finale, si è assistito, specie in questi ultimi anni, alla indizione di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi in violazione della disciplina vigente.

Il doveroso intervento della Commissione, in sede di indicazione immediata, ha dato luogo a reazioni a volte vivaci da parte delle organizzazioni proclamanti che, di fronte alla necessità di differire nel tempo l'effettuazione dello sciopero, hanno denunciato una eccessiva limitazione del diritto riconosciuto dall'art. 40 della Costituzione, soprattutto in presenza di iniziative da parte datoriale destinate a produrre effetti immediati.

Per dare adeguata risposta a questa esigenza e, al tempo stesso, per assicurare il contemperamento con i diritti della persona tutelati dalla Costituzione, la Commissione è reiteratamente intervenuta invitando le parti a **concentrare le diverse astensioni** nel giorno dello sciopero proclamato per primo.

Indubbiamente questa soluzione può incidere sulla visibilità delle singole iniziative, ma, allo stato, appare l'unica idonea a garantire il contemperamento tra i diritti voluto dal legislatore e può, forse, contribuire a snellire il sistema delle relazioni sindacali.

9. Alcune volte, infatti, si ha la sensazione che la proclamazione dell'astensione collettiva sia utilizzata non tanto come strumento di pressione, quanto piuttosto come momento di competizione tra le diverse organizzazioni sindacali.

E non sono rari i casi in cui lo sciopero viene proclamato nella consapevolezza della sua irregolarità e con riserva di una sua successiva revoca.

Si determina, in tal modo, una **moltiplicazione dell' "effetto annuncio"**, soprattutto nei settori in cui deve essere programmata tempestivamente l'utilizzazione del servizio (si pensi al trasporto ferroviario e, ancor più, a quello aereo, nonché al settore della sanità, per quanto riguarda gli interventi chirurgici di maggior rilievo).

Questo fenomeno è, a volte, agevolato dalla stessa previsione legislativa che consente **la revoca dello sciopero anche nell'imminenza della data** fissata per la sua effettuazione in caso di indicazione immediata della Commissione o, comunque, di un accordo tra le parti sociali.

Le aziende e le amministrazioni erogatrici del servizio, a loro volta, sono obbligate per legge a dare comunicazione all'utenza almeno cinque giorni prima di detta data e, nella difficile previsione della possibile revoca dello sciopero o del grado di adesione, concorrono involontariamente ad accentuare il denunciato effetto annuncio.

Per ovviare a questo fenomeno, **la Commissione**, in sede di indicazione immediata, invita le organizzazioni proclamanti a comunicare entro cinque giorni l'eventuale revoca o il differimento dello sciopero e **si riserva di valutare se la tardiva comunicazione si risolva in una forma sleale di azione sindacale.**

10. I profili critici della disciplina ora richiamati emergono con evidenza con riferimento al **settore dei trasporti.**

In questo particolare settore, l'esercizio indiscriminato del diritto di sciopero rischia, infatti, di pregiudicare il diritto di ogni cittadino alla libertà di circolazione, proprio in un momento storico in cui "il mondo si fa sempre più veloce".

Per quanto riguarda il **trasporto pubblico locale**, si è dovuto assistere, anche nell'anno in corso, alla reiterata proclamazione di scioperi nazionali a causa del mancato rinnovo del contratto collettivo per il biennio economico 2006-2007.

Il mancato svolgimento delle trattative, motivato dalle organizzazioni datoriali con la indisponibilità delle risorse economiche, ha determinato un **diffuso stato di tensione**.

Si è assistito, in tal modo, ad una sorta di **rincorsa tra le diverse organizzazioni sindacali** presenti nel settore.

Emblematica è la situazione attuale.

Il 2 dicembre, a distanza di pochi minuti, sono pervenute in Commissione due distinte proclamazioni di sciopero, della durata di 24 ore, comunicate rispettivamente dalle organizzazioni confederali e dai sindacati autonomi per il 13 e il 15 dicembre.

E per la giornata odierna, in applicazione di una norma eccezionale prevista nella Regolamentazione provvisoria del gennaio 2002, è stato proclamato uno **sciopero nazionale**, della durata di 24 ore, con l'espressa previsione della **prestazione dei soli servizi specializzati di particolare rilevanza sociale** (quali quelli per i diversamente abili e per gli allievi delle scuole materne ed elementari) e **dei trasporti assolutamente indispensabili** per la generalità degli utenti.

La norma ora richiamata, nel precisare che a questa forma di sciopero si può fare ricorso soltanto a sostegno del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, per una sola volta e solo se l'astensione è indetta congiuntamente da tutte le organizzazioni sindacale firmatarie del contratto, costituisce **un tentativo, sia pure timido, di disciplinare variamente la titolarità a proclamare lo sciopero con riferimento al grado di rappresentatività del soggetto sindacale**.

Il ricorso a questa iniziativa, la cui eccezionalità è riconosciuta dalle stesse organizzazioni sindacali, può essere interpretata come un **tentativo di evitare** che possa ripetersi **il preoccupante fenomeno di scioperi, anche spontanei**, in violazione delle regole, che per analoghe ragioni ha caratterizzato il dicembre 2003 e i mesi successivi.

11. Il contenzioso è stato ancor più intenso nel settore del **trasporto aereo**, in particolare per quanto riguarda la Compagnia di bandiera.

Nel protrarsi dell'**incertezza sul suo possibile risanamento** e nel succedersi di accordi e di iniziative, non sempre coordinati tra loro, una **forte preoccupazione per il futuro si è diffusa tra il personale**.

In questa situazione, **l'eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale e la pluralità degli interessi coinvolti**, in relazione anche all'accentuata articolazione del processo produttivo (nel settore operano più di trenta sigle sindacali), hanno determinato il **periodico insistente ricorso a distinte e diverse proclamazioni di sciopero** (283 di rilevanza nazionale, che hanno dato luogo a 152 interventi della Commissione).

Ne è derivato, non soltanto un danno all'azienda, ma, per la rilevanza nel settore dell'effetto annuncio, una **grave lesione del diritto degli utenti alla mobilità**.

Non sono mancati casi (come nei primi mesi del 2006) in cui, nonostante il tempestivo intervento della Commissione, si è assistito egualmente ad astensioni collettive protrattesi persino per alcuni giorni **nella anomala forma di scioperi spontanei o di assemblee permanenti**.

E non sempre è valsa ad impedire tali manifestazioni l'adozione, da parte del Ministro, del provvedimento di precettazione.

Inevitabile è apparsa, pertanto, alla Commissione l'adozione delle sanzioni previste dalla legge, sia pure in misura contenuta, in considerazione dei gravi motivi all'origine della vertenza.

Contestualmente, la Commissione ha invitato l'azienda ad adottare tutte le iniziative per assicurare il rispetto degli accordi e, in caso di sopravvenuta impossibilità, le parti a ricercare possibili concordate soluzioni.

Lo stato di tensione permane ancora oggi; per il 15 dicembre, infatti, risultano proclamati scioperi riguardanti tutto il personale di volo e di terra della Società Alitalia.

La Commissione può soltanto esprimere l'auspicio che le **iniziative recentemente preannunciate possano essere responsabilmente condivise, nella loro concreta attuazione**, anche dalle organizzazioni sindacali e si rivelino, pertanto, idonee a evitare il protrarsi di un così rilevante contenzioso.

12. E' quanto, forse, sta accadendo nel settore del **trasporto ferroviario**, caratterizzato, nel periodo in esame, da una minore conflittualità.

L'**auspicabile e concordata soluzione dei ricorrenti problemi di sicurezza** – drammaticamente emersi dopo l'incidente di Crevalcore e reiteratamente segnalati – e i preannunciati interventi sul piano organizzativo potrebbero valere anche ad assicurare il corretto funzionamento del sistema delle relazioni sindacali.

13. La conflittualità nel **settore dei trasporti** presenta un elemento comune; **le rivendicazioni**, infatti, **sono spesso rivolte non solo e non tanto alle aziende erogatrici del servizio.**

In alcuni casi perché il costo del servizio, al di là dello schema giuridico adottato per l'azienda erogatrice, richiede il **sostegno economico dello Stato e/o degli enti pubblici territoriali**.

E' quanto accade per il trasporto pubblico locale e, da ultimo, per il trasporto marittimo in relazione ai collegamenti da e per le isole.

In altri casi per la **prevalente o esclusiva proprietà pubblica delle aziende** erogatrici del servizio.

Il disagio causato ai cittadini, pertanto, si risolve in strumento di **pressione nei confronti della classe politica**.

Più in generale, poiché la prestazione del servizio pubblico essenziale, in molti casi, si realizza attraverso l'affidamento in concessione o in appalto da parte degli enti pubblici, è frequente l'eventualità che anche questi ultimi siano i destinatari della protesta.

Così è accaduto che gli addetti al **servizio di igiene ambientale** siano scesi in sciopero, anche in violazione delle regole, non soltanto per ottenere il miglioramento del loro trattamento economico e normativo, ma anche per protestare per il ritardo nella corresponsione della retribuzione; ritardo, questo, a volte imputabile al mancato tempestivo adempimento da parte dell'ente concedente.

Ed è innegabile il disagio dei componenti della Commissione, chiamati ad applicare la legge.

Questo fenomeno si presenta anche nel **settore della sanità privata**.

E' evidente che, in questa situazione, **ben limitati sono i poteri e le competenze della Commissione**, che può soltanto svolgere un'opera di segnalazione e di convincimento per tentare di ricondurre i frequenti scioperi al rispetto della disciplina vigente.

14. La peculiarità del soggetto destinatario della protesta ricorre ancor più per quanto riguarda **le astensioni collettive dei lavoratori**

autonomi, dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori che incidono sulla funzionalità del servizio pubblico.

Raccogliendo le indicazioni della Corte costituzionale, il legislatore del 2000 ha esteso anche a queste categorie, con gli opportuni adeguamenti, le regole già previste per i lavoratori subordinati.

Già in passato, la Commissione era stata chiamata ad intervenire per rivendicazioni di ordine economico, per problemi attinenti alla funzionalità del servizio, o per segnalare l'esigenza di riforme legislative.

Nella scorsa estate, il **contrasto tra le istanze di categoria e le scelte politiche** si è manifestato in tutta la sua evidenza in occasione delle prime iniziative legislative in tema di liberalizzazione.

Il conflitto ha assunto, così, forme nuove, ma non per questo meno pericolose per i diritti degli utenti.

Astenendosi rigorosamente da ogni valutazione in ordine al merito delle vertenze, la Commissione, in presenza di astensioni collettive proclamate senza il rispetto del termine di preavviso e dei limiti di durata, è **intervenuta con immediatezza** segnalandone l'irregolarità.

In presenza, poi, di un "fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona", **non ha esitato a richiedere l'adozione del provvedimento di precettazione.**

I doverosi procedimenti di valutazione sono stati tempestivamente aperti e si sono conclusi con l'applicazione di sanzioni, anche nella misura massima prevista dalla legge.

Ma è proprio in questo settore che si manifesta con maggiore evidenza la **scarsa efficacia del sistema sanzionatorio**, anche perché, diversamente da quanto previsto per i lavoratori subordinati, la sanzione può essere irrogata soltanto nei confronti dell'organizzazione proclamante e non anche nei confronti dei singoli.

15. Gli episodi ora richiamati offrono l'occasione per una ulteriore riflessione.

Il coinvolgimento dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese nel processo produttivo dei servizi pubblici essenziali – caratterizzato dalla tendenza al decentramento di singole fasi – pone il problema dell'**estensione dell'ambito di applicazione della disciplina legislativa**, anche in considerazione della ristretta nozione di piccolo imprenditore.

In altri termini, vanno ricercate le forme di intervento anche nei casi in cui l'incidenza sui servizi pubblici essenziali derivi da sospensioni dell'attività più simili alla serrata che allo sciopero.

Più in generale, in vista di una possibile modifica o integrazione della disciplina, sarebbe, pertanto, opportuno un **espreso riferimento alle attività direttamente strumentali alla erogazione dei servizi essenziali**.

Nella stessa occasione, come già esposto nelle precedenti relazioni, accanto alla previsione della **comunicazione della proclamazione di sciopero direttamente alla Commissione**, potrebbero essere introdotte una **più flessibile disciplina dell'intervallo minimo** tra due azioni di sciopero, in considerazione del possibile diverso impatto sul pubblico servizio, e una **più attenta regolamentazione della revoca**.

Potrebbe essere, altresì, prevista la **sperimentazione**, eventualmente in sede di accordo tra le parti, di **istituti quali il referendum preventivo, lo sciopero virtuale e, in alcuni settori, la comunicazione preventiva dell'adesione da parte dei singoli**.

Queste soluzioni, in mancanza di una disciplina contrattuale o legislativa della rappresentanza, potrebbero, da un lato, ridurre le conseguenze della frammentazione sindacale e, dall'altro, **eliminare o attenuare l'incidenza dell'astensione collettiva sugli utenti** che, giova sottolinearlo, sono **soggetti estranei alle vertenze**.

16. Gli auspicati interventi legislativi e una **generale riflessione sulla funzione e sui poteri della Commissione** appaiono anche opportuni in considerazione della **diffusa tendenza verso processi di liberalizzazione e di privatizzazione**, nonché dell'**adozione delle riforme imposte dalla globalizzazione dell'economia**.

E' anche **possibile** che le iniziative in tal senso – che comunque richiedono una tempestiva concertazione – determinino **a breve un'ulteriore, più estesa e, per alcuni aspetti, diversa conflittualità**.

Le contestazioni e le proteste, soprattutto se attuate nel corretto esercizio del diritto di sciopero, **caratterizzano la democrazia in una società pluralista**.

Ma si deve **evitare che**, sotto la spinta di gruppi e categorie portatori di contrastanti interessi, **possa incrinarsi l'equilibrio realizzato dal legislatore costituente**.

E' indispensabile, quindi, che, con il concorso di tutte le sue componenti, il Paese trovi, in nome dell'interesse generale, le forme per **assicurare a tutti l'effettivo godimento dei diritti costituzionali nel loro contenuto essenziale**.

Compito, questo, che, nonostante l'impegno e la dedizione, non può certo essere svolto dalla sola **Commissione**.

La sua istituzione, del resto, è stata concepita nell'ambito di una valido e funzionale sistema di relazioni sindacali e **richiede**, sotto alcuni profili, **il concorso, se non il sostegno, della stessa autonomia collettiva**.

Chiamata a garantire l'equo temperamento tra esercizio del diritto di sciopero e godimento dei diritti della persona, la Commissione avverte altresì **l'esigenza di un continuo contatto** anche con i titolari di

detti diritti e, in definitiva, **con la pubblica opinione**, la cui valutazione può costituire forse la più efficace sanzione in caso di violazione della disciplina.

In questa prospettiva, la Commissione ha tentato di svolgere il suo compito, nonostante **l'assoluta, incredibile** – pur nella consapevolezza delle esigenze della finanza pubblica - **ristrettezza delle risorse stanziare in suo favore**.

Il concorso delle parti sociali, il sostegno dell'opinione pubblica e, da ultimo, la disponibilità di risorse adeguate sono condizioni perché la Commissione possa esercitare pienamente le sue funzioni.

In mancanza, mi vengono alla mente le parole delle Sacre Scritture: *“vox clamans in deserto”*.

Quadro generale degli scioperi di rilevanza nazionale e locale

(dal 1° gennaio 2005 al 30 giugno 2006)

Settore	Proclamazioni di sciopero (1)	Interventi preventivi (2)	Revocati a seguito di interventi	Differiti	Revocati in totale (3)
Accademie e Conservatori	1	0	0	0	1
Acqua	36	10	6	0	10
Agenzie Fiscali	11	5	3	0	3
Appalti settore ferroviario	32	11	6	0	11
Avvocati	57	19	3	0	3
Beni Culturali e Ambientali	0	0	0	0	0
Camere di Commercio	3	1	0	0	0
Carburanti	1	0	0	0	0
Circolazione Sicurezza Stradale	29	12	6	0	14
Consorzi di Bonifica	13	7	4	0	5
Credito	49	4	3	0	14
Elettricità	95	16	5	2	19
Elicotteri	1	0	0	0	0
Enti Pubblici non Economici	14	3	2	0	4
Enti Privatizzati	0	0	0	0	0
Enti Pubblici Parastatali	0	0	0	0	0
Farmacie	12	1	1	0	3
Funerario	4	1	0	0	0
Gas	29	6	4	0	9
Generale	3	2	0	0	1
Generale Provinciale	6	4	0	0	0
Generale Regionale	3	2	0	0	0
Generale Territoriale	6	2	0	0	0
Generale Trasporti*	2				
Generale Pubblico Impiego	3	2	1	0	1
Igiene Ambientale	221	39	34	11	72
Istituti di Vigilanza	19	3	0	0	1
Magistrati professionali e onorari	4	0	0	0	0
Metalmeccanici	27	4	0	0	2
Ministeri	34	11	6	1	8
Noleggio con conducente	1	1	0	1	0
Poste	198	71	32	1	50
Pulizia e Multiservizi	91	34	20	3	37
Radio e TV	24	6	3	0	6
Regioni e Autonomie Locali	126	40	33	3	48
Ricerca	3	0	0	0	0
Sanità Privata	70	21	9	2	22
Scuola	35	5	3	1	10
Servizio Sanitario Nazionale	69	24	19	0	27
Taxi	0	0	0	0	0
Telecomunicazioni	126	25	16	3	24
Terziario-Distribuzione-Servizi	0	0	0	0	0
Trasporto Aereo	470	230	211	95	333
Trasporto Ferroviario	152	46	28	7	77
Trasporto Mercè	8	3	0	0	0
Trasporto Marittimo	63	17	11	0	23
Trasporto Pubblico Locale	432	137	92	24	184
Università	11	2	1	0	1
Vigili del Fuoco aeroportuali	9	3	1	0	1
Vigili del Fuoco	18	7	5	2	7
Totale	2621	837	568	156	1031

*i suddetti scioperi sono stati scorporati e trattati nell'ambito dei singoli settori

(1) più proclamazioni possono riferirsi ad un'unica vertenza e a scioperi proclamati per la stessa giornata

(2) con riferimento ai singoli scioperi anche se proclamati da più OO.SS.

(3) inclusi quelli revocati a seguito di intervento della Commissione

Quadro generale degli scioperi di rilevanza nazionale e scioperi generali in ambito territoriale limitato

(dal 1° gennaio 2005 al 30 giugno 2006)

Settore	Proclamati	Interventi preventivi	Revocati a seguito intervento	Effettuati
Accademie e Conservatori	1	0	0	0
Acqua	1	0	0	1
Agenzie Fiscali	4	3	2	3
Appalti settore ferroviario	7	4	2	7
Avvocati	4	2	1	3
Camere di Commercio	0	0	0	0
Carburanti	0	0	0	0
Circolazione Sicurezza Stradale	14	5	3	9
Credito	6	0	0	6
Elettricità	4	0	0	3
Elicotteri	1	0	0	1
Enti Pubblici non Economici	8	2	0	7
Enti Privatizzati	0	0	0	0
Enti Pubblici Parastatali	0	0	0	0
Funerario	1	1	0	1
Gas	3	0	0	3
Generale	3	2	0	2
Generale Provinciale	6	4	0	6
Generale Regionale	3	2	0	3
Generale Territoriale	6	2	0	6
Generale Trasporti*	2			
Generale Pubblico Impiego	3	2	1	2
Industria	2	0	0	2
Istituti di Vigilanza	3	0	0	2
Magistrati professionali e onorari	4	0	0	4
Metalmeccanici	3	0	0	3
Ministeri	13	5	0	11
Noleggio con conducente	1	1	0	1
Poste	23	6	2	20
Pulizia e Multiservizi	3	0	0	2
Radio e TV	13	3	1	10
Regioni e Autonomie Locali	5	0	0	5
Ricerca	3	0	0	3
Sanità Privata	2	0	0	1
Scuola	19	1	1	13
Servizio Sanitario Nazionale	11	4	2	7
Telecomunicazioni	27	5	2	26
Trasporto Aereo	283	152	137	62
Trasporto Ferroviario	43	19	8	27
Trasporto Merci	5	0	0	5
Trasporto Marittimo	15	6	4	7
Trasporto Pubblico Locale	24	18	5	17
Università	5	0	0	5
Vigili del fuoco aeroportuali	6	2	2	5
Vigili del Fuoco	6	2	1	5
Totale	596	253	174	306

*i suddetti scioperi sono stati scorporati e trattati nell'ambito dei singoli settori

N.B. Nel presente quadro sono conteggiati anche gli scioperi in adesione agli scioperi generali