

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
anno 2004

Roma, 20 maggio 2005

COMMISSIONE

Presidente

Antonio MARTONE

Componenti

Giovanni DI CAGNO

Michele FIGURATI

Vincenzo LIPPOLIS

Mariella MAGNANI

Luigi MELICA

Giampiero PROIA

Michele TIRABOSCHI

Antonio VALLEBONA

Adoperandosi per i giusti diritti dei loro membri, i sindacati si servono *anche del metodo dello "sciopero"*, cioè del blocco del lavoro, come di una specie di ultimatum indirizzato agli organi competenti e, soprattutto, ai datori di lavoro. Questo è un metodo riconosciuto dalla dottrina sociale cattolica come legittimo alle debite condizioni e nei giusti limiti. In relazione a ciò i lavoratori dovrebbero avere assicurato il *diritto allo sciopero*, senza subire personali sanzioni penali per la partecipazione ad esso. Ammettendo che questo è un mezzo legittimo, si deve contemporaneamente sottolineare che lo sciopero rimane, in un certo senso, un mezzo estremo. *Non se ne può abusare; non se ne può abusare specialmente per giochi "politici"*. Inoltre, non si può mai dimenticare che, quando trattasi di servizi essenziali alla convivenza civile, questi vanno, in ogni caso, assicurati mediante, se necessario, apposite misure legali. L'abuso dello sciopero può condurre alla paralisi di tutta la vita socio-economica, e ciò è contrario alle esigenze del bene comune della società, che corrisponde anche alla natura rettamente intesa del lavoro stesso.

(Giovanni Paolo II: "Laborem Exercens", Diritti degli uomini del lavoro, L'importanza dei sindacati, 14 settembre 1981)

INDICE

1. Le linee essenziali dell'attività della Commissione nel 2004:.....	1
a)la integrazione e la revisione degli accordi e delle regolamentazioni provvisorie	2
b)il dialogo e le audizioni delle organizzazioni sindacali	4
c)le procedure di raffreddamento e di conciliazione	6
d)l'adeguamento alle indicazioni della Commissione; la regola dell'intervallo minimo	6
e)le sanzioni	8
2. Il 20 maggio: una data importante per il mondo del lavoro	9
3. I problemi posti dallo sciopero generale	12
4. ... e quelli del trasporto aereo	16
5. ... del trasporto ferroviario	21
6. ...del trasporto pubblico locale	23
7. Possibili integrazioni della disciplina vigente	24
8. Considerazioni finali	26

**Presentazione della Relazione ai Presidenti delle Camere
sull'attività della Commissione nel corso del 2004**

1. Le linee essenziali dell'attività della Commissione nel 2004

La Relazione che, anche a nome dei componenti della Commissione, **presento oggi, riferisce analiticamente**, anche con riferimento ai singoli settori, **sull'andamento dei conflitti** che hanno interessato i servizi pubblici essenziali **nel corso del 2004** e sulle iniziative adottate dalla Commissione.

In questa sede, pertanto, posso limitarmi ad **alcune indicazioni di carattere generale**.

Rispetto all'anno precedente si è verificato un **notevole incremento delle proclamazione di scioperi, anche in violazione della disciplina vigente**, che ha imposto alla Commissione un intervento immediato e continuo.

La Commissione ha perseguito con costanza le finalità già indicate nella precedente Relazione e **ha operato nella profonda convinzione che la disciplina** dell'esercizio del diritto di sciopero, riguardando collettività, a volte numerose, di lavoratori, **richiede, per la sua effettività, di essere almeno tendenzialmente condivisa.**

a) La integrazione e la revisione degli accordi e delle regolamentazioni provvisorie

In questa prospettiva **la Commissione, in primo luogo, ha sollecitato le parti a stipulare accordi** nei settori privi di disciplina, a valutare la possibilità di aggiornare quelli anteriori alla riforma del 2000, nonché a perseguire accordi in sostituzione delle regolamentazioni provvisorie adottate dalla Commissione.

Va ricordata al riguardo l'iniziativa per sollecitare un accordo sull'esercizio del diritto di sciopero **nel comparto dei ministeri** che era oggetto soltanto di due proposte formulate dalla Commissione nella seconda metà degli anni '90. All'esito di una serie di incontri tenuti nel corso di tutto l'anno, anche per la continua sollecitazione da parte della Commissione, tale accordo è stato sottoscritto definitivamente l'8 marzo di

quest'anno e, dopo la valutazione di idoneità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il successivo 27 aprile.

Si è pervenuti in tal modo, per la prima volta, ad una stabile disciplina e ulteriori accordi sono stati già sollecitati **per gli altri comparti del pubblico impiego** che ne sono ancora privi.

Analogo invito, infine, è stato rivolto alla Conferenza dei rettori e alle organizzazioni sindacali **per quanto riguarda il personale docente delle università**.

Indubbiamente il momento non è particolarmente favorevole alla stipula di accordi in materia, e si deve al senso di responsabilità delle parti sociali se, nel corso del 2004, sono stati comunque **stipulati e dichiarati idonei l'accordo nel settore metalmeccanico e dell'installazione di impianti**, limitatamente alle attività strumentali alla prestazione dei servizi essenziali e **quello della distribuzione intermedia dei farmaci**.

E come prova di tale senso di responsabilità si deve anche ricordare **l'accordo relativo ai collegamenti marittimi internazionali con la Dalmazia, il Montenegro e l'Albania**, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali nonostante il riferimento della legge n. 146 del 1990 ai solo collegamenti con le isole.

Nella stessa prospettiva si può anche richiamare la **regolamentazione provvisoria nel settore degli appalti ferroviari** adottata dalla Commissione recependo le indicazioni formulate, anche se non unanimente, dalle parti sociali.

La Commissione, inoltre, pur nella consapevolezza della complessità della materia e delle sue rilevanti implicazioni, **si sta adoperando da tempo per una revisione**, in termini di ragionevolezza, **dell'accordo stipulato nel lontano 1991, nel settore della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica**, oggetto in questi ultimi anni di profonde trasformazioni, al fine di riconoscere maggiore visibilità agli scioperi e al tempo stesso contenerne il numero.

b) Il dialogo e le audizioni delle organizzazioni sindacali

Un costante dialogo con le organizzazioni sindacali è stato attuato anche per tentare di prevenire il ricorso allo sciopero e per esporre, in caso di richiesta di audizione, le ragioni delle indicazioni immediate di violazione delle regole vigenti. **E la Commissione, ove possibile, ha tenuto conto delle osservazioni formulate in questa sede**, come

dimostrano le **numerose delibere di interpretazione della disciplina di settore** operate alla luce del principio che – ferma l’obbligatorietà tra le parti degli accordi raggiunti nell’esercizio dell’autonomia collettiva – l’intervento della Commissione si impone quando la violazione dei limiti all’esercizio del diritto di sciopero pregiudica il contemperamento con i diritti della persona tutelati dalla Costituzione.

Non sempre le finalità perseguite dalla Commissione sono state realizzate; ma, nel difficile momento che attraversa il sistema delle relazioni sindacali, ciò era facilmente prevedibile.

Devo, peraltro, sottolineare che, **nella maggior parte dei casi, le organizzazioni sindacali, a seguito delle indicazioni immediate da parte della Commissione, hanno revocato o differito lo sciopero, o si sono comunque adeguate alle dette indicazioni.**

E se tale atteggiamento è stato spesso accompagnato da una critica, a volte vivace, nei confronti dell’operato della Commissione, il fenomeno può anche spiegarsi con i diversi ruoli svolti e con lo stato di malessere diffuso tra i lavoratori, che ha imposto ai sindacati il non facile compito di incanalare le rivendicazioni e le contestazioni, per riportarle sul piano di un corretto svolgimento delle relazioni sindacali.

Da parte datoriale, del resto, forse perché costretti dalle “dure leggi dell’economia”, non sempre si è avuta un’adeguata e tempestiva risposta.

c) le procedure di raffreddamento e di conciliazione

Le stesse **procedure di raffreddamento e di conciliazione** si sono risolte spesso in un inutile rituale e sono apparse alle organizzazioni sindacali uno strumento volto al mero differimento nel tempo della proclamazione e dell’effettuazione dello sciopero. Queste procedure, eventualmente limitate quanto all’ambito di applicazione, possono, peraltro, ritrovare la loro funzione qualora, esclusa l’ipotesi del ricorso strumentale alle dichiarazioni dello stato di agitazione, maggiore attenzione venga dedicata alla sospensione delle iniziative unilaterali da parte delle aziende, per il tempo strettamente necessario al loro espletamento. Anche su questo problema la Commissione è intervenuta con ripetute delibere.

d) L’adeguamento alle indicazioni della Commissione; la regola dell’intervallo minimo

Va poi sottolineato che, se si prescinde da alcuni scioperi spontanei, che indubbiamente hanno impressionato la pubblica opinione, ma quantitativamente hanno assunto scarso rilievo, **in occasione delle astensioni collettive, sono state assicurate le prestazioni indispensabili** volute dal legislatore come garanzia minima dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Più complessi problemi ha posto, invece, **l'applicazione del principio di rarefazione.**

Introdotta nel Patto dei trasporti del 1998 in accoglimento di una indicazione della Commissione e recepita nella riforma del 2000, tale principio prevede che, con riferimento al singolo servizio essenziale, tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, o quanto meno tra le due astensioni collettive, debba intercorrere un intervallo minimo, al fine di evitare un'oggettiva compromissione della continuità del servizio.

La frammentazione degli organismi sindacali, particolarmente rilevante in alcuni settori, **nonchè**, sotto altro aspetto, **la crescente tendenza alla disarticolazione dei processi produttivi, hanno implicato**, come del resto era facilmente prevedibile, **una moltiplicazione delle**

proclamazioni di sciopero, con riferimento ai singoli servizi, che ha portato l'applicazione dell'istituto – nel frattempo recepito quasi automaticamente nella maggior parte degli accordi e delle regolamentazioni provvisorie – al punto di massima tensione.

e) Le sanzioni

Non è un caso che la **maggior parte delle sanzioni sia stata adottata per la violazione della regola dell'intervallo minimo.**

La Commissione, nel rigoroso rispetto del principio del contraddittorio, ha adottato le relative delibere tenendo conto delle cause di insorgenza del conflitto e del contesto nel quale si è verificata la violazione, nonché della sua eventuale reiterazione.

L'ammontare complessivo delle sanzioni pecuniarie supera di poco i 170.000 euro. A queste si devono aggiungere le non rare ipotesi in cui, in primo luogo in presenza di astensioni collettive non proclamate da organizzazioni sindacali, la Commissione ha disposto l'inizio di procedimenti disciplinari per pervenire all'applicazione di sanzioni ai singoli lavoratori che all'esito del procedimento disciplinare risultassero

responsabili di avere consapevolmente partecipato a uno sciopero attuato in violazione delle regole o di non aver garantito comunque le prestazioni indispensabili.

In relazione alle gravi conseguenze di alcuni scioperi **l'apparato sanzionatorio può anche apparire inadeguato, ma ogni iniziativa al riguardo non può prescindere dalla considerazione della attuale fragilità del sistema.**

In ogni caso devo ribadire che **la più efficace sanzione degli scioperi irregolari può forse ravvisarsi nella reazione da parte dell'opinione pubblica.**

2. Il 20 maggio: una data importante per il mondo del lavoro

Non credo di dover aggiungere altro per quanto riguarda l'anno trascorso.

La circostanza che, per problemi di carattere organizzativo, la Relazione venga presentata oggi mi consente, peraltro, di riferire sull'andamento dei conflitti nei primi mesi dell'anno in corso e di svolgere alcune ulteriori considerazioni di carattere generale.

Oggi è il 20 maggio: una data importante per il mondo del lavoro.

Il 20 maggio di 35 anni fa è stato definitivamente approvato lo Statuto dei diritti dei lavoratori.

Il 20 maggio è anche la ricorrenza del sacrificio di Massimo D'Antona.

Non deve meravigliare che abbia accostato i due avvenimenti.

Lo Statuto dei lavoratori, oltre a costituire, con la sua prima parte, il punto più alto della tutela offerta al singolo lavoratore, parte più debole di un rapporto che vede coinvolta la sua stessa persona, ha affrontato, altresì, i principali problemi che caratterizzavano e caratterizzano ancora oggi il sistema della relazioni sindacali.

La seconda parte dello Statuto, infatti, non soltanto ha contribuito in misura determinante a riportare nell'ambito delle organizzazioni sindacali tradizionali il c.d. sindacalismo spontaneo, ma ha anche offerto, con gli artt. 15 e 28, gli strumenti idonei ad assicurare un'effettiva tutela dei diritti sindacali e, in primo luogo, del diritto di sciopero.

La legge n. 300, inoltre, ha concorso a determinare il contesto nel quale la **Corte costituzionale, nel 1974** (in particolare, con le sentenze nn. 1 e 290), non soltanto **riporterà nell'ambito del diritto di sciopero tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori**

che trovano disciplina nella parte prima della Costituzione, ma **ricoscerà anche**, se non il diritto, **la libertà dello sciopero più propriamente politico**, con la sola esclusione di quello volto a sovvertire l'ordine costituzionale, ovvero ad impedire od ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare.

In queste sentenze e in quelle che, con cadenza decennale (nn. 165 del 1983 e 276 del 1993), ribadiranno e preciseranno questi principi, possono cogliersi **due indicazioni fondamentali**:

a) **la costante affermazione che, quali che siano la forma e le finalità dello sciopero, il suo esercizio non può che incontrare limiti derivanti dalla esigenza di non compromettere servizi pubblici o funzioni essenziali aventi carattere di preminente interesse generale costituzionalmente protetto;**

b) **il riconoscimento della legittimazione delle organizzazioni sindacali a ricorrere a tale mezzo di pressione per partecipare anche alle scelte fondamentali di politica economica del Paese**, creando le premesse per quel coordinamento tra attività sindacale e attività politica, al quale verrà poi dato il nome di concertazione, e che, sia pure con alterne vicende, caratterizzerà il nostro sistema nei decenni successivi.

Si potranno così con maggiore evidenza i **problemi della rappresentanza e della rappresentatività sindacale e, per altro aspetto, quelli del contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona.**

A ricercare la soluzione di questi problemi ha dato un rilevante contributo, con la sua opera, Massimo D'Antona. Il documento di rivendicazione del vile omicidio coglie il valore e il significato della sua attività e del suo impegno, meglio, forse, di tanti altri osservatori.

Nel ricordo di Massimo D'Antona e di Marco Biagi, che con eguale impegno si è dedicato al mondo del lavoro, svolgo questa mia relazione.

3. I problemi posti dallo sciopero generale

I problemi ora indicati, purtroppo, non trovano ancora oggi una agevole soluzione.

Basti pensare al **dibattito in corso sullo sciopero generale.**

In mancanza di una espressa previsione di legge e nell'assoluto silenzio degli accordi e delle regolamentazioni provvisorie, già nel luglio del 2003 la Commissione, in vista del possibile ricorso a tale forma di

sciopero e per assicurare la certezza del diritto, aveva sollecitato le confederazioni sindacali presenti presso il CNEL a formulare osservazioni in ordine ad una articolata proposta.

Questa iniziativa era anche imposta dai ricordati principi enunciati dalla Corte costituzionale e ribaditi di recente dalla **Corte di cassazione** (con la sentenza n. 16515 del 2004) che **nell’esonero dal preavviso e dalla indicazione della durata**, previsto dal 7° comma dell’art. 2 della legge n. 146 del ’90, **“per un tipico sciopero non contrattuale quale quello in difesa dell’ordine costituzionale” ha ravvisato un rinvio alle regole generali in tutte le altre ipotesi di sciopero politico-economico nelle quali rientra lo sciopero generale.**

Iniziali diffidenze verso un’iniziativa che, peraltro, negli anni passati, era stata sollecitata dalle stesse organizzazioni sindacali, hanno impedito di pervenire a soluzioni condivise.

In occasione della presentazione della precedente Relazione, ho già esposto le ragioni che hanno indotto la Commissione ad adottare, nel 2003, una **delibera interpretativa sui modi e sui limiti di applicazione della disciplina vigente anche allo sciopero generale.**

E riconosco volentieri alle confederazioni di avere espressamente richiamato tale delibera in occasione degli scioperi generali proclamati nel corso del 2004.

Non tutti i problemi, peraltro, possono considerarsi risolti.

Mentre per quanto riguarda gli scioperi generali del marzo 2004 non si sono verificati particolari problemi, non altrettanto può dirsi per quanto accaduto alla fine dell'anno, quando sono stati proclamati, prima da una confederazione autonoma e successivamente da Cgil, Cisl e Uil, due scioperi generali, rispettivamente per il 3 dicembre e il 30 novembre.

E poiché, con riferimento ai 10 giorni precedenti e ai 10 giorni successivi a tali date, erano stati anche proclamati scioperi relativi alle singole categorie, la Commissione, in considerazione del prevedibile impatto sui diversi servizi essenziali delle astensioni, è dovuta intervenire, in sede di indicazioni immediate, per evitare che si incidesse in misura non accettabile sulla continuità dei servizi.

All'esito, la Commissione, in considerazione dei rilevanti inconvenienti che si erano verificati nel settore del trasporto pubblico locale per il succedersi in due giorni consecutivi delle astensioni, ha aperto la procedura di valutazione, conclusasi con l'applicazione di una sanzione, per la violazione della regola dell'intervallo minimo, nei confronti delle

organizzazioni sindacali che avevano proclamato successivamente l'astensione.

Ne è conseguito un vivace contenzioso, nel corso del quale è emersa **l'opportunità di ricercare soluzioni tali da consentire la partecipazione allo sciopero generale di tutte le categorie del lavoro pubblico e di quello privato, garantendo, al tempo stesso, con riferimento ai singoli servizi il rispetto dell'intervallo minimo.**

Il problema non è di agevole soluzione, sia perché **un'eventuale prevalenza dello sciopero generale non può prescindere da una preventiva precisazione della sua nozione, anche per quanto riguarda i soggetti proclamanti**, sia perché, nel sistema della legge, è prevista una netta prevalenza dello sciopero proclamato per primo in ordine di tempo.

Sull'argomento, Cgil, Cisl e Uil recentemente hanno chiesto alla Commissione un incontro e la Commissione auspica che vengano formulate idonee proposte.

In ogni caso, va ribadito come potrebbe rivelarsi particolarmente utile il riconoscimento alla Commissione di una maggiore discrezionalità nel valutare il prevedibile impatto degli scioperi sui singoli servizi e temperare, in tal modo, il principio della prevalenza di quello proclamato per primo.

Non va dimenticato, infatti, che, anche con riferimento agli scioperi generali, può verificarsi il ricorso da parte di organizzazioni sindacali alla proclamazione come strumento di proselitismo, in concorrenza con altre organizzazioni sindacali, a volte con il fine di neutralizzare le altre proclamazioni in applicazione della regola dell'intervallo minimo.

4. ... e quelli del trasporto aereo

Particolare attenzione merita anche il **settore del trasporto aereo**, indubbiamente quello più tormentato nel periodo in esame.

Nel settore, infatti, **si concentrano tutte le cause che determinano la conflittualità.**

Alle note gravi difficoltà economiche che incontra la Compagnia di bandiera, si aggiungono sia la **particolare articolazione dei fattori che concorrono alla produzione del servizio, sia la frammentazione delle organizzazioni sindacali.**

Accanto, infatti, alle organizzazioni sindacali che fanno capo alle confederazioni, operano, com'è noto, una serie di altri soggetti sindacali portatori di interessi più direttamente collegati alle singole categorie, onde

è accentuato il pericolo già segnalato del ricorso alla proclamazione dello sciopero, non tanto e non soltanto a sostegno di ben precise rivendicazioni, quanto anche e piuttosto quale strumento per affermare la propria presenza e svolgere attività di proselitismo.

Questo fenomeno si è accentuato nei primi mesi di quest'anno, quando, per concorrere responsabilmente alla ripresa della Compagnia di bandiera, sono stati stipulati accordi volti ad assicurare il necessario recupero di efficienza e, per alcuni aspetti, a realizzare un contenimento dei costi.

Si è verificata, in tal modo, la **proclamazione quasi quotidiana di scioperi, variamente articolati, che ha costretto la Commissione a intervenire reiteratamente.**

Questi interventi sono stati anche al centro di vivaci critiche culminate nell'accusa mossa alla Commissione di "violazione" della Costituzione.

La migliore risposta è nei seguenti dati:

a) **nel primo quadrimestre del 2005 sono pervenute alla Commissione 61 proclamazioni** di sciopero incidenti sul trasporto aereo a livello nazionale;

b) **la Commissione ha segnalato violazioni della disciplina nel 50% dei casi** (33 proclamazioni);

c) lo sciopero è stato revocato o differito in 42 casi, mentre sono state effettuate 19 astensioni collettive.

Non mi sembra, pertanto, che il diritto di sciopero, nel contemperamento con il diritto alla libertà di circolazione, abbia subito limitazioni eccessive.

In questa situazione, la Commissione non poteva restare interte: in presenza di scioperi reiteratamente effettuati in aperta violazione della disciplina e disattendendo apertamente le indicazioni della Commissione, sono stati immediatamente aperti i procedimenti di valutazione, conclusisi anche con l'applicazione di una sanzione economica di non scarso rilievo.

E la situazione si è ancora più aggravata **nel mese in corso, caratterizzato da ben 19 proclamazioni di sciopero**, variamente articolate.

Per evitare le gravi conseguenze della eventuale effettuazione – in ipotesi in violazione delle regole - degli scioperi proclamati da diverse organizzazioni sindacali e interessanti alternativamente singoli segmenti del servizio (controllori di volo, piloti, assistenti di volo, personale di terra...), **la Commissione**, considerando anche che per il 13 maggio era previsto uno sciopero di 24 ore del servizio alternativo del trasporto ferroviario, proclamato dalle organizzazioni sindacali comparativamente

più rappresentative del settore, **ha rivolto un reiterato invito alle organizzazioni sindacali a concentrare, in via eccezionale, nella giornata del 28 maggio**, tutte le astensioni in relazione alle quali era stata indicata l'irregolarità.

L'invito è stato successivamente accolto da tutte le organizzazioni sindacali, e, da ultimo, sia pure con violente critiche nei confronti della Commissione, anche dal Sul-Ta relativamente allo sciopero nazionale degli assistenti di volo dell'Alitalia previsto per il 18 maggio.

Alla Commissione – all'esito di un vivace dibattito interno - questa è apparsa **l'unica soluzione possibile per consentire a tutte le organizzazioni sindacali l'esercizio del diritto di sciopero e, al tempo stesso, contenere entro limiti di ragionevolezza la lesione dei diritti dei cittadini, attenuando l'effetto-annuncio.**

Si deve considerare, infatti, che la semplice proclamazione di uno sciopero, attesa anche la difficile prevedibilità del numero di aderenti, incide comunque pesantemente sul trasporto aereo, dove l'astensione collettiva di una singola articolazione (si pensi ai controllori di volo e agli addetti al rifornimento di carburante) può implicare la soppressione di un rilevante numero di voli.

I dati acquisiti con riferimento agli scioperi degli assistenti di volo del 10 febbraio, del 16 marzo e del 19 aprile sono estremamente significativi al riguardo.

In occasione delle prime due astensioni, un'adesione allo sciopero di una percentuale inferiore al 10% dei lavoratori previsti in turno ha determinato, anche per l'effetto-trascinamento, la soppressione oltre 100 voli.

Il 21 aprile, infine, in base alle acquisite informazioni, è emerso che, in previsione di una massiccia partecipazione ad uno sciopero di sole 4 ore, sono stati soppressi preventivamente 168 voli con contestuale invito al personale in turno a non presentarsi in servizio.

Ne è conseguito che soltanto due lavoratori sono risultati in sciopero.

A questo dato, indubbiamente impressionante, deve aggiungersi quello relativo al numero di lavoratori assenti per altri motivi nel giorno dello sciopero.

Su richiesta della Commissione, infatti, l'azienda ha comunicato che, in occasione degli scioperi prima indicati, oltre 600 assistenti di volo previsti in turno si erano assentati per vari motivi (malattia, recuperi, permessi...), precisando, altresì, che tale dato era di poco superiore alla media giornaliera.

Da ultimo, lo sciopero dei controllori di volo di sole 4 ore, proclamato per il 13 maggio da una sola organizzazione sindacale, ha implicato la soppressione, da parte della Compagnia di bandiera, di oltre 200 voli.

La Commissione sta acquisendo dati analitici, per meglio comprendere quanto accaduto, ma si deve segnalare fin d'ora come, in mancanza di adeguate soluzioni, il protrarsi di questa situazione possa impedire l'equo contemperamento tra diritti riconosciuti e tutelati dalla Costituzione. In questa prospettiva, del resto, **la Commissione ha reiteratamente invitato, da ultimo nello scorso mese di gennaio, le parti sociali a ricercare possibili accordi.**

5. ... del trasporto ferroviario

Anche il **trasporto ferroviario** è stato caratterizzato, nel corso del 2004, da una pluralità di proclamazioni (175), la gran parte a livello locale, che hanno costituito sicuro indizio di un diffuso stato di tensione.

La situazione si è aggravata all'inizio dell'anno in corso, a seguito del **grave incidente di Crevalcore.**

Nei giorni immediatamente successivi, un'assemblea di lavoratori "auto convocata", con la partecipazione dei rappresentanti per la sicurezza, ha indetto uno **sciopero senza il rispetto delle regole sul preavviso e sulla durata massima.**

La Commissione, nel prendere atto che l'iniziativa era stata adottata nell'immediatezza di un evento gravemente lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, ha ritenuto **legittima l'iniziativa, in applicazione di quanto previsto dal 7° comma dell'art. 2 della legge.**

Nelle settimane successive, **peraltro, tale norma è stata reiteratamente invocata per giustificare la proclamazione di scioperi in violazione delle dette regole.**

Ciò è avvenuto non soltanto nel settore del trasporto ferroviario, ma anche in quello del trasporto aereo, dove, con la motivazione delle esigenze di sicurezza, si è proceduto alla proclamazione di "pacchetti" di ore di sciopero, variamente articolate in diverse giornate.

La Commissione non poteva non intervenire, chiarendo che **l'eccezione prevista dal 7° comma dell'art.2, della legge, così come formulata** (astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o protesta per gravi eventi lesivi), **non è suscettibile di interpretazione**

estensiva, o comunque di essere applicata in via analogica ad ipotesi diverse da quelle espressamente contemplate.

E' questa la conseguenza immediata del contemperamento tra diritti riconosciuti e tutelati dalla Costituzione.

6. ... del trasporto pubblico locale

I primi mesi dell'anno sono stati caratterizzati da una recrudescenza della conflittualità anche nel settore del **trasporto pubblico locale**.

E' questo un settore nel quale è **frequente il ricorso a una conflittualità a livello aziendale** per le più diverse ragioni.

Nel corso del 2004, peraltro, si è assistito a una intensificazione di scioperi aziendali, o territorialmente limitati, **anche a sostegno della vertenza per il rinnovo del contratto collettivo nazionale** e come iniziative prodromiche a scioperi nazionali.

L'accordo raggiunto nel novembre dello scorso anno e la copertura della relativa spesa anche grazie alle previsioni inserite nella legge finanziaria facevano sperare in un momento di pace sindacale.

Ma non è stato così. La contestazione dell'accordo da parte di alcune organizzazioni sindacali ha tenuto viva la conflittualità. Da ultimo, l'equiparazione del trattamento di malattia degli autoferrotranvieri a quello previsto per i lavoratori dell'industria, con la rimessione alla contrattazione collettiva dell'eventuale previsione di un migliore trattamento, nonché le iniziative sul punto delle organizzazioni datoriali, hanno dato luogo a **un nuovo contenzioso**. E così, anche nel corso di questi ultimi mesi, si è assistito a numerose proclamazioni di sciopero, inizialmente a livello aziendale o territoriale e, quindi, a quello nazionale previsto per il 20 maggio, mentre uno sciopero nazionale è stato già proclamato da altre organizzazioni sindacali per il prossimo 31 maggio.

7. Possibili integrazioni della disciplina vigente

Il tempo non mi consente di riferire su altri settori tutti interessati da frequenti proclamazioni di sciopero.

A questa situazione non può certo porre rimedio l'operato della **Commissione; il suo compito** - giova ribadirlo con forza - **non è quello di impedire, direttamente o indirettamente, gli scioperi ma**

esclusivamente quello di garantire in occasione dell'esercizio di tale diritto il contemperamento con i diritti della persona tutelati dalla Costituzione. E a tale compito la Commissione, consapevole del suo ruolo e dei suoi limiti, ritiene di aver pienamente adempiuto.

In questa prospettiva e a questo fine vanno anche valutate **le proposte già formulate nella precedente relazione**, alcune delle quali potrebbero essere accolte, in via sperimentale, dalle stesse parti sociali in sede di stipula o revisione degli accordi in materia.

Mi riferisco alla **determinazione dei limiti in cui**, in presenza di forme sempre più intense di articolazione del processo produttivo, **la disciplina è applicabile alle prestazioni strumentali** indispensabili alla erogazione del servizio pubblico essenziale, nonché alle **forme di comunicazione alla Commissione delle proclamazioni di sciopero** e ad una **più flessibile disciplina della rarefazione** in relazione anche alla **eventuale concentrazione degli scioperi** interessanti un unico servizio essenziale.

La sperimentazione di istituti quali il referendum, la comunicazione preventiva della adesione e lo sciopero virtuale potrebbe fornire validi risultati nei settori in cui lo sciopero in un solo segmento del processo produttivo può paralizzare l'intero servizio.

L'adozione di queste misure potrebbe essere **accompagnata, e in certo senso compensata, dalla introduzione di adeguate forme di pubblicità**. Premesso che nel settore dei servizi pubblici essenziali lo Stato e gli enti pubblici territoriali sono, direttamente o indirettamente, interlocutori necessari delle richieste sindacali, **si garantirebbe in tal modo allo sciopero quella forza di pressione** sugli organi deputati ad operare le scelte di politica economica **che oggi**, come rilevato anche dalla Corte costituzionale (n. 276 del 1993), **“si esplica più attraverso il danno inflitto agli utenti che attraverso il danno arrecato alle amministrazioni o imprese erogatrici”**.

Le stesse organizzazioni sindacali dovrebbero forse **riflettere sul pericolo che il frequente ricorso allo sciopero può**, a medio termine, **attenuarne notevolmente l'efficacia**.

Si tratta, comunque, di misure che non è agevole adottare nel momento attuale e che potrebbero rivelarsi inadeguate.

8. Considerazioni finali

Il frequente ricorso agli scioperi è un indizio dei più gravi problemi posti dai limiti strutturali dell'economia del nostro Paese, sottoposta alla concorrenza, da un lato, dei sistemi economici tecnologicamente più avanzati e, dall'altro, dei paesi emergenti.

La spinta verso il superamento dei regimi di monopolio, le liberalizzazioni e le privatizzazioni che proviene dall'Unione europea riguarda, in primo luogo, i servizi pubblici impone a tutti un'attenta riflessione; a volte si ha la sensazione che il nostro sistema economico possa “restare in mezzo al guado”.

Questi problemi non riguardano soltanto il nostro Paese. In questi ultimi mesi anche in Francia si è assistito a scioperi meno frequenti ma a volte di maggiore intensità e durata; egualmente in Germania è stato di recente preannunciato, secondo le agenzie di stampa per la prima volta dopo 25 anni, uno sciopero nazionale nel settore metalmeccanico.

Le scelte di politica economica operate a livello di Unione europea condizionano le relazioni sindacali. Le polemiche sulla direttiva sui servizi costituiscono uno degli argomenti principali del dibattito attualmente in corso in Francia in vista del referendum – il cui esito è ancora incerto - sulla Costituzione europea. Il recente intervento del Parlamento di

Strasburgo sulla direttiva in tema di orario di lavoro è, a sua volta, il sintomo della tensione che caratterizza le relazioni sindacali.

Evidentemente questi problemi non riguardano direttamente la Commissione, ma degli stessi deve essere consapevole per conoscere il contesto nel quale è chiamata ad operare.

Concludendo la mia relazione nel febbraio dello scorso anno osservavo che **“l’istituzione della Commissione e la sua attività sono state concepite nell’ambito di un sistema di relazioni sindacali caratterizzato dalla responsabile partecipazione di tutti i suoi protagonisti e che affida alla Commissione il solo compito di correggere eventuali *fisiologiche deviazioni*”**.

Oggi devo ribadire questa convinzione auspicando che attraverso il dialogo o la concertazione, ma la terminologia ha scarso rilievo, e anche attraverso forme di partecipazione si recuperi un corretto e responsabile svolgimento delle relazioni sindacali tale da consentire al nostro Paese di uscire dall’*impasse*.

Nei ristretti limiti del suo ruolo, la Commissione ribadisce il suo impegno.