



ASSOCIAZIONE CULTURALE
"THE POLIS"



Il diritto di Sciopero regolato?

Atti del convegno del 22 aprile 2009

**DISEGNO DI LEGGE SULLA REVISIONE
DELL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SCIOPERO
IL DIRITTO DI SCIOPERO REGOLATO?**

Introduzione
Avv. Guido FANTONI
presidente associazione “The Polis”

Guido FANTONI

Le varie emergenze che si stanno abbattendo sulla situazione mondiale cui si è aggiunta per l'Italia, se ce ne fosse stato bisogno, l'emergenza terremoto, hanno tra gli altri effetti negativi quello di polarizzare l'attenzione di tutti su problemi gravissimi, spesso di sopravvivenza ma anche di emergenza, lasciando sullo sfondo le questioni di più ampio respiro.

Credo che questo rappresenti una vera manna per tutti quelli che nel nostro Paese tendono sempre a sfuggire i problemi di fondo e a rifugiarsi nel continuo rinvio dei problemi.

Nel campo delle relazioni industriali che è quello di cui si occupa la nostra Associazione, tuttavia, dopo un lungo letargo, mi sembra che si stiano muovendo finalmente questioni forti. La prima come tutti sappiamo è l'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali, con gli strascichi di veleni e insulti reciproci che ha comportato - e che ha visto la CGIL schierata sola contro il resto del mondo- la cui recentissima firma apre un futuro pieno di incognite e ostacoli proprio in un momento in cui, per ironia della sorte, sarebbe necessario il massimo di unità sindacale per rispondere ai morsi della crisi che come sempre si accanisce sui più deboli. La seconda novità importante è il ddl che in qualche modo tende a regolamentare il diritto di sciopero in alcuni settori e del quale oggi discutiamo.

Si tratta a mio avviso di un avvenimento epocale per chi – come il sottoscritto - ha vissuto l'intera sua traiettoria professionale all'interno di un sistema in cui la sola evocazione della frase “regolamentazione del diritto di sciopero” era considerato poco meno che una bestemmia e un attentato alla sacra Costituzione.

Ed è proprio su questa ipotesi di regolamentazione su cui finora c'è stata - anche per i motivi che ho sopra richiamato - scarsa attenzione che abbiamo pensato di chiamare a discutere alcuni tra i più prestigiosi giuslavoristi della Sapienza, un docente di relazioni industriali ormai votato da molti anni anche all'attività sul campo come Mario Ricciardi mio collega di tante battaglie, assieme a qualche non chierico tra cui includo il sottoscritto, ma non certo Antonio Martone che, con la sua variegata esperienza di docente, di magistrato e di Presidente della Commissione di Garanzia ha la fortuna, se così vogliamo chiamarla, di esprimersi su questi temi da un osservatorio privilegiato.

Di fronte a così chiari studiosi non mi permetto di approfondire questioni delicate di diritto sindacale e costituzionale, ma solo di richiamare alcune questioni a cui nel corso della mia ormai purtroppo prolungata attività di operatore nelle relazioni industriali, non sono finora riuscito a dare una risposta.

Nessuno può avere dubbi che la formulazione stessa dell'articolo 40 della Costituzione renda legittima, a certe condizioni, una legge che regolamenti il diritto di sciopero e ciò, nonostante i fiumi di inchiostro che sono scorsi per distinguere, sottolineare i pericoli e, in definitiva, per giustificare l'inopportunità di qualsiasi regolamentazione. Argomentazioni per ironia della sorte spesso portate avanti dagli stessi studiosi che sottolineano da

sempre l'intoccabilità della nostra Costituzione glorificandola come una moderna Bibbia.

Comunque, ciò detto, a me sembra opportuno sottolineare come la lettura della art. 40 sia inscindibile in sostanza da quella dell'art. 39; non poteva, infatti, sfuggire ai costituenti che le necessarie leggi di regolazione dello sciopero avrebbero avuto come protagonista quel tipo di sindacato da loro disegnato e non quello che si è venuto storicamente affermando.

Da qui una prima evidente difficoltà che il disegno di legge incontra quando nel primo principio di esercizio della delega, parla di proclamazione dello sciopero da parte dei sindacati complessivamente dotati a livello di settore di un grado di rappresentatività superiore al 50%. Attenti all'inciso "a livello di settore".

Sorgono subito due problemi: in caso di scioperi aziendali o locali si deve in ogni caso fare riferimento alla rappresentatività nazionale che in molti casi può essere in contraddizione con quella locale? Si pensi, per fare un esempio banale, ad uno sciopero locale in una provincia notoriamente a rappresentanza maggioritaria di un sindacato che non ha proclamato lo sciopero.

Noto che, curiosamente, su questo punto il testo è fortemente asimmetrico rispetto a quello dell'accordo quadro dove si esplicita che solo a livello di contrattazione locale possono essere previsti specifici quorum per la proclamazione degli scioperi.

E poi, con quali sistemi si stabilisce la rappresentatività? Secondo il comma 3 dell'articolo che istituisce la Commissione per le relazioni di lavoro la Commissione stessa per valutare il grado di rappresentatività utilizza "laddove presenti indici o criteri elaborati dalle parti sociali, ivi

compresa la certificazione INPS dei dati di iscrizione sindacale”. Io credo che per conservare un minimo di serietà alla questione (visto che tutti e sappiamo cosa significa “indici e criteri elaborati dalle parti sociali” su cui preferisco stendere un velo di pietoso silenzio) l’unico criterio oggettivo e serio sia questo ultimo della certificazione INPS dei dati. Ma forse non si è riflettuto sul fatto che in questo modo si risolve la famosa controversia tra sindacato/ associazione e sindacato/ istituzione privilegiando la volontà degli iscritti e non tenendo in alcun conto di quella dei non iscritti. Posizione assolutamente legittima, ma fortemente controversa, tanto che, come tutti sappiamo, nel sistema pubblico è stato adottato un criterio intermedio.

E’ vero che il ddl probabilmente consapevole di questa asimmetria ha introdotto l’istituto del referendum preventivo e obbligatorio per la proclamazione di scioperi da parte di associazioni non maggioritarie, entrando peraltro in un terreno spinosissimo sia per quanto riguarda l’introduzione di un istituto da maneggiare sempre con cura (si vedano in proposito le attualissime polemiche proprio sul referendum abrogativo), sia sulle modalità e le soglie che debbono essere raggiunte dai promotori sia infine sui controlli per garantire la regolarità dei risultati.

Infine, non può che essere vista favorevolmente l’ipotesi di snellire e dare ulteriori poteri alla Commissione di Garanzia alla quale vengono anche attribuite funzioni di tipo conciliativo ed arbitrale, (ma mi domando con quali poteri reali?) ipotizzando finalmente uno strumento che per via normativa e non soltanto per via pattizia come finora è soltanto accaduto possa sperabilmente mettere un minimo di ordine nel caos delle relazioni industriali del nostro Paese.

Lasciatemi fare un'ultima considerazione: il ddl riguarda specificamente la regolamentazione e prevenzione dei conflitti di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone. Esso è stato presentato ed è comunemente interpretato come riferito al trasporto di persone, che notoriamente è una piaga che periodicamente affligge l'Italia coinvolgendo con modalità francamente indegne di un Paese civile tutti i cittadini. Ma siamo convinti che la portata sia così limitata?

Qualcosa me lo fa dubitare. La dico tutta: francamente io spero di no, essendo convinto che ci siano anche altri diritti oltre quello della libera circolazione che siano degni di tutela in un mondo sempre più globalizzato. Comunque sia sono personalmente convinto che poiché il meglio è sempre nemico del bene questo disegno di legge rappresenti un inizio di riflessione finalmente responsabile sulle questioni da sempre sul tappeto in materia di regolamentazione del diritto di sciopero.

Vi ringrazio e cedo la parola al professor Ghera per la sua relazione introduttiva.

Relazione
Prof. Edoardo GHERA
Ordinario Diritto del Lavoro
Facoltà di Giurisprudenza
Università Roma “Sapienza”

Edoardo GHERA

Vorrei assolvere subito il compito che mi è stato affidato che consiste nel commentare il disegno di legge delega per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone. Su questo argomento esiste anche un ddl presentato dal PD, in particolare dal senatore Ichino, ma fare un raffronto sarebbe una cosa lunghissima.

La prima domanda da porsi è perché solo il trasporto e, in particolare, perché solo il trasporto pubblico. La endemica conflittualità a tutti i livelli, in particolare la micro conflittualità che affligge questo settore è la manifestazione di un'altra caratteristica, che non è esclusiva del settore del trasporto pubblico, specialmente locale, ma che in questo si manifesta in modo più marcato, e che consiste nella frammentazione della rappresentanza sindacale, cioè l'esistenza di sindacati autonomi, che si dichiarano di base e che si contrappongono al sindacato associazione anche nella stessa autodenominazione. Questa frammentazione è una delle cause della conflittualità. Devo dire, su questo punto, che la legge 146 del 1990, che regola l'intera materia dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha in un certo senso incentivato la rincorsa nella proclamazione degli scioperi perché il meccanismo della rarefazione, della concentrazione e, in generale lo stesso principio secondo cui la regolamentazione è di norma consensuale attraverso accordi o contratti collettivi, ha determinato una comprensibile, ma gravosa negli effetti, rincorsa alla legittimazione. Avviene che sindacatini quasi inesistenti trovano la forma di riconoscimento di legittimazione attraverso la stipula di

un accordo separato e ancor di più nel proclamare ed attuare gli scioperi, perché le organizzazioni confederali o comunque maggioritarie non le vogliono allo stesso tavolo per regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero. Posso testimoniare con cognizione di causa perché sono stato componente della Commissione di garanzia dal 1990 al 1996.

Da questo punto di vista la legge 146 è stata una legge di enorme progresso perché ha riconosciuto la necessità di tutelare accanto a diritti di sciopero il diritto degli utenti, dei cittadini e degli stessi lavoratori, che poi sono utenti dei servizi pubblici, attuando quella riserva di legge prevista dall'art. 40 secondo il quale lo sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano. Questa legge, concertata e anche in più punti contrattata e voluta dalle organizzazioni sindacali confederali, ha scontato però il vuoto della non definizione di criteri affidabili per determinare la rappresentatività tra le organizzazioni sindacali e quindi ha determinato quell'effetto di rincorsa che poi si manifesta con l'effetto annuncio e con tante altre cose. Sono queste le ragioni che hanno reso particolarmente evidente l'esigenza di intervenire a regolamentare questa materia completando, con particolare riguardo al settore dei trasporti, l'impianto della legge 146. Il diritto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone è certamente un diritto costituzionale della persona allo stesso modo degli altri che sono contemplati nell'art.1 della 146; da questo punto di vista anzi il ddl non si discosta dall'impianto base della legge 146. E' indubbio che si tratti di un diritto particolarmente sensibile perché è un diritto il cui soddisfacimento si svolge nella quotidianità.

Faccio sempre il paragone con il diritto alla salute, anche se esso tutela un bene di rilevanza maggiore, però non esige che vi sia continuità di

prestazione, salvo in casi di malattie particolarmente gravi, dove però avviene quello che io chiamerei l'autobilanciamento spontaneo, infatti, medici e paramedici facendo sciopero salvano, comunque, le prestazioni urgenti.

Per il trasporto la soddisfazione dell'interesse ha carattere permanente quindi un diritto in cui si manifesta in modo più violento la patologia della micro conflittualità e dello sciopero che si dice selvaggio. Una considerazione generale sul disegno di legge delega è questa: vi sono degli aspetti di continuità e degli aspetti di innovazione in questo ddl che pone dei principi nei criteri direttivi, non solo per il legislatore delegato ma anche, per la prima volta, per le parti sociali. Da questo punto di vista il ddl non si discosta dalla tecnica della legge 146 cioè di stabilire dei principi indispensabili per determinare quelle che devono essere le limitazioni (la rarefazione, la non concentrazione degli scioperi) che poi in concreto, settore per settore, devono essere riconosciute vincolanti per gli scioperanti. Anche il sistema delle fonti non è cambiato. Le fonti sono le stesse, contratti collettivi, accordi, codici di autoregolamentazione, regolamenti di servizio, regolamentazione provvisoria. La fonte consensuale è il criterio guida preferenziale ma non assoluto avendo previsto la regolamentazione provvisoria come alternativa all'accordo. Ci sono innovazioni che riguardano soprattutto la proclamazione e l'attuazione dello sciopero: le soglie di rappresentatività per la proclamazione, la dichiarazione preventiva di adesione individuale e lo sciopero così detto virtuale.

Questi tre elementi effettivamente sono portatori di una carica innovativa, ma non va dimenticato però che poi anche nella disciplina dell'esercizio

del diritto di sciopero il disegno di legge riprende temi tradizionali in previsione di un perfezionamento alla precedente disciplina così per esempio in materia di effetto annuncio e di procedure di conciliazione e raffreddamento sono dei perfezionamenti a quelle innovazioni che pure sono state introdotte dalla legge 83 del 2000 che è stato il secondo intervento integrativo.

Anche in tema di rarefazione e concentrazione delle astensioni collettive dal lavoro è interessante quella specie di clausola generale che viene introdotta, quando si prescrive che in ogni caso le forme di sciopero, di astensione dal lavoro o comunque di protesta diversa dall'astensione dal lavoro nei trasporti, devono essere fatte in modo da non ledere il diritto alla mobilità. Ad esempio l'occupazione dei binari o il fermo del trasporto che credo che si riferisca all'autotrasporto, oltretutto è uno sciopero anomalo perché posto in essere da una categoria di lavoratori autonomi e non sarebbe neanche sciopero nel senso indicato dalla sentenza della corte costituzionale del 1975.

Sul tema delle sanzioni c'è una certa continuità. L'apparato sanzionatorio vede la possibilità di prevedere sanzioni per gli scioperi spontanei con delle sanzioni non solo disciplinari, perché lo sciopero spontaneo per definizione almeno nell'apparenza non è proclamato da un soggetto collettivo, ma anche la possibilità che sia introdotta una ipotesi di illecito amministrativo o comunque se non proprio un reato una violazione di diritto lesiva di un interesse pubblico.

Vengo ai punti più interessanti in primo luogo della selezione dei soggetti legittimati alla proclamazione dello sciopero legittimo. E' il tema che ha fatto discutere di più, almeno sulla stampa. Non è difficile cogliere lo

sforzo del legislatore di affrontare il problema della rappresentatività, della maggiore rappresentatività sindacale, però dal lato della titolarità del potere contrattuale che è quello tradizionale che si rinviene in tutte quelle disposizioni legislative che fanno rinvio ad accordi o contratti collettivi stipulati da organizzazioni maggiormente rappresentative o comparativamente più rappresentativi. È affrontato direttamente il criterio della misura della rappresentatività non più come rappresentatività presunta, ma effettiva attraverso un sistema che presenta: la soglia del 50%, cioè la rappresentatività fino al 50% che legittima la proclamazione senza l'obbligo della consultazione referendaria e lo strumento del referendum preventivo obbligatorio nei casi in cui non vi siano organizzazioni sindacali che raggiungano questa soglia massima di rappresentatività, ma si collochino al di sotto del 50% e da un minimo che varia dal 20 al 30%. Importante è l'individuazione di una rappresentatività a livello di settore e non di azienda. Il referendum deve riguardare i lavoratori dei settori e delle aziende interessate a condizione che le organizzazioni sindacali che lo proclamano, facendolo diventare un requisito necessario come il preavviso, siano complessivamente dotate di un grado di rappresentatività superiore al 20% con il quorum di lavoratori pari al 30% che dicono sì allo sciopero. Questo è un meccanismo sicuramente interessante che però fa discutere perché le organizzazioni che non raggiungono il 20% vengono escluse dalla titolarità del potere di proclamazione che è un elemento necessario del diritto di sciopero. Su questo aspetto sono state già preannunziate delle obiezioni di legittimità costituzionale perché ci sono delle organizzazioni che per definizione non potrebbero neanche proporre lo sciopero. Il sistema del referendum puro

dovrebbe consentire che al di sopra di una soglia minima, come può essere ad esempio il 5%, tutti possano proporre l'azione collettiva, se questa non ha il consenso del 30, ma del 50% dei lavoratori interessati allora lo sciopero si potrebbe fare. Questo sistema in astratto potrebbe sembrare più democratico però in concreto credo che la soluzione scelta sia la più opportuna in quanto soddisfa l'esigenza di contemperare il diritto dei cittadini con l'esercizio del diritto di sciopero. Credo che questa idea di stabilire un quorum non massimale ma sufficientemente elevato sia giusta.

Bisogna entrare nel merito e i problemi di merito sono due: il referendum non può essere sullo sciopero in se, ma deve essere sulle ragioni dello sciopero quindi si introduce il principio, largamente praticato dal movimento sindacale, di sottoporre all'approvazione referendaria sia la piattaforma sia addirittura la stipulazione del contratto collettivo che è un tema che abbraccia l'intera dialettica sindacale. Il tema della misurazione della rappresentatività è trattato nell'art. 3 nel quale viene anche riformata la Commissione di Garanzia, un istituto che viene profondamente modificato e che avrebbe compiti non solo per i servizi pubblici essenziali, ma addirittura per l'intero sistema di relazioni industriali. Nella misurazione della rappresentatività vengono indicati indici e criteri elaborati dalle parti sociali compresa la certificazione INPS così come prevede una recente sentenza del Consiglio di Stato che ha affermato che questo è l'unico criterio affidabile oggi esistente, anche se parziale, perché effettivamente per effetto di quel sistema di convenzioni tra istituti previdenziali e organizzazioni sindacali che è stato già avviato nella norma dell'art. 26, cioè la norma che obbligava i datori di lavoro alla raccolta dei contributi anche in assenza di una previsione dei contratti collettivi, si è

effettivamente impiantato un sistema di riscossione di questi contributi che da diritto di contare gli iscritti. Si potrebbe obiettare che questo criterio porti all'abbandono dei lavoratori che non sono iscritti al sindacato. Obiezione, secondo me, giusta, ma questo disegno di legge che tende di migliorare le relazioni industriali verificando la rappresentatività effettiva non può che partire dal sindacato associazione e quindi non c'è un contrasto tra sindacato associazione e rappresentanza dei non associati. Bisogna che il sindacato associazione presenti il referendum obbligatorio preventivo in materia di sciopero o anche forme di consultazione referendaria sulle trattative a tutta la platea dei lavoratori interessati del settore o dell'azienda. Insomma la rappresentatività certamente non è una cosa che si acquisisce una volta per tutte, è stato questo poi è il difetto della rappresentatività cosiddetta storica degli anni passati. Bisogna, invece, che sia verificata, con una misurazione reale, mentre i non iscritti vengono chiamati col referendum.

Nell'amministrazione pubblica è stato adottato un sistema diverso che tiene conto anche dei non iscritti, anche se va adattato al settore dei trasporti, anche se è effettivamente un settore con una larghissima presenza di imprese sostanzialmente pubbliche. Certo, però, che su questa materia bisogna stare molto attenti a non creare delle isole di privilegio o delle enclavi dei ghetti, in quanto bisogna anche guardare al modello che si suggerisce all'intero sistema delle relazioni industriali.

Leggevo su questo che anche la presidente della Confindustria, Marcegaglia, proponeva l'estensione di alcune di queste norme del pubblico Impiego al settore industriale, ma, a parer mio, non è immaginabile un sistema consolidato di consultazioni elettorali come

quelle che esistono nelle pubbliche amministrazioni, in particolare nel mondo della piccola e piccolissima impresa. Il referendum da questo punto di vista può essere un sistema che permette di tenere conto dei non iscritti ma alternativo a quello delle rappresentanze sindacali unitarie. Da ultimo mi vorrei soffermare su altre due modifiche interessanti che sono la dichiarazione preventiva di adesione individuale e lo sciopero virtuale. Sulla dichiarazione preventiva di adesione individuale il legislatore rinvia alla contrattazione collettiva.

Sullo sciopero virtuale la mia riflessione è molto scettica: questo non è uno sciopero perché manca l'elemento dell'astensione dal lavoro, del resto la legge delega si occupa anche delle forme di protesta alternative allo sciopero quindi mi sembra che la previsione di renderlo obbligatorio per contratto per determinate categorie professionali dia luogo a non pochi problemi perché lo sciopero virtuale o costa tantissimo all'impresa e quindi rappresenta una fortissima penalizzazione o rischia di essere inefficace. Ho delle perplessità ma comunque credo che l'obiettivo possa essere raggiunto riconoscendo che ci sono dei lavoratori collocati in posizione nevralgica per i quali è giusto che l'astensione dal lavoro sia limitatissima o addirittura proibita. L'ultimo problema è quello delle procedure di raffreddamento e di conciliazione. Sarebbe giusto che la commissione abbia la capacità di proporsi come conciliatore ed arbitro nei conflitti di lavoro e quindi garante degli obblighi perché la conciliazione e l'arbitrato delle controversie collettive e dei conflitti richiede l'impegno di non scioperare durante l'espletamento della procedura e soprattutto di non scioperare contro la definizione. È chiaro quindi che la legge 146 già nell'impianto originario imprime una virata all'azione di sciopero nel

senso della responsabilizzazione di un soggetto collettivo che non sia necessariamente il sindacato.

*testo non rivisto dall'autore

Guido FANTONI

Grazie prof. Ghera volevo solo fare una battuta a proposito delle questioni di rappresentatività. La mia personale, è che poi la legge che nasce in un certo modo per una specie di curiosa eterogenesi dei fini, rischi di diventare una legislazione di sostegno dei sindacati soliti noti. Siccome invece si dovrebbe combattere ad armi pari, il tema dei requisiti per l'accesso al diritto a sottoscrivere contratti e proclamare scioperi è una cosa che dovrebbe essere oggetto di estrema attenzione.

Ringrazio il prof. Ghera che ci ha fornito un quadro d'insieme estremamente esaustivo.

Poiché gli interventori sono molti e qualificati, mi permetto di assegnare ad ognuno un tempo intorno ai 10 minuti per poi passare la parola ad Antonio Focillo per le conclusioni.

Do ora la parola al prof. Giuseppe Santoro Passarelli, ordinario di diritto del lavoro presso la Sapienza.

Prof. Giuseppe SANTORO PASSARELLI
Ordinario di Diritto del Lavoro
Facolta' di Giurisprudenza
Universita' "Sapienza"

Giuseppe SANTORO PASSARELLI:

Ringrazio gli organizzatori di questo convegno perché hanno voluto affrontare un tema che sarà centrale nel futuro delle relazioni sindacali.

Come ha detto il presidente e a mio avviso questo disegno di legge delega introduce una svolta epocale, perchè affronta il tema dello sciopero in modo diverso dal solito. Noi siamo stati abituati a riconoscere allo sciopero la dignità di diritto costituzionale a titolarità individuale e questo è dovuto all'attività creatrice degli interpreti, in quanto la norma costituzionale non dice affatto che lo sciopero è un diritto a titolarità individuale, bensì un diritto che si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano. Considerando che il diritto di sciopero deve essere collegato all'articolo 39 della Costituzione il quale, come tutti sanno, sancisce il principio della libertà delle organizzazioni sindacali, il problema sorge sulla costituzionalità o meno delle regole introdotte dal disegno di legge delega che, in fondo, sancisce l'importante principio della titolarità sindacale del diritto di sciopero. Quando si stabilisce che lo sciopero può essere proclamato soltanto da alcuni soggetti, i quali possono promuovere il referendum solo se hanno una certa percentuale o che comunque debbono raggiungerla, il baricentro della titolarità si sposta. A questo punto, noi che siamo una generazione cresciuta nel considerare lo sciopero un diritto a titolarità individuale, dobbiamo tener presente che questa legge invece cambia l'impostazione in vigore. Infatti, lo sciopero diventa, per legge e non per creazione degli interpreti, un diritto a titolarità collettiva. Questo bisogna metterlo molto bene in evidenza. Si tratta di stabilire a questo punto se questa scelta del legislatore sia o meno una scelta costituzionalmente

legittima. A mio avviso la legge è costituzionalmente legittima, nonostante ci siano altri orientamenti che ritengono invece questa scelta viziata alla radice dal punto di vista della legittimità costituzionale. Si può discutere poi se questa scelta sia opportuna o non opportuna. Per quanto mi riguarda ritengo che la tesi da me esposta è confermata dalla scelta indicata dal legislatore di individuare, come è già stato detto nella relazione di apertura, il soggetto legittimato che è il sindacato associazione. Tanto è vero che poi i criteri di misurazione sono inevitabilmente il numero delle deleghe.

Mi chiedo, sul piano dell'opportunità e non su quello della legittimità, quali sono i soggetti che potrebbero essere più adatti ad assolvere questa funzione, che diventa importantissima per la proclamazione dello sciopero. Nel disegno di legge sono individuati alcuni criteri. In particolare, per quelle organizzazioni legittimate alla proclamazione, senza altri passaggi, è stabilito che debbono avere un grado di rappresentatività complessiva, pari al 50%, nel settore. Mentre per le organizzazioni che non raggiungono questa soglia il referendum è obbligatorio, ma a condizione che esse abbiano un grado di rappresentatività pari al 20% nel settore e per far sì che lo sciopero possa essere proclamato deve avere avuto, nel referendum, il consenso di almeno il 30% dei lavoratori interessati.

Da parte mia esprimo qualche perplessità in relazione al referendum, in quando una proclamazione di sciopero nei servizi pubblici, in particolare nel trasporto pubblico urbano, normalmente richiede una immediatezza che sarebbe vanificata dalla lungaggine temporale per svolgere il referendum. Comunque, secondo me, tra i soggetti che invece potrebbero essere idonei ad indire questa proclamazione ci sono, a livello aziendale, proprio le

rappresentanze unitarie, elette anche nel lavoro privato e quindi non soltanto nel lavoro pubblico, che sono legittimate dal dato elettorale e dalla doppia titolarità, sia pure nella prospettiva, a stipulare i contratti aziendali superando così il criterio del settore. A maggior ragione, perché non individuare nei soggetti che sono preposti alla stipulazione dei contratti aziendali la legittimazione a proclamare gli scioperi? E' evidente che questa è una scelta che può presentare delle controindicazioni, ma è una scelta che semplifica un meccanismo altrimenti destinato a neutralizzare in qualche modo la possibilità per altre organizzazioni sindacali di proclamare lo sciopero, sia perché il dato del 50% è effettivamente molto elevato come criterio e sia perché è difficile mettere insieme sempre una serie di sindacati che raggiungano il 50%. Ma secondo me, proprio per quello che ho sostenuto, i soggetti atti a proclamare lo sciopero, potrebbero essere le rappresentanze sindacali unitarie.

Volevo, infine, soffermarmi in particolare sul problema della costituzionalità di questa scelta, che, secondo alcuni violerebbe l'art. 39 e forse anche l'art 40. Una serie di sentenze della Corte Costituzionale hanno ammesso la legittimità dell'art 19 che, quando ancora ci si riferiva nella legislazione alla maggiore rappresentatività presunta, pur essendo questa di diversa portata rispetto alla rappresentatività effettiva per i diritti sindacali, riconosceva soltanto ad alcuni soggetti sindacali l'esercizio dei diritti sindacali, proprio perché era chiaro che nell'ambito aziendale non tutti i soggetti potevano esercitare i diritti sindacali. La tesi della titolarità collettiva, sostenuta da Calamandrei, alla quale si contrapponeva la tesi individualistica di mio padre e Mengoni, non ha avuto fortuna perché carente di una legge di attuazione. Anche se i punti principali relativi alla

contrattazione privatistica hanno avuto immediatamente attuazione in quanto non avevano bisogno di alcuna legge di sostegno, mentre per il diritto di sciopero a titolarità individuale si è dovuto attendere una legge del 1990 che ha affidato ai sindacati la regolamentazione del conflitto consentendo così la stessa attuazione della legge sullo sciopero. Noi, oggi, possiamo dire, a parer mio, che la proclamazione dello sciopero, per una scelta assolutamente legittima del legislatore, nei settori evidentemente regolati dalla legge diventa un diritto a titolarità collettiva. La legge sullo sciopero del '90 è stata importante sia come risultato dell'elaborazione della giurisprudenza costituzionale, ma, anche, perché ha introdotto un principio molto importante, già evidenziato sia nell'introduzione che nella relazione di apertura del Prof. Ghera, quello del contemperamento. Secondo le tesi prevalenti il contemperamento degli interessi viene sempre, nella logica individuale, ad esempio il diritto di sciopero ad esercizio individuale, con il contemperamento dei diritti della persona. Quindi sempre di diritti individuali si tratterebbe. In realtà, secondo la mia opinione, quando si parla della circolazione o di altri servizi pubblici essenziali (trasporti, sanità, assistenza, etc) proprio perché mantengano la loro essenzialità, il contemperamento non deve essere fatto tra la concezione del diritto individuale di sciopero e il diritto individuale della singola persona, ma tra l'interesse della collettività generale che è un interesse pubblico con l'interesse a garantire l'esercizio del diritto di sciopero. Proprio perché la legge, nel nostro caso, tiene conto che l'interesse generale della collettività è quello di potere usufruire dei servizi pubblici ed in questo caso del trasporto, essa stabilisce che, nell'articolo 40, soltanto alcuni soggetti possono essere legittimati a proclamare lo sciopero.

L'ultimo punto che vorrei affrontare è relativo all'attuale formula costituzionale dello sciopero, quale diritto a titolarità individuale, ma ad esercizio collettivo. L'approvazione del disegno di legge - se mai sarà approvato e non a caso dico mai - a parer mio, porterà a capovolgere tale impostazione. Si tratterà, pertanto, di arrivare a considerare che lo sciopero è un diritto a titolarità collettiva, ma ad esercizio individuale e quindi la partecipazione allo sciopero diventa ovviamente individuale, mentre la proclamazione è dal soggetto legittimato. Grazie

* il testo non è rivisto dall'autore

Guido FANTONI

Grazie al prof. Santoro Passarelli per questa riflessione anche storica sul perché si sia sviluppata in Italia questa logica di esercizio del diritto di sciopero.

Vorrei ora ascoltare una voce accademica, ma al tempo vissuta alla luce della dura realtà. Prego il prof. Mario Ricciardi di dirci qualche cosa anche dal punto di vista della sua lunga esperienza all'ARAN.

Prof. Mario RICCIARDI
Associato Diritto del Lavoro
Facoltà di Scienze Politiche
Università di Bologna

Mario RICCIARDI

Quello della regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi è un tema “caldo” e delicato, soprattutto dopo le recenti vicende nel settore del trasporto aereo. Per questo va trattato con il massimo della razionalità e dell’equilibrio possibili. La presentazione di più proposte di legge sull’argomento (e in particolare, com’è ovvio, del disegno di legge governativo) è un’importante occasione per abbozzare qualche riflessione, sia d’ordine generale che, più specificamente, sulle ipotesi oggi in discussione.

Una prima osservazione di ordine generale è che non sembra che ci sia oggi una “emergenza conflitti sindacali” nel nostro paese, e che probabilmente non è opportuno evocarla, aggiungendola alle molte emergenze, vere o alcune solo presunte, da cui siamo circondati. Che non vi sia un’emergenza di questo tipo lo dicono prima di tutto i più recenti dati Istat sui conflitti di lavoro in Italia, dai quali non sembrano emergere fenomeni veramente allarmanti, sempre naturalmente se non si parla dell’Italia in astratto, come se fosse un altro paese, ma se si parla dell’Italia tenendo conto della storia, del contesto sociale e delle caratteristiche storiche della conflittualità e del sindacato.

La conflittualità nel nostro paese ha avuto come sappiamo in passato lunghi periodi assolutamente abnormi, periodi nei quali tutti gli indicatori che tradizionalmente usano gli studiosi di relazioni industriali, cioè la frequenza, la partecipazione e il volume complessivo, erano assolutamente fuori dagli standard dei paesi a noi paragonabili. Oggi la situazione appare molto più normale. La conflittualità di lavoro oggi è una conflittualità

abbastanza tradizionale, con un andamento ovviamente molto irregolare, in larga misura dipendente dai cicli contrattuali e anche certamente dalle dinamiche della politica. Si tratta di una conflittualità abbastanza tradizionale anche perché ha una forte caratterizzazione industriale. I conflitti, se guardiamo per esempio ai dati dell'ultimo triennio, sono largamente trainati dal settore metalmeccanico, che esprime circa la metà dei conflitti complessivi, e nel complesso gli scioperi paiono largamente dovuti a ragioni di natura economica o comunque contrattuale. Il settore terziario, preso nel suo insieme, esprime una conflittualità piuttosto contenuta. Oggi due terzi degli occupati in Italia lavorano nei servizi, ma gli scioperi qui oscillano tra il venti e il trenta per cento della conflittualità complessiva.

Nel complesso, insomma, i dati (che pure vanno presi con qualche beneficio d'inventario, come è noto, soprattutto per le modalità con cui vengono raccolti) non rivelano che vi siano, con l'eccezione dei trasporti, fenomeni tali da motivare interventi legislativi massicci o generalizzati sullo sciopero, e dunque da giustificare interventi ampi come a tratti sembra prefigurare – si veda l'articolo cinque, ma anche per esempio dall'articolo 2 lettera c e dall'art. 1 comma 2 lettera j,- il disegno di legge governativo di cui ci stiamo occupando.

C'è poi una seconda considerazione anch'essa di ordine generale, e anche, se si vuole, più opinabile e congiunturale. E' scontato osservare che stiamo attraversando una fase molto delicata, dal punto di vista economico e sociale, una fase nella quale, come si vede anche dalle esperienze di altri paesi, le tensioni sociali si esprimono nei modi più imprevedibili e talvolta anche con momenti drammatici, usando strumenti radicali e non di rado

ribellistici. L'Italia è per ora abbastanza immune da queste drammatizzazioni, e questo dipende, oltre che da molti altri fattori sociali e istituzionali, anche dal fatto che, in anni e anni di esperienza e di affinamento, avendo avuto a che fare negli anni sessanta e settanta con un'ondata conflittuale tra le più forti del mondo, i sindacati italiani sono stati in grado di organizzare e canalizzare i conflitti sociali in maniera efficace anche in un paese socialmente difficile come il nostro. A me sembra che questa prassi vada incoraggiata e consolidata, anche perchè le situazioni evolvono e non si devono mai dare per risolte una volta per tutte. Bisogna invece chiedersi se sia opportuno che si diffonda l'opinione che, anche al di là delle intenzioni, si vogliano restringere i diritti di libertà, e primo fra tutti il diritto di sciopero.

La terza considerazione riguarda il sindacato. Con le premesse ora ricordate, ritengo che sarebbe sbagliato se il sindacato, o parte di esso, in nome della difesa di principio del diritto di sciopero rifiutasse di accettare il confronto sugli aspetti che invece richiedono un intervento, allo scopo di rimuovere gli aspetti di disagio e di allarme sociale che l'esercizio dello sciopero porta con sé in taluni settori o a causa di certe modalità di esercizio.

Non si tratta di una generica esortazione. In passato, a mio parere, l'atteggiamento del sindacato verso lo sciopero (e parlando di sindacato nel suo complesso si introduce certamente una semplificazione eccessiva rispetto ai comportamenti delle diverse sigle) è stato abbastanza schizofrenico. Da un lato, il clima della concertazione sociale durato nel nostro paese per oltre vent'anni ha determinato un uso spesso perfino troppo misurato dello sciopero da parte delle grandi organizzazioni

confederali, anche e particolarmente nel settore dei servizi, ciò che ha certamente aperto larghi spazi agli atteggiamenti radicali di altre organizzazioni. D'altra parte, però, spesso si è avuta la sensazione di una certa sottovalutazione, da parte dei sindacati stessi, degli effetti devastanti determinati da certe forme di esercizio dello sciopero sull'opinione pubblica e sulla percezione sociale. Insieme ad una troppo scarsa attenzione verso l'esigenza di mettere in campo strumenti capaci di trasmettere il messaggio delle richieste e delle ragioni sindacali con strumenti meno offensivi o più accattivanti, per dir così.

Oggi la situazione sta per certi aspetti stia perfino peggiorando. Da un lato, la concertazione è in crisi, e questo rischia di aprire spazi a forme di conflitto anche molto aspro. Dall'altro, la popolarità dei sindacati rischia di avvicinarsi ai minimi storici anche perché sta prevalendo, con diversa intensità e capacità, in entrambi gli schieramenti politici del nostro paese, un altro modello, che è quello della ricerca di un filo diretto tra la leadership politica e la gente, bypassando le istanze dei sindacati e degli altri corpi intermedi della società.

Tutti i sindacati farebbero bene insomma a fare estremamente attenzione a tutte quelle questioni che riguardano il loro rapporto con l'opinione pubblica, e lo sciopero nei servizi pubblici è sicuramente una tra queste.

Fatte queste brevi considerazioni d'ordine generale, io ritengo poi che una riflessione sullo sciopero nei servizi pubblici non dovrebbe limitarsi soltanto ad immaginare un intervento d'ordine per dir così preventivo-repressivo, ma anche a ragionare un po' più in grande: sarebbe importante chiedersi, ad esempio, perché il sistema della 146, che palesemente non

funziona bene nei trasporti, funziona invece efficacemente in altri settori, come, per fare un esempio, i comparti del pubblico impiego.

Questa considerazione nasce perché a volte sembra che si dimentichi o si rimuova il fatto che i punti di partenza, per gran parte dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione sono stati se non uguali abbastanza simili a quelli che ancor oggi si verificano nei trasporti. Se ripensiamo alle cronache di fine anni ottanta, cioè di prima della 146, a me sembra di ricordare un panorama sconvolgente, con lo sciopero degli scrutini nella scuola, scioperi selvaggi nella sanità e negli ospedali, il sorgere a getto continuo di nuovi sindacati e comitati di lotta, alcuni dei quali si sono poi consolidati e sono giunti fino a noi.

Che cosa ha fatto sì che nei settori del pubblico impiego la situazione si modificasse, e per certi aspetti si normalizzasse fino a raggiungere un assetto che oggi può apparire quasi idilliaco, nonostante il momento non facile e le tensioni comunque latenti, mentre in altri settori la situazione conflittuale è rimasta assai problematica?

Le ragioni sono molteplici e nessuno può pretendere di dare risposte esaurienti, ma è possibile avanzare almeno qualche ipotesi.

Il primo elemento da ricordare è stato, a mio parere, l'entrata in funzione del sistema di rappresentatività varato alla metà degli anni novanta. E' utile sottolineare un aspetto sul quale forse non si riflette abbastanza, ed è il fatto che i buoni risultati ottenuti su questo fronte non sono dovuti soltanto a regole "buone" dal punto di vista "tecnico", come spesso si dice, ma di una politica del diritto piuttosto raffinata che sta a monte di tali regole. Il sistema adottato per il pubblico impiego non è infatti soltanto, come quasi sempre si sottolinea, un sistema estremamente efficace per ridurre la

frammentazione sindacale, che è all'origine spesso della conflittualità selvaggia, ma è anche un sistema che riduce la frammentazione in maniera per così dire "inclusiva" e non escludente. Com'è noto, infatti, il sistema si basa su una soglia del cinque per cento determinata a livello di comparto, ed è una soglia che ha dimostrato di essere abbastanza alta per ridurre la polverizzazione delle sigle sindacali, ma anche abbastanza bassa per consentire a molti soggetti sindacali, accorrandosi e venendo sollecitati ad assumere una logica meno microsettoriale e corporativa e dando talvolta addirittura vita ad accorpamenti intercategoriale, di partecipare comunque al gioco negoziale. In questo modo, una buona parte delle organizzazioni minori e più propense ad assumere comportamenti conflittuali di tipo irresponsabile sono state spinte ad evolvere verso un orizzonte rappresentativo più vasto, integrandosi alla contrattazione collettiva con comportamenti più responsabili. Bisogna poi sottolineare che il sistema della rappresentatività, collegato anche al sistema dei permessi, non è un sistema statico, ma dinamico, nel senso che richiede una continua attività di gestione e di aggiustamento che viene compiuta anch'essa in modo partecipato ed inclusivo, cercando cioè attraverso il funzionamento del comitato paritetico il massimo del coinvolgimento possibile dei soggetti sindacali. Insomma, il meccanismo della rappresentatività ha esercitato, anche grazie all'intenso lavoro delle parti, una potente spinta anticorporativa, e ha giocato sicuramente a favore di un depotenziamento dei comportamenti di conflittualità selvaggia. Infine, sempre per sottolineare la logica inclusiva del sistema vigente nel settore pubblico è bene ricordare che gli stessi codici di autoregolamentazione dello sciopero, essendo allegati ai contratti, sono nei nostri settori sottoscritti da

organizzazioni sindacali che obbligatoriamente rappresentano almeno il cinquanta per cento, ma spesso molto più del cinquanta per cento dei lavoratori del comparto, ed hanno per questo un'autorevolezza e una forza cogente molto rilevanti. Sempre per rimanere nel discorso della rappresentatività, credo si possa aggiungere che non affrontare la questione della rappresentatività nel suo complesso, a partire dal sistema contrattuale, ma affrontarla in maniera parziale e un po' improvvisata soltanto sul versante del diritto di sciopero è a mio parere un aspetto di debolezza del nuovo disegno di legge, anche perché può dare l'impressione che l'adozione di soglie di rappresentatività sia adottato soltanto a fini repressivi del conflitto, anziché nell'ambito di una revisione complessiva ed organica del sistema delle relazioni industriali.

C'è poi un altro elemento, che credo vada sottolineato anche se farlo da parte di chi scrive può apparire come una specie di "tirar l'acqua al proprio mulino". Non si dice niente di nuovo se si ricorda che l'abbassamento della conflittualità dipende in larga misura dal clima che si crea nelle relazioni sindacali, e in particolare dai comportamenti delle parti. Ora a me sembra che l'esistenza di un unico soggetto datoriale, che funziona come parte ma insieme come custode delle regole, improntando la propria politica di relazioni sindacali ad una linea di rigore e insieme di moderazione, lontana dagli opposti estremi del consociativismo e dell'eccessiva chiusura, come è stata in questi anni l'esperienza dell'Aran, abbia contribuito in misura non marginale a normalizzare e mantenere entro i confini del confronto anche duro, ma fisiologicamente corretto, l'attività contrattuale e conflittuale nel pubblico impiego. Naturalmente ciò non significa che questo possa o

debba essere un modello da adottare automaticamente anche per i settori più acutamente conflittuali.

Insomma: il clima poco conflittuale dei servizi esistenti nell'impiego pubblico trae origine da un gioco complesso di regole e di soggetti, un sistema costruito sulle macerie dell'esperienza della regolamentazione per legge dei rapporti di lavoro e dell'assenza di un sistema di misurazione della rappresentanza, che particolarmente durante gli anni settanta e ottanta aveva prodotto frammentazione, leggine, conflittualità esasperata. E' un sistema che ha funzionato complessivamente bene. Viene da chiedersi con qualche inquietudine, anche se esula dal tema che stiamo qui affrontando, quali effetti potranno avere su questo scenario e anche sulla conflittualità del settore pubblico alcuni aspetti della riforma del 165 attuata mediante i decreti che sono in discussione. Quali effetti potrà avere, ad esempio, l'abbassamento del grado di consensualità derivante dal consistente ridimensionamento degli spazi della contrattazione a vantaggio della legge che la legge delega contiene, ma anche da modifiche apparentemente più marginali? Si pensi ad esempio al progettato maxi accorpamento degli attuali comparti, che qualora avvenisse produrrebbe probabilmente la marginalizzazione o l'esclusione dai tavoli di contrattazione di molti sindacati, anche di storia e consistenza rilevanti, che esclusi dalle sedi istituzionali potrebbero essere respinti dentro logiche consociative e/o conflittuali (l'una cosa non esclude l'altra, com'è noto). Ma questo è un tema che esula dall'argomento oggi in discussione.

Venendo al disegno di legge delega. Non v'è dubbio, innanzitutto, che a me sembrano condivisibili alcune perplessità rispetto allo strumento adottato, quello della legge delega, proprio in considerazione dell'estrema

delicatezza della materia. Si tratta di un argomento bensì di competenza legislativa, ma si tratta comunque di un tema comunque di rango costituzionale, e dunque sarebbe forse opportuno un confronto aperto direttamente nelle aule parlamentari su un disegno di legge. Certo, si deve accogliere con favore l'apertura al confronto con le parti sociali contenuta nel primo comma dell'art 5, laddove afferma che il governo potrà tener conto di avvisi comuni della parti sociali, e naturalmente è auspicabile che intervengano accordi in questa materia, ma questa non pare un'apertura tale da far venir meno la perplessità di ordine generale. La prassi di affidare alle leggi delega la soluzione di rilevanti questioni d'ordine sociale, se è in ogni caso discutibile, è comprensibile, anche se poco condivisibile, quando a proporla sono governi deboli, non in grado di sostenere in parlamento il confronto su testi lunghi e complessi, ma diventa meno comprensibile quando a proporla sono governi che dispongono di ampie, stabili e coese maggioranze parlamentari.

Nel merito, faremo solo alcune osservazioni molto sintetiche.

Si deve innanzitutto senz'altro concordare con quelle parti del disegno di legge che vanno nella direzione di disincentivare comportamenti sleali, ovvero di rendere organizzativamente più efficace il sistema della 146, come, il migliore e più effettivo raccordo tra commissione e autorità amministrative competenti, la predisposizione di misure atte a prevenire i pregiudizi causati dalla diffusione della notizia dello sciopero che poi viene revocato, la più efficiente disciplina delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Bisogna peraltro ricordare che in quest'ultima direzione vi sono le novità contenute nel recente protocollo Confindustria sindacati che

dovrebbero incrementare i tempi di tregua sindacale circostanti la scadenza e la fase delle trattative dei contratti.

Su altri aspetti possono essere invece espresse alcune perplessità.

Innanzitutto sulle norme che tendono ad allargare la limitazione o introducono addirittura un divieto di scioperare anche oltre i confini dei servizi pubblici di trasporto a partire dalla definizione molto generica dell'ambito di applicazione della legge, che dovrebbe appunto applicarsi ai settori o attività che incidano sul diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione; tale definizione appare generica, poiché sono molti e difficilmente identificabili a priori i settori che possono indirettamente e magari marginalmente incidere, come in una sorta di filiera, sul diritto alla mobilità, e quindi può prestarsi alle più varie interpretazioni. Visto che il problema concretamente identificabile è quello dello sciopero nei trasporti, sembrerebbe molto più opportuno mantenere l'attuale formulazione della 146, di servizi pubblici essenziali compresa l'esemplificazione dei settori coinvolti: i trasporti aerei terrestri e marittimi e alle attività a questi direttamente strumentali. Si può peraltro rilevare che un ampliamento dell'ambito di applicazione della legge non avrebbe probabilmente in alcun modo giovato nelle più recenti vicende conflittuali riguardanti ad esempio il settore aereo.

Per analoghe ragioni non può non suscitare perplessità anche la norma che estende il divieto di scioperare a qualunque attività o settore produttivo che per la durata o la modalità di attuazione possano essere lesive del diritto alla mobilità o alla libertà di circolazione. E' una norma suscettibile di essere interpretata ed applicata in modo eccessivamente estensivo. A

questo punto anche lo sciopero di un'officina di manutenzione o di ricambi degli autobus potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della legge.

In quest'ambito sarebbe bene riflettere anche sulla norma che prevede l'obbligatorietà dello sciopero virtuale. Per due ragioni. La prima è che è difficile capire quali siano le categorie professionali per le quali l'obbligo scatterebbe in ragione di mansioni talmente essenziali da poter determinare l'impossibilità di erogare il servizio essenziale, cui fa riferimento la legge, visto che per qualsiasi categoria professionale tra quelle disciplinate dalla 146 vige comunque l'obbligo ad assicurare le prestazioni indispensabili. Il problema sarà semmai quello di adottare le misure organizzative necessarie per garantire anche ai lavoratori più indispensabili che poter aderire, magari a rotazione, agli scioperi proclamati. In secondo luogo, bisogna tener conto del fatto che lo sciopero virtuale è, comunque si voglia considerare, un non-sciopero, o comunque uno sciopero molto attenuato, visto che non ha nessuna delle caratteristiche espressive che la mobilitazione ha storicamente assunto non solo nel nostro paese, e che comunque esso consiste nel lavorare senza riscuotere alcuna retribuzione. Ora, che il sindacato e i lavoratori possano decidere di farlo, e perfino di regolamentarne casi, tipologie e modalità nei contratti, magari con un surplus di onerosità economica per le imprese, sarebbe non solo legittimo, ma anche il segno di una finalmente raggiunta maturità del nostro sistema di relazioni industriali. Che si venga costretti a farlo per legge sembra invece una restrizione eccessiva, e forse perfino incostituzionale.

Un'altra questione sulla quale si possono fare annotazioni critiche è quella della soglia di rappresentatività prevista dall'articolo 1 lettera a). E' questo l'aspetto sicuramente più innovativo della legge. Chi scrive, pur

comprendendo e rispettando le posizioni più radicalmente contrarie ad un intervento che leghi l'iniziativa in materia di sciopero ad un certo grado di rappresentatività, e senza entrare nelle discussioni d'ordine dottrinale, ritiene che il determinare una soglia d'accesso possa invece essere, limitatamente al settore dei trasporti, uno degli strumenti necessari per ottenere, secondo il dettato costituzionale, il contemperamento tra diritto di sciopero e altri diritti costituzionalmente garantiti. Proprio per questo però l'operazione deve essere fatta in maniera ineccepibile, e anche per questo sarebbe forse consigliabile, come già detto, inserire questo tema in una più generale rivisitazione del sistema di relazioni sindacali anziché partendo dallo sciopero.

In questa parte del disegno di legge vi sono invece diversi aspetti che suscitano perplessità. Il primo è che il criterio di misurazione della rappresentatività collegato ai dati Inps, fa pensare a criteri soltanto basati sulle iscrizioni, mentre come è noto il dibattito di questi anni, e le concrete realizzazioni nel settore pubblico fanno riferimento ad un incrocio tra rappresentatività associativa e rappresentatività elettiva.

Lascia poi un po' sconcertati il riferimento un po' troppo criptico contenuto nell'art 3 comma 2 alla partecipazione agli scioperi come criterio per misurare la rappresentatività, che è un concetto francamente assai fragile e confuso, e che serve forse come strumento polemico, ma certamente non come criterio affidabile per misurare la rappresentatività dei sindacati.

Questa genericità fa risaltare ancor di più la difficoltà di consentire con la proposta di fissare soglie molto elevate per poter proclamare uno sciopero. Se la quota del 50 per cento può essere considerata ragionevole per firmare

i contratti, come accade nel settore pubblico, essa sembra assolutamente smisurata per proclamare uno sciopero. Si raggiungerebbe un esito paradossale: la soglia del 5 % che è considerata sufficiente a livello nazionale per sedere al tavolo delle trattative nei comparti pubblici non sarebbe invece sufficiente per proclamare uno sciopero, e questo appare assurdo, essendo lo sciopero appunto una delle armi di cui ovviamente deve disporre chi partecipa ad una trattativa sindacale. Il che non significa che la soglia del 5% debba avere valore universale, ma certamente dev'esserci corrispondenza tra la partecipazione al tavolo di trattativa e la possibilità di indire lo sciopero per evitare che chi è legittimato a partecipare ad una trattativa lo faccia, per così dire, “ a mani nude”.

A ciò si aggiunga che non pare convincente, e non solo in questo caso, il mix tra rappresentatività di organizzazione e referendum. In generale se si sceglie la strada della democrazia rappresentativa questa deve essere percorsa fino in fondo, e il referendum dovrebbe essere una via assolutamente residuale ed eccezionale. Se è legittimo richiedere che chi promuove uno sciopero abbia un certo grado di rappresentatività, è invece inopportuno, oltre che macchinoso, pretendere che debba anche sottoporsi a una sorta di prova del fuoco dovendo andarsi a procurare consensi anche fuori dall'ambito della sua rappresentatività misurata.

Infine, sembra molto parziale prevedere regole sulla rappresentatività soltanto a livello nazionale. Mi sembra preferibile da questo punto di vista la proposta Ichino la quale distingue opportunamente tra livello nazionale e livello locale.

Nulla da dire sul potenziamento delle sanzioni, se non richiamare la perplessità già espressa sull'opportunità di estenderle genericamente a soggetti che operano in settori diversi dai servizi pubblici essenziali.

Infine, sia consentita un'ultima osservazione per quanto riguarda la trasformazione della commissione di garanzia in commissione per le relazioni di lavoro. Rispetto alla versione iniziale, la commissione, che inizialmente aveva compiti più circoscritti, ne è venuta assumendo poi ulteriori con la legge del 2000 e adesso ne assumerebbe anche altri, assai rilevanti e delicati in materia di rappresentatività, oltrechè nell'importantissimo e assolutamente strategico campo della conciliazione e dell'arbitrato, perfino obbligatorio. Si tratta di cambiamenti che, pur essendo delineati in poche parole nel testo del disegno di legge, postulano in realtà, a mio avviso, cambiamenti di grande spessore nell'assetto e perfino nella "filosofia" del nostro sistema di relazioni industriali, non solo limitatamente ai servizi pubblici.

A questo proposito, una prima osservazione riguarda proprio la latitudine delle competenze che verrebbero assunte da questa nuova commissione, che cumulerebbe i poteri della "vecchia" commissione con quelli in materia di rappresentatività e quelli in materia di conciliazione ed arbitrato addirittura obbligatorio in generale per i conflitti collettivi. Ci si può chiedere, io credo legittimamente, se l'attribuzione di competenze così ibride potrà giovare all'efficacia dell'azione della commissione, tenendo conto anche che si cumulerebbero funzioni ad altissimo spessore e rilevanza politica, come quelle sulla rappresentatività e soprattutto quelle sulla gestione dei conflitti nei settori cruciali, che sono sempre state finora gestite, e non a caso, e in mezzo a mille difficoltà, dall'autorità politica. Il

rischio è quello di fare della commissione, in queste condizioni, una sorta di paravento poi costantemente scavalcato dalle esigenze e dai protagonismi della politica. A ciò si aggiunga che questo forte potenziamento delle competenze, come si deduce dalla legge, verrebbe attuato cambiando la denominazione, riducendo il numero dei commissari, e con un organico modesto. L'esperienza di altre strutture consimili dimostra la difficoltà di fare, come si dice, "le nozze con i fichi secchi". L'idea che si possano affidare compiti delicatissimi ad organismi pubblici senza dotarli di adeguate strutture rende poi molto difficile operare in concreto. Né d'altra parte convince fino in fondo la possibilità di avvalersi di strutture e personale del ministero del lavoro, essendo questa limitata soltanto a una piccola parte dei nuovi poteri della commissione.

Guido FANTONI

Nel corso dell'intervento del prof. Ricciardi mi veniva in mente che potremmo creare una ulteriore associazione tra tutti coloro che, a vario titolo, hanno frequentato l'ARAN. Dico questo perché penso che, pur con tutti i suoi difetti, l'Agenzia abbia contribuito a diffondere una cultura del lavoro pubblico assolutamente inesistente fino a pochi anni fa.

A proposito di frequentatori dell'ARAN e delle questioni legate alla rappresentatività e all'esercizio del diritto di sciopero, mi affretto a dare la parola al prof. Antonio Martone, che non ha bisogno di presentazioni.

Prof. Antonio MARTONE
Presidente della Commissione di Garanzia
della attuazione della Legge sullo sciopero
nei servizi pubblici essenziali

PROF. Antonio MARTONE*

Vorrei ringraziare coloro che mi hanno attribuito i contenuti del testo del disegno di legge in questione, sinceramente esso raccoglie qualche proposta da me formulata, ma io ho già sostenuto, quando è stata presentata la relazione al parlamento, che molte delle soluzioni testuali raccolgono delle mie indicazioni, ma le estremizzano troppo.

Avverto proprio l'esigenza di chiarire quale è la mia posizione. La mia idea è che, di fronte ad una pluralità di scioperi proclamati e non attuati, che io considero virtuali, anche se non li paragono certamente alla proposta dello sciopero virtuale tradizionalmente richiesto, bisognasse intervenire perché il solo effetto annuncio provoca danni all'utenza e all'immagine del sindacato. Se resta, comunque, l'esigenza di accertare quale rappresentatività ha il soggetto che va a proclamare lo sciopero la soluzione non è facile da individuare. Interessantissima la valutazione che ha fatto dianzi Santoro Passarelli in merito, anche se lui stesso ha riconosciuto che è un passaggio particolarmente difficile da condividere, e io per la formazione che ho ricevuto, per primo, sono piuttosto restio ad accettarlo. Quindi per valutare il grado di rappresentatività che ha il soggetto che proclama lo sciopero - e non con l'intenzione di condizionarne la possibilità di proclamarlo, perché ritengo che, se lo si facesse, vi sarebbe qualche problema di legittimità - sarebbe necessaria una legge di accompagnamento per l'accertamento nel complesso.

Se si debbono graduare i vari istituti, così come previsto dalle leggi, che debbano soddisfare esigenze di un equo temperamento tra i diritti, siano essi individuali, siano essi collettivi, probabilmente questo si

scontrerebbe con il diritto dell'organizzazione rappresentativa dei lavoratori di proclamare lo sciopero e l'interesse generale di chi gestisce il servizio del trasporto. Per questo la ratio di fondo è accertare per conto di chi e a tutela di quali interessi viene proclamato questo sciopero, perché in questo modo si riuscirebbe a fare un equo temperamento tra le posizioni contrapposte. Questo dell'accertamento non vuole vietare a nessuno soggetto di proclamare lo sciopero, come è già previsto dall'art. 19 dello Statuto e dalla sentenza n° 54 della Corte Costituzionale, ma naturalmente questo tipo di proclamazione, fatta da un soggetto di cui non è sperimentata la rappresentatività, ripropone tutta una serie di limiti.

Per questo ritengo giusto che nella legge sia prevista una soglia del 30% per la proclamazione dello sciopero, anche se in altri settori, ad esempio nel comparto dei ministeri, nessuna organizzazione sindacale da sola raggiunge tale percentuale. Allora è giusto che vi sia una convergenza sulla proclamazione dello sciopero di diverse sigle che insieme raggiungano tale soglia. Infatti, nel settore vi sono sindacati autonomi che non hanno una rappresentatività molto ampia e, addirittura, sotto il 5%, eppure continuano a proporre scioperi che più delle volte hanno l'adesione di pochissimi lavoratori. Per questo condivido appieno l'esigenza una adeguata percentuale in quanto c'è un interesse della collettività a prendere questi fenomeni spontanei e limitati e a riportarli sul piano di giusti rapporti istituzionali. In questo caso, infatti, comunque i servizi vengono sospesi, ma poi i lavoratori che perdono la retribuzione, ai quali va la mia profonda stima e il mio profondo rispetto, sono un numero molto basso. Per confortare questa mia tesi ho contattato l'Istat che mi ha fornito alcuni dati

che riguardano, le ore perse per lo sciopero. Li ho resi pubblici in occasione dell'Audizione al Parlamento.

Ho trovato delle situazioni a volte paradossali, ma già quando in taluni casi solo il 7-8% ha rinunciato alla retribuzione facendo sciopero e da valutare con particolare rispetto.

Allora quale è l'impostazione sulla quale oggi si potrebbe raggiungere una convergenza? Perché, può darsi che un domani si arrivi anche a quella concezione che lo sciopero è un diritto collettivo ad esercizio individuale, ma in questi tipi di rapporti tutto deve avvenire con passaggi gradualmente. A me in definitiva interessa che passi l'idea che bisogna valutare per conto di chi viene proclamato lo sciopero e se chi proclama effettivamente lo sciopero ha una certa rappresentatività. Dato che il concetto di misurazione della rappresentanza e rappresentatività sul piano del riconoscimento dell'erga omnes della contrattazione collettiva per legge è difficile, si può tentare almeno per la proclamazione dello sciopero. Lo stesso accordo del 22 gennaio, in mancanza di una confederazione rappresentativa, ha rinviato il problema.

Pertanto, se un'organizzazione è rappresentativa, - misurandola o su regole stabilite dalle parti sociali o dall'esito degli scioperi precedenti - proclama lo sciopero, se non è rappresentativa, per evitare violazioni della libertà di associazione e quindi non limitare la possibilità di proclamare lo sciopero, si può prevedere un referendum preventivo, in quanto non è possibile che scioperino poche persone e la proclamazione dello sciopero venga fatta da un'organizzazione con un limitatissimo numero di aderenti. L'esperienza fatta in tal senso è proprio quella che, in alcuni casi, scioperi proposti da organizzazioni poco rappresentative hanno portato alla impossibilità di

movimento per il Paese per la relativa la cancellazione di voli e la soppressione di treni. Questo, a parer mio, lede il diritto di sciopero e deteriora anche il concetto di corrette relazioni sindacali. Quindi in quei casi in cui o un nuovo sindacato o uno con pochi aderenti proclami lo sciopero potrebbe indire il referendum preventivo in modo da valutare l'adesione dei lavoratori alla rivendicazione. Se, invece, non vuol misurarsi sul referendum preventivo, anche per le difficoltà insiste nello strumento, allora potrebbe utilizzare la possibilità di uno sciopero virtuale.

Due parole sullo sciopero virtuale. In un precedente dibattito sul trasporto pubblico locale vi fu chi sostenne che nel trasporto l'azienda per effetto dello sciopero non riceve danni, in quanto le risorse dovute per gli abbonamenti sono già state incassate e risparmia le gomme, il carburante e le retribuzioni e che, in questo modo, il danno lo si farebbe solo ai cittadini e non all'azienda che, oltretutto, non avrebbe interesse a trovare soluzioni alla vertenza. Io, in quella occasione risposi che questo era un problema da affrontare inserendo una sanzione per l'azienda nei casi di sciopero che avesse la stessa incidenza di quella della perdita di retribuzione del lavoratore. In questo modo si renderebbe un danno anche al datore di lavoro e, quindi le due parti avrebbero interesse a trovare soluzioni condivise al conflitto. Resterebbe, però, da quantificare la quota che dovrebbe pagare l'azienda, infatti, mentre, nel caso di un'azienda privata sapremmo che una giornata di sciopero può implicare la perdita di guadagno per la non produzione di tot autovetture, nell'azienda pubblica, per le cose dette già, è difficile valutare il danno ricevuto. Se, quindi, sanzione ci deve essere, non ritengo giusto quantificare la cifra in un rapporto 1 (danno del lavoratore) a 10 (danno della azienda) perchè un tale

disequilibrio non ha ragione d'essere, ma essa dovrà essere stabilita dalle stesse parti nelle relazione sindacali.

Questo non deve avvenire come imposizione dello sciopero virtuale, ma come conseguenza della proclamazione di uno sciopero che abbia una significativa adesione, anche attraverso un referendum preventivo. Questo intanto va introdotto per far sì, come dicevo prima, che l'organismo che lo abbia proclamato sia legittimato da una elevata rappresentatività e in modo da sostanziare la regola, di cui parlavo in precedenza, per contemperare l'interesse dei lavoratori - che sono rappresentati da chi proclama lo sciopero e che lo fa a tutela di interessi di una certa parte della collettività - con l'interesse dell'intera collettività alla prestazione del servizio.

Lo sciopero virtuale invece è obbligato in certi settori nei quali in definitiva i lavoratori non possono scioperare, oppure non possono ridurre il servizio, ma devono per forza di cose restare a lavoro. Ad esempio gli addetti al funzionamento dei termovalorizzatori, di cui mi sono recentemente occupato, anche durante uno sciopero, devono restare per forza al lavoro per evitare che vi sia una interruzione di un servizio necessario. In questo caso è giusto che si possa fare lo sciopero virtuale in modo da non perdere la retribuzione ed evitare lo sciopero bianco a cui possono ricorrere con un danno ancora una volta solo per gli utenti.

Lo sciopero virtuale potrebbe avere come corrispettivo una quota di salario da destinare a fini sociali, mentre l'altra parte dovrebbe essere costretta a rendere informato il pubblico che lo sciopero è virtuale. Questo per evitare l'effetto annuncio di scioperi tipici che già con la sola diffusione della notizia provocano un danno all'utenza e con la successiva beffa subita per effetto di una revoca decisa nella giornata precedente.

Quindi direi che, con gradualità, si potrebbe introdurre il concetto di verifica della rappresentatività non come condizione solo per proclamare lo sciopero, ma per applicare una disciplina più snella. Infatti, un'organizzazione che nasce oggi deve avere il diritto di affermarsi ed inoltre se partecipa alla stipula del contratto deve poter anche utilizzare lo strumento dello sciopero quale forma di pressione. In questa prospettiva mi sembra che il contenuto del disegno di legge in questione mira a questo risultato. Allo stesso fine è rivolta la norma che impone la comunicazione della preventiva adesione, nel caso che il sindacato non voglia utilizzare il referendum o lo sciopero virtuale. In questo caso, l'azienda, non potendo prevedere quale sarà l'adesione, perché non è in grado di conoscere a priori il numero dei partecipanti non essendo nella possibilità di prevedere almeno la rappresentatività dell'organizzazione che lo ha proclamato, deve, comunque, organizzare il servizio per gli utenti, in modo da non ripetere l'esperienza deleteria di soppressione di 200 voli o di tutti i trasporti ferroviari, tranne quelli garantiti. Invece, se lo sciopero è fatto dalle tre confederazioni, ad esempio nel settore delle ferrovie, si può facilmente ipotizzare che esso avrà successo, così come se lo proclamano organizzazioni rappresentative in certi settori. Se, invece, lo sciopero è indetto da una nuova organizzazione l'adesione allo stesso non è così scontata, salvo che non è indicata dal referendum preventivo, oppure dal fatto che i lavoratori si esprimano con una dichiarazione preventiva di adesione. Tutto ciò per poter informare correttamente la collettività su quali servizi non saranno garantiti.

Sulla funzione della commissione per il diritto di sciopero non è stata fatta nessuna modifica, salvo la riduzione del numero dei membri per renderla

più funzionale. Io stesso ho avvertito questa esigenza di ridurre il numero, anche se nei sei anni della mia presidenza mi sono sempre sforzato di arrivare all'unanimità delle decisioni. La riduzione, pur mantenendo il pluralismo di voci, non è il voler limitare lo scontro di posizioni politiche diversificate, ma è necessaria in quanto bisogna comunque raggiungere una posizione. Anche se quando vi è la volontà di trovare la sintesi o lo sforzo per arrivare all'unanimità si possono fondere molte concezioni anche diverse. Per il resto non cambia nulla, mentre la nomina dei commissari riduce anche la struttura, infatti, la norma di legge ha stabilito la presenza di 17 collaboratori, consentendo anche di giovare della struttura del Ministero.

Chiudo con la considerazione sulle nuove funzioni, prevista per la Commissione di garanzia. Esse, ancora una volta, riguardano il tentativo di conciliazione che esiste già. Infatti nella precedente legislazione è previsto che, per uno sciopero di rilevanza nazionale, la commissione può sperimentare, se c'è accordo fra le parti, il tentativo di conciliazione. E' stato già attuato molte volte e, addirittura, per situazioni particolarmente difficili.

Per quanto riguarda, poi, l'arbitrato. Esso si può utilizzare, quando è richiesto dalle parti, come strumento per risolvere vertenze di contenuto sindacale in modo da risolverle senza andare davanti al giudice, ma non può essere usato per trovare soluzioni, quando lo sciopero riguarda opposizione a leggi regionali o alla finanziaria del governo.

Ovviamente queste nuove funzioni non cambiano la natura della Commissione, che, per i tagli sulla struttura organizzativa stabilita dalla

legge, si ritrova con strumenti operativi più ridotti rispetto al passato, anche se, forse, diventa più agile perché i componenti sono 5.

Per queste mie considerazioni ho ritenuto necessario un nuovo intervento legislativo, ed in questa prospettiva, con una certa gradualità, si è fatto un passo avanti solo nel settore dei trasporti. E' necessario che nell'intero mondo delle relazioni sindacali certe idee si affermino, e quindi potrebbe in futuro estendersi ad altri settori, come la sanità, che per fortuna fino ad oggi ha funzionato bene.

*Testo non rivisto dall'autore

Guido FANTONI

Io credo che le cose che ha detto il prof. Martone dimostrino che leggi di questo tipo sono molto complesse e dovrebbero essere lasciate gestire, anche nella fase di formulazione, a chi conosce fino in fondo i problemi.

Questa potrebbe essere la risposta ai dubbi di Ricciardi circa la scelta dello strumento della legge delega. Probabilmente si è ritenuto che nella fase di stesura dei decreti delegati sarebbero potuti intervenire molto più efficacemente gli addetti ai lavori, molto più competenti. A proposito di competenze, vorrei dare la parola ad un docente di diritto del lavoro che non si è mai tirato indietro quando si è trattato di fornire la sua preziosa esperienza di legislatore. Dò la parola al prof. Franco Liso.

Prof. Franco LISO
Ordinario di Diritto del Lavoro
Facoltà di scienze Politiche
Università di Roma “Sapienza”

Franco LISO

Vedo che il tempo stringe e che quindi bisogna essere coincisi. Non starò quindi a riprendere cose già dette da quelli che mi hanno preceduto. Per vivacizzare il confronto dico subito che, tra le varie riserve che nutro nei confronti del disegno di legge governativo, quelle che voglio particolarmente sottolineare riguardano la sua legittimità costituzionale. Non mi soffermerò sul discutibile utilizzo della delega. Mi interessa invece l'utilizzo che si fa del criterio della rappresentatività. Sono contento che Martone abbia espresso questa valutazione negativa; ma io la riformulo in termini molto più perentori.

Perché si deve parlare di incostituzionalità? A mio avviso, perché l'articolo 40 della Costituzione certamente legittima il legislatore a disciplinare le modalità dell'esercizio del diritto, mentre qui ci troveremmo di fronte ad una legge che incide direttamente sulla titolarità del diritto. Il sindacato con una rappresentatività superiore ad una determinata soglia potrebbe fare liberamente ricorso allo sciopero, il sindacato con una rappresentatività inferiore ha invece l'onere di farsi legittimare da un referendum, quindi non può vantare una titolarità.

Qui si è fatto opportunamente riferimento al collegamento tra il 39 e il 40. Ma vediamo più da vicino questo collegamento. Lo sciopero è sempre stato visto come l'altra faccia della libertà sindacale. La possibilità del ricorso allo sciopero dà effettività alla libertà sindacale. Senza la possibilità dello sciopero quella libertà si riduce a mera apparenza. Sono del tutto eccezionali i casi in cui il collegamento tra i due profili viene negato. E' il caso della Polizia di Stato, il cui personale è certamente titolare della libertà sindacale, ma non del diritto di sciopero. Se allora la situazione

normale è quella in cui vi è corrispondenza tra libertà sindacale e diritto di sciopero, come si può negare la titolarità del diritto di sciopero a soggetti che sono titolari della libertà sindacale? E' sufficiente il differente grado di rappresentatività dei soggetti sindacali?

Santoro Passarelli dice di sì e richiama le decisioni della Corte costituzionale che a più riprese hanno confermato la legittimità dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori che attribuiva determinati diritti ad alcune rappresentanze sindacali e non ad altre proprio in ragione della differente rappresentatività. Ma io non sono d'accordo con Pino. Infatti, a differenza dei diritti sindacali creati dallo Statuto dei lavoratori - che costituiva espressione, come sappiamo, di una legislazione promozionale - lo sciopero è un diritto direttamente sancito dalla Costituzione e da essa attribuito ai medesimi soggetti titolari della libertà sindacale. Questo diritto, dunque, non può essere negato dal legislatore ordinario, il quale invece ben può muoversi sull'ampio versante delle modalità di esercizio del diritto di sciopero. In altri termini, non si tratta, come si faceva nelle sentenze della Corte costituzionale richiamate da Pino, di giustificare perché un determinato diritto venga attribuito ad alcuni soggetti e non ad altri. Qui invece siamo in un campo già direttamente disciplinato dalla Costituzione.

Se non si può privare un'organizzazione che abbia gli attributi della sindacalità - per le ragioni che si sono dette - del diritto di proclamare lo sciopero, non si può escludere - vista la rilevanza degli interessi in gioco - che si possano tuttavia fissare regole relativamente al momento, concettualmente ben distinto, dell'*esercizio* del diritto. In particolare, si può pensare che tali regole possano anche essere volte a dare rilevanza al

diverso peso rappresentativo dei vari gruppi. Ad esempio, se l'attuale disciplina del diritto di sciopero nei servizi pubblici (ad esempio le regole sulla rarefazione delle azioni di sciopero) crea ostacoli all'esercizio del diritto, può essere ragionevole prevedere che essi gravino in misura maggiore sui gruppi minoritari. Una regola di questo genere non si potrebbe ritenere in contrasto con il principio di eguaglianza, poiché sarebbe misura ragionevole privilegiare – nell'esercizio del conflitto - i gruppi portatori di un interesse collettivo dotato di latitudine maggiore.

Si possono anche introdurre regole ispirate a quel “principio democratico” che il disegno di legge governativo vuole introdurre (nel momento in cui conferisce rilevanza all'elemento quantitativo). Tuttavia tali regole devono pur sempre essere rispettose del principio di libertà del quale ciascuna organizzazione gode. Il disegno di legge governativo, però, non rispetta questa libertà perché – come abbiamo visto – subordina la proclamazione dello sciopero alla presenza di un dato di rappresentatività che si misura sull'intera platea dei lavoratori interessati, e limita così la libertà dell'organizzazione sindacale e dei lavoratori che ne fanno parte. Imporre una regola di maggioranza in quest'ambito implica negare il pluralismo che è invece insito nel principio di libertà sindacale. Questa lesione sarebbe esclusa se si prevedesse (e ciò dovrebbe valere ovviamente per tutte le organizzazioni) che il sindacato può proclamare lo sciopero solo quando abbia verificato il consenso della maggioranza *dei propri iscritti*, ovvero il consenso della maggioranza *di tutti i lavoratori* (anche i non iscritti e gli iscritti ad altri sindacati), ma solo quando sia esso stesso a deciderlo, laddove evidentemente intenda rivolgere l'invito a scioperare a tutti i lavoratori indistintamente.

Si può obiettare che in questo modo il gruppo minoritario si limiterebbe sempre a fare il referendum solo tra i propri iscritti e che quindi si finirebbe per fare un buco nell'acqua. Si può replicare, però, che solo in questo modo si può rispettare il principio di libertà sindacale e che, inoltre, un risultato lo si avrebbe comunque: costringere un'organizzazione a verificare il proprio consenso può essere, a lungo andare, un fattore di indebolimento, quando la misurazione certificata e renda manifesta la condizione di soggetto di minoranza.

Titolarità individuale o titolarità collettiva? Pino ha insistito sulla titolarità collettiva. In verità questo lo considero nella nostra area un non problema, dal momento che la legge 146 richiede la necessità della proclamazione dello sciopero da parte del gruppo e quindi si deve dire che, così come c'è un diritto dei singoli di astenersi dal lavoro nell'esercizio del diritto di sciopero, c'è parimenti un diritto del gruppo a proclamare lo sciopero. Quindi sussistono entrambe le titolarità e si combinano. Non mi sembra che il disegno di legge che stiamo esaminando realizzi una svolta da questo punto di vista.

Sono peraltro d'accordo con Pino che l'anomia che finora c'è stata sul versante delle relazioni sindacali e il mito della titolarità esclusivamente individuale non è certamente un dato costituzionalmente necessitato. Se il problema è quello delle aggregazioni spontanee, non considererei in linea di principio contrario al principio di libertà sindacale un intervento legislativo che escluda una loro parificazione rispetto alle aggregazioni strutturate. Il principio di libertà sindacale non dovrebbe escludere in linea di principio che possa esservi una disciplina del soggetto sindacale o di alcuni suoi profili. L'importante, come ci dice la giurisprudenza dell'Oil in

materia di libertà sindacale, è che si tratti di una disciplina che non comporti una mortificazione dell'autonomia della organizzazione e della libertà dei singoli di costituirla.

E allora mi chiedo: la qualità e la rilevanza dei beni in gioco nel nostro settore – quello della mobilità – non può suggerire l'opportunità di superare i timori che si sono sempre nutriti nei confronti della seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione e di prospettare una sua attuazione proprio limitatamente a questo delicato settore? E non può suggerire anche che la tenuta del sistema, legittimato dal principio maggioritario, venga assistita dal principio della pace sindacale? Anche qui, ben sappiamo che l'attuale mancanza del principio di pace sindacale non costituisce un dato costituzionalmente necessitato, ma è figlio della anomia e della prevalenza di una determinata corrente dottrinale.

Se ci si muovesse in questa direzione si andrebbe ad incidere sulla radice degli inconvenienti che hanno suggerito al Governo di assumere l'iniziativa del disegno di legge. Avremmo un'area contrattuale nella quale il contratto collettivo varrebbe nei confronti di tutti e potrebbe tutti vincolare al rispetto di determinate regole, anche relativamente alla trattazione delle vertenze.

E allora sono d'accordo con quello che hanno detto Ricciardi e Martone. Noi dobbiamo parlare di rappresentatività, ma non partendo dallo sciopero e dalla titolarità ad indirlo. Dobbiamo partire invece dal sistema contrattuale.

Guido FANTONI

Mi sembra che la discussione che stiamo sviluppando sia veramente di estremo interesse. Mi domando, peraltro, perché tutti siamo convinti che uno snodo fondamentale delle relazioni sindacali italiane sia la regolamentazione della rappresentatività delle parti sociali e ciononostante non sia mai stata fatta una legge sulla materia.

A questo punto propongo di sentire anche l'opinione di un altro tipo di addetto ai lavori, cioè di Carlo Pileri, nella sua qualità di presidente dell'associazione Consumatori ADOC UIL.

Si tratta di un caso particolare perché le associazioni dei consumatori spesso non sono esattamente ben viste dal sindacato e viceversa. E' interessante quindi avere la sua opinione, grazie.

Carlo PILERI
Presidente Associazione Consumatori
ADOC UIL

Carlo PILERI

Desidero ringraziare Antonio Focillo e il Presidente Guido Fantoni per avermi invitato a questo dibattito. Certamente sarò una voce anomala, in quanto rappresento la voce dei consumatori, ovvero di coloro che, quando ci sono gli scioperi nei servizi pubblici, ed in particolare dei trasporti, non sono mica tanto contenti.

Però prima di affrontare nel merito il problema della revisione della regolamentazione del diritto di sciopero vorrei dire due parole sul movimento dei consumatori, e soprattutto su cosa penso dello sciopero personalmente.

Intanto va detto che il movimento dei consumatori non ha una posizione univoca sulla questione degli scioperi. Il movimento è composto da molte sigle, 17, e tra queste vi sono alcune di origine sociale e interessate a salvaguardare il valore solidaristico della società, altre invece hanno natura diversa e meno attente ai problemi di solidarietà sociale. Quindi tra noi vi è chi vorrebbe regolare il diritto di sciopero per meglio tutelare gli utenti del servizio pubblico salvaguardando però lo spirito dello sciopero ed i diritti costituzionali dei lavoratori, come noi la Federconsumatori e l'Adiconsum per citare alcune sigle, e chi invece è interessato solo ad eliminare i disagi degli utenti.

Detto questo voglio premettere anche che io credo nel valore insostituibile dello sciopero come ultima spiaggia in mano ai lavoratori uniti e organizzati per rafforzare la propria posizione nella trattativa con controparti certamente più potenti ed influenti non solo sotto il profilo economico ma anche spesso sul piano dell'informazione mediatica.

Lo sciopero ha poi un grande valore storico: è stato lo strumento che ha permesso la crescita ed il rafforzamento del movimento dei lavoratori in Italia e nel Mondo, e soprattutto che ha contribuito a consolidare le democrazie.

Però è anche vero che nel tempo lo sciopero ha avuto tante forme, e si è adattato ai momenti storici ed alle sensibilità diverse dei lavoratori ma anche della cittadinanza. E uno di questi momenti è stato anche la regolamentazione che nel 1990 – con la legge 146 - ha stabilito regole per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con un codice di autoregolamentazione, i tempi di preavviso, una Commissione/Autorità di controllo. E quella legge nasceva dalla volontà, espressa chiaramente, di voler salvaguardare i diritti costituzionali, in particolare il diritto alla tutela della vita, della salute, della libertà (inclusa quella di circolare) e della sicurezza della persona, dell'ambiente (inclusa la raccolta dei rifiuti) e del patrimonio storico-artistico. E' stato un passo importante, forse storico, ma certamente non sufficiente. Lo ha detto il Prof Ghera, se la legge del '90 ha riconosciuto alcuni limiti allo sciopero per tutelare i diritti di altri cittadini, non ha però risolto il problema del tutto e gli utenti hanno continuato a subire le conseguenze degli scioperi, anche selvaggi, senza che la Commissione per lo sciopero potesse intervenire adeguatamente.

Quindi è sicuramente opportuno riprendere la questione e trovare una normazione che sani i problemi ancora aperti. E sarebbe auspicabile che tali decisioni fossero discusse, almeno, se non condivise con tutti gli attori: i sindacati in primo luogo, ma anche i rappresentanti degli utenti e dei consumatori.

Allora vediamo quale deve essere l'effetto di uno sciopero. Certamente uno dei punti chiave è quello di determinare un danno economico alla controparte per portarla ad avviare una trattativa interrotta, per rinnovare un contratto scaduto, o per sbloccare punti importanti della trattativa in corso.

Intanto parlando del danno, non sempre lo sciopero provoca un danno economico rilevante alla controparte. Vi sono stati casi, e non rarissimi, soprattutto nel settore dei trasporti, in cui giornate non lavorate hanno fatto risparmiare aziende, e nel settore aereo non è difficile che in occasioni di scioperi vengano sospesi voli deficitari salvaguardando invece quelli più remunerativi. Quindi già qui si vede che la cosa non è scontata.

Ma c'è una questione ancora più significativa che non è stata dibattuta finora: le imprese interpretano lo sciopero come una causa di forza maggiore che interrompe l'erogazione del servizio e non rispondono quindi delle inadempienze.

Lo sciopero è come il fulmine che si abbatte sul traliccio, è come un terremoto, una guerra o una esondazione.

Ma non è affatto così: lo sciopero è indotto da un comportamento dilatorio o indisponibile della controparte imprenditoriale che provoca la reazione sindacale conseguente, quindi non può essere inteso come una causa di forza maggiore bensì come una responsabilità diretta dell'imprenditore.

Dal punto di vista degli utenti questo cambia tutto!

Determinerebbe infatti l'obbligo di rimborso e di risarcimento. E il danno vi assicuro sarebbe notevole! Infatti sarebbe possibile richiedere il rimborso e perfino il risarcimento per gli eventuali danni derivati dalla

inadempienza (pensiamo ad un volo aereo che fa perdere un importante contratto, piuttosto che la caduta di corrente elettrica che fa saltare le celle frigorifere di una macelleria, o il mancato pagamento di una cambiale, ecc.).

Con l'ABI questo punto è stato affrontato in una serie interminabile di incontri alcuni anni fa, e ci siamo battuti strenuamente per non mettere in modo esplicito che lo sciopero è una causa di forza maggiore tra le clausole che esonerano le banche dalla responsabilità per inadempienza. Il secondo punto essenziale, nella società dei media e della comunicazione come è l'attuale, è ottenere il sostegno della gente, dei giornali, delle radio e televisioni.

Se non si ha consenso si perde in partenza. Negli anni sessanta e settanta gli scioperi ottenevano un grande consenso mediatico e la simpatia dei cittadini. Oggi sappiamo bene che quando c'è uno sciopero nei trasporti i titoli dei giornali sono "CAOS IN CITTA' A CAUSA DELLO SCIOPERO".

Pochi sanno perché c'è lo sciopero, tutti però ce l'hanno con gli scioperanti.

Questo è un altro punto che non deve essere sottovalutato. Il consenso dei media e della gente sono parte integrante della forza che devono avere i lavoratori in una trattativa.

In occasione dei recenti scioperi per l'Alitalia, credo che assai pochi erano dalla parte di chi scioperava, e passava in seconda linea perfino il rischio del posto di lavoro corso da quei lavoratori. Forse ha avuto più consenso l'hostess che si era presentata al Grande fratello che chi scioperava!

Ma qui, va detto, che anche l'Authority di Martone deve avere più coraggio

e sicuramente dovrebbe avere anche più poteri e meglio definiti.

Noi abbiamo denunciato gli scioperi selvaggi dei dipendenti di Alitalia, che erano fuori dalle regole, che non consentivano neppure quella minima informazione ai consumatori che evitasse disagi gravi soprattutto per i turisti che non capivano neanche perché non c'era più il loro volo per tornare a casa ed erano costretti a bivaccare in aeroporto, in quanto nessuno diceva loro quando ci sarebbe stato.

Ma ai nostri esposti, Martone non ha dato risposte soddisfacenti.

Ora siamo in attesa dei risultati degli esposti fatti alla Procura. E lo stesso avvenne quando ci furono gli scioperi selvaggi dei taxi a Roma.

Allora l'Authority ci disse di non essere competente sui taxi, e che comunque l'assembramento di 4 mila taxi a piazza Venezia non era uno sciopero ma doveva essere considerato un incontro casuale!

Bene, noi vorremmo che l'Authority abbia le competenze definite e poteri sanzionatori forti. Serve anche a noi consumatori per far valere i nostri diritti. E servirà contro le violazioni della legge a tutela di chi invece le rispetta. Ad esempio sarebbe essenziale che, nel caso di inadempimenti o ritardi artificiali delle imprese fosse possibile un intervento impositivo o sanzionatorio dell'Authority per bilanciare la riduzione del potere di sciopero dei lavoratori, ad esempio quando scaduto un contratto non si avvia la trattativa per il rinnovo o si fa melina per non farla procedere.

In questo contesto lo sciopero virtuale ha una sua logica ed una sua dignità. Chiaramente non entro nel merito, non mi compete, delle modalità

ma credo che il dibattito sulle forme alternative allo sciopero tradizionale, che evitino una ricaduta forte sugli utenti debbano essere sostenute e prese in seria considerazione.

Personalmente ho partecipato a molti dibattiti promossi dalla UIL-Trasporti, ai tempi di Sandro Degni, sullo sciopero virtuale, e molto interessanti furono all'epoca le sperimentazioni fatte dai piloti.

Pur non entrando nel merito delle valutazioni giuridiche, una cosa voglio però dirla a proposito del disegno di legge in discussione e di cui oggi parliamo.

Se si prevede un referendum per "autorizzare lo sciopero", e se si prevede che si debba avere il 50% del consenso dei lavoratori del settore interessato, be' viene naturale dire che, se il 50% dei lavoratori ha aderito al referendum, lo sciopero non ha più senso.

Le controparti dovrebbero prendere atto di un consenso diffuso tra i lavoratori alle tesi dello sciopero ipotizzato e dovrebbero considerare l'esito

del referendum equivalente allo sciopero riuscito.

Anche in questo caso maggiori poteri all'Authority potrebbero dare la possibilità di intervenire sulle imprese per prendere atto della situazione determinatasi.

Guido FANTONI

Grazie a Pileri che ci ha giustamente rappresentato un punto di vista estremamente importante.

L'ultimo intervento programmato è quello del prof. Arturo Maresca che spero, per animare il dibattito, abbia qualche idea un po' diversa rispetto alle cose che si sono dette fino ad ora.

Prof. Arturo MARESCA
Ordinario di Diritto del Lavoro
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Roma “Sapienza”

Arturo MARESCA*

Quello di oggi è un tema molto importante ed impegnativo e richiederebbe un approfondimento ulteriore anche sulle tematiche che sono state illustrate nei vari intereventi.

La prima osservazione è quella di vedere se è utile, come fa il disegno di legge, intervenire non soltanto sugli aspetti che attengono il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con i diritti costituzionalmente garantiti, ma anche su altri aspetti che attengono alla stessa titolarità del diritto di sciopero. Infatti, a parer mio, essa può essere affrontata solo se non si riesce a realizzare il contemperamento dei diritti dei cittadini ad usufruire del servizio e quello dei lavoratori a manifestare per raggiungere un loro obiettivo.

Allora passiamo in rassegna molto rapidamente quali sono gli strumenti che invece consentono il contemperamento.

In primo luogo, la prima riflessione riguarda l'adesione preventiva allo sciopero. Mi ricordo che quando Massimo d'Antona scrisse il 22 dicembre del 1998 l'accordo sui trasporti, il giorno prima dell'accordo di Natale, aveva in mente esattamente una formula tipo quella del disegno di legge in questione, che non fu inserita per problemi di carattere generale.

Questo è un punto essenziale perché non si tocca la titolarità del diritto di sciopero e si lascia al singolo la libertà di decidere se aderire o meno, chiedendo al singolo di anticipare questa manifestazione di adesione di alcuni giorni. E questo forse smorzerebbe quell'effetto che sosteneva il presidente Martone, quando parlava di scioperi proclamati da sindacati che hanno 4 iscritti. Infatti, questi scioperi, proclamati da organizzazioni con 4 iscritti, se non hanno altre adesioni, sono irrilevanti oppure se hanno

l'adesione di altri lavoratori e, sebbene proclamati da un sindacato debole però raccolgono una partecipazione più vasta, sono quindi significativi.

Altro punto essenziale riguarda l'effetto annuncio: pratica sleale che va colpita con grande determinazione, molto più di quanto è stato fatto fino ad oggi. Attualmente, secondo me, gli strumenti normativi già esistono. Sarebbe auspicabile qualche rafforzamento normativo sul piano delle sanzioni e della rapidità di intervento, trattandosi di un abuso di diritto vero e proprio. La commissione di garanzia eroga sanzioni dopo molti mesi, quando non è più necessario perché il conflitto si è composto. Quindi, a parer mio, applicare le sanzioni dopo 6 mesi non ha senso e oltretutto a nessuno servono più. Le sanzioni vanno applicate rapidamente con un sistema efficace. All'interno di queste prospettive c'è anche lo sciopero virtuale che in alcuni settori, quelli che richiamava Martone, potrebbe sicuramente essere una possibilità da esplorare.

Prima di passare ai temi che attengono invece alla titolarità dello sciopero e sono temi anche questi delicatissimi, volevo accennare ad un altro punto che aveva destato la mia preoccupazione, è quello che riguarda l'articolo 1, comma 2 la quale *“prevede l'attribuzione di specifiche competenze e funzioni di natura arbitrale anche obbligatoria alla Commissione di Garanzia per la composizione dei conflitti collettivi”*. La preoccupazione è scemata perché ho chiaro, adesso, che il legislatore consentiva alla Commissione di Garanzia di intervenire con un arbitrato obbligatorio sulle controversie collettive. A ben capire si tratterebbe di una sorta di magistratura collettiva di lavoro che interviene sulle controversie collettive in modo obbligatorio. Io penso che non si possano obbligare le parti a

demandare la controversia a una commissione di garanzia, quindi su questo occorre sicuramente un chiarimento.

GHERA: C'è una tendenza a modificare radicalmente le tematiche del processo del lavoro, pensate che in materia di contenzioso individuale viene, anche se non in questo provvedimento, generalizzato l'arbitrato di equità.

MARESCA: infatti, volevo capire se questo è imposto dalle parti dal legislatore

GHERA non è imposto è una possibilità.

MARESCA Ecco, se è una possibilità che le parti scelgano entrambe di rivolgersi alla Commissione, è già c'è scritto nella legge.

GHERA: la tecnica è quella. Il lodo.

MARESCA: ma il lodo si sceglie invece qui è imposto. Questo è un problema da chiarire, perché, se è così, pone il problema che era stato introdotto anche da Focillo, cioè della motivazione dello sciopero. Su questa tematica è difficilissimo intervenire.

Concludo il mio intervento con questa questione che affascina tutti: la rappresentatività.

Penso di essere uno dei pochissimi a ritenere che, nel settore privato, non occorran regole sulla rappresentanza per quanto attiene la contrattazione

collettiva. Tale situazione ha dato un ottimo esempio di funzionalità e non necessità di nuove regole in quanto ne abbiamo fatto a meno finora e non è mai successo niente e non ci sono state controversie giudiziarie. E' un sistema che ha funzionato anche di fronte a momenti critici enormi nei rapporti fra le organizzazioni sindacali, in particolare quando la FIOM non firmò il contratto dei metalmeccanici.

Per tornare allo sciopero, mi ha colpito molto il pensiero di Pino Santoro Passarelli, quando ha detto che attraverso questa norma in pratica viene attribuita la titolarità dello sciopero al sindacato, perché a dire la verità nei miei appunti avevo scritto una cosa esattamente contraria.

Ma valutando il suo ragionamento mi sono convinto che, in effetti, ha ragione Santoro. Se noi applichiamo questa norma in pratica sottraiamo in primo luogo lo sciopero a qualsiasi soggetto sindacale che non abbia una forma organizzata e su questo siamo tutti d'accordo e in secondo luogo sottraiamo lo sciopero a tutte le associazioni sindacali che non hanno il 50%, cosa gravissima, in quanto la soglia del 50% non è raggiunta da nessun sindacato in Italia e quindi nessuno potrebbe proclamare lo sciopero. Anche se poi stabilisce che questo 50% è una percentuale che va vista a livello di settore, ma questo termine settore non è chiaro.

Altra questione sulla quale riflettere è la scelta fatta dal legislatore di affidare la proclamazione dello sciopero ad organizzazioni sindacali che sono al di fuori dell'azienda, togliendo questa prerogativa alle RSU.

Secondo il mio modo di vedere, con questo disegno di legge, il sindacato è stato in gran parte spogliato dello sciopero, perché, se non raggiunge il 50%, sono i lavoratori, attraverso lo strumento del referendum, a scegliere se farlo o no. Quindi la titolarità del diritto di sciopero sarebbe non

sindacale, ma plurima, in quanto è possibile che il sindacato non raggiunga la percentuale del 50% e, pertanto, l'organizzazione sindacale che ha il 20% nel settore deve chiedere ai lavoratori nell'azienda la possibilità di proclamare lo sciopero e saranno loro alla fine a decidere. Per questo, sostengo che la decisione in relazione sullo sciopero si sposta dal sindacato ai singoli lavoratori, si ritorna incredibilmente alla titolarità plurima, cioè di un gruppo consistente di lavoratori.

Queste sono considerazioni che, credo, troveranno, nella stesura della legge, sicuramente un aggiustamento. Volevo concludere con la tematica del collegamento fra rappresentanza ai fini della contrattazione con quella ai fini dello sciopero. Non c'è dubbio che un collegamento è possibile. Anche se bisogna distinguere la situazione del settore pubblico da quella del settore privato. Nel settore pubblico quelle norme hanno una funzione importantissima, infatti, ho letto nell'ultimo bollettino che, precedentemente alla legislazione delle norme sulla misurazione della rappresentanza e rappresentatività vi fossero 132 sigle sindacali, ovviamente non potevano essere tutte rappresentative e per questo era evidente che occorressero criteri selettivi come quelli introdotti dai decreti legislativi.

Ma nel settore privato questo problema non c'è. La funzionalità della contrattazione collettiva è data dalla rappresentanza che esercitano le parti e la esercitano in modo così pieno ed effettivo che nessun datore di lavoro mai stipulerebbe un contratto collettivo con organizzazioni sindacali che rappresentino il 5% o 6% dei lavoratori in quanto sarebbe un contratto collettivo destinato al fallimento più totale. Sta alla saggezza di chi negozia i contratti collettivi stipularlo con organizzazioni rappresentative dei

rispettivi settori che abbiano il consenso necessario affinché non venga messo in discussione immediatamente alla firma.

* Testo non rivisto dall'Autore

Guido FANTONI

Signori siamo alle conclusioni, volevo solo osservare che nella mia introduzione mi ero permesso in maniera molto meno raffinata di evocare alcuni problemi che Maresca ha molto meglio di me sottolineato perché ci sono una serie imperfezioni e di stranezze in questa legge.

Passo la parola ad Antonio Focillo per le conclusioni.

Conclusioni
Antonio FOCCILLO
Segretario Confederale UIL

Antonio FOCCILLO

Credo di poter tranquillamente dire che il dibattito – per i contenuti espressi nella più ampia libertà di pensiero - abbia raggiunto l’obiettivo fissato dall’associazione nel promuovere questo confronto. E cioè, un dibattito svincolato da posizioni precostituite o di parte che sarebbero prevalse se si fosse fatto all’interno delle relative strutture di appartenenza. Invece, come avete potuto sentire, i vari interlocutori, in prevalenza, docenti della stessa facoltà e della stessa materia, hanno espresso liberamente contenuti molto diversi fra loro. E’ stato questo un esempio di come dovrebbe essere un sistema pluralista in cui non vi sono posizioni precostituite per appartenenza. Sarebbe auspicabile che tale sistema, libero da schematismi, caratterizzasse la nostra società. Questa speranza discende dalla constatazione che oggi, in Italia, e’ sempre più difficile poter dire fino in fondo quello che si pensa, perché si rischia di essere catalogati e valutati non per i contenuti espressi, ma per come ti schieri fra le parti contrapposte.

Noi, in controtendenza, abbiamo voluto affrontare una materia delicata, come quella dello sciopero, in estrema libertà e abbiamo colto, secondo me, efficacemente l’occasione perché abbiamo proceduto secondo il metodo del dialogo, così come avveniva in passato, quando si legiferava per attuare riforme, cosiddette condivise. Abbiamo messo insieme dottrina, cultura giuridica, esperti di relazioni sindacali ed anche i consumatori perché quando si elabora una proposta di legge che ha tanti interessi collegati, bisogna coinvolgere nella sua elaborazione tutte le parti interessate per realizzare una possibile sintesi fra le varie esigenze

espresse. Uno degli errori di questo Paese, dei cosiddetti riformisti di oggi, è proprio quello di ignorare la totalità delle parti interessate proprio perché le leggi non vengono fatte per tutti, e la discussione o il confronto, quando c'è, avviene solo all'interno della maggioranza e quindi la logica evidente è che le leggi vengono approvate a favore di qualcuno e contro gli altri.

Fantoni poneva nella sua introduzione la domanda del perché il sindacato non si è posto il problema, almeno fino ad oggi, di discutere unitariamente il decreto legge del Governo sul diritto di sciopero. A parer mio, si sono sottovalutati i rischi e i pericoli insiti in una legge come questa, buttata giù senza che vi sia stato alcun confronto con le parti sociali. E ciò avviene - pur non volendo ripetere concetti già espressi in altre occasioni - perché, nella nostra società, viviamo in una situazione in cui la mancanza di strumenti di partecipazione democratica delle persone è un dato di fatto. Ovviamente nel momento che questi strumenti vengono a mancare, non c'è pluralismo, non c'è dibattito, non c'è confronto di idee, per cui, chiunque governa in quel momento può decidere a prescindere dagli interessi generali.

Questo è il problema. Soprattutto perché questo metodo va bene a tanti, principalmente a coloro i quali governano nei vari settori, convinti che il pluralismo e la dialettica sono solo una perdita di tempo e quindi è meglio decidere autonomamente anche perché, così, lo si può fare velocemente.

Noi, quando abbiamo fondato l'Associazione, l'abbiamo voluta aperta, antidogmatica perché convinti che, nell'ambito del diritto del lavoro, del diritto sindacale e dell'economia, dovessimo offrire opportunità di confronto a tutti, a prescindere dalla loro collocazione e dalla loro

appartenenza ad una o altra organizzazione per discutere liberamente e senza costrizioni di nessun genere.

Ho detto all'inizio che oggi abbiamo raggiunto il nostro scopo, perché abbiamo affrontato il tema dello sciopero con un pluralismo di posizioni, che si sono potute confrontare liberamente ed in modo sagace. Tutto ciò ha prodotto una discussione di contenuti e di merito molto approfondita che ha definito tanti aspetti problematici del decreto. Devo francamente dire che gli elementi di criticità che sono stati evidenziati a questo tavolo, erano già emersi tra l'altro in un confronto avuto recentemente fra il sottoscritto e la categoria dei trasporti.

La discussione di oggi non fa che confermare le nostre preoccupazioni, infatti, aver stabilito che solo coloro che hanno il 50% della rappresentatività possono proclamare lo sciopero è un dato abnorme che riduce di molto la possibilità di proclamare scioperi a difesa del mondo del lavoro. E' poi da approfondire il meccanismo della percentuale e su come questa si calcola in quanto non sono ancora chiari i parametri di riferimento. E' l'azienda, è il comparto il luogo dove si deve calcolare? Sapendo che la soluzione non è indifferente.

Ovviamente, come abbiamo detto, ci sono tanti altri dubbi, a partire da una premessa, che si può riassumere nella domanda: lo sciopero deve essere regolato o no?

Già in passato su questo tema della regolamentazione dello sciopero c'è stata una ampia discussione, ed anche all'interno del sindacato dove una parte ha sempre negato che lo sciopero potesse regolato *ex lege*.

Ricordo quando Saragat propose in Parlamento una regolamentazione dello sciopero fu accusato con i termini più violenti da una certa area di sinistra e

del sindacato. Noi vogliamo, anche oggi, ribadire la convinzione che tutti gli articoli della Costituzione vanno applicati, anche quello che codifica che lo sciopero è un diritto, seppure nei limiti stabiliti dalla legge (art. 40). La conseguenza è che una regola ci deve essere.

Anche in questa occasione voglio ribadire il concetto che la Costituzione ha natura fondamentale nel rapporto di coesione di una comunità, e quindi si devono orientare tutti i nostri atteggiamenti a riconoscerle il ruolo fondante di legittimità di ogni azione o potere. Per questo ritengo che oggi si debba riproporre l'applicazione degli articoli della Costituzione che sono rimasti inapplicati, a partire dall'art. 46 e anche degli artt. 39 e 40 che sono tutti e tre legati fra loro.

Da tempo sosteniamo con forza che lo sciopero per noi che rappresentiamo la cultura laica e riformista, è l'ultimo strumento che il sindacato deve mettere in campo, anche se, comunque, siamo altrettanto convinti che esso debba essere comunque garantito e tutelato come forma essenziale delle relazioni sindacali. Per noi non è il conflitto la regola, ma è l'eccezione, in quanto la regola per noi è l'accordo. In questo momento parlo ovviamente da rappresentante della UIL. La mia organizzazione è stata sempre convinta che gli interessi tra datore di lavoro e lavoratori sono comuni, perché se l'azienda va bene, anche chi ci lavora ne ottiene benefici. Quindi lo sciopero è l'ultima ratio che deve utilizzare il sindacato soprattutto laddove mancano regole che favoriscono il confronto e le relazioni.

Giustamente Martone diceva "se ci troviamo alla presenza di 10 lavoratori che sono addetti al rifornimento degli aerei e fanno sciopero tutti, si blocca la mobilità dei cittadini interessati " e quindi anche questo sciopero è illegittimo. Io credo che prima di considerarlo tale, bisogna valutare la

motivazione che ha portato quei lavoratori a scioperare, perché se è stata l'azienda a non volersi incontrare o a non voler ricercare una soluzione alla vertenza allora chi è il colpevole del disagio ai cittadini?

Se dipendesse dalla non volontà dei lavoratori allora andrebbero condannati perché hanno bloccato il Paese per un interesse corporativo, ma se dipendesse dall'azienda va condannata quest'ultima e allora lo sciopero è legittimo. Ecco perché sostengo che nelle relazioni sindacali vanno valutate le motivazioni di quello che avviene, perché sono convinto che la stragrande maggioranza delle persone e di coloro i quali sono seduti qui non vuole amplificare i conflitti, ma ricercare soluzioni al suo vivere quotidianamente il lavoro.

Questa è certamente l'impostazione di chi è esperto di relazioni sindacali e pertanto chiedo ai giuristi di contribuire a costruire un regime normativo, che tuteli questo principio di partecipazione e che oltre a tutelare, regolare o garantire lo sciopero, deve anche tutelare o garantire lo svolgimento della funzione sindacale nell'amministrazione o nell'azienda, riconoscendo alle organizzazioni sindacali la legittimità di rappresentare i lavoratori pienamente e regolando l'azione in modo da affrontare le questioni di contenzioso con il confronto e la mediazione. Questo perché quando non ci sono le condizioni per avere una sede di confronto o di partecipazione allora non resta che l'arma del conflitto. Ecco perché parlo di applicare anche l'art. 46 della Costituzione.

La seconda considerazione, viene proprio dalla mia esperienza, Guido Fantoni l'ha detta in termini molto chiari, noi, veniamo da una cultura che privilegia fundamentalmente strumenti di dialettica e di pluralismo, per

dare le massime garanzie di partecipazione a tutti, in modo da arrivare alla conclusione della discussione con la soluzione condivisa.

Infatti, tutti di coloro che hanno partecipato a vario titolo, all'esperienza della privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego hanno sempre lavorato per individuare delle regole che mettessero le parti su un piano di parità e garantissero che non ci fosse prevaricazione dell'una rispetto all'altra. E chi conosce la storia delle relazioni sindacali nel pubblico impiego sa che, prima della l. 421 del 92, esisteva il dpr che ratificava il contratto e quindi le due parti non erano sullo stesso piano, infatti, il Governo era in grado di recepire in toto o in parte i contenuti dell'accordo e pertanto era in posizione di supremazia rispetto al sindacato. Proprio per questo, molti di quelli che sono qui presenti, hanno contribuito a costruire quelle regole che andassero nel senso di tutelare complessivamente tutti. Anche allora vi erano divisioni fra i sostenitori del diritto di rappresentanza e quelli che teorizzavano il diritto di movimento, ma superando gli egoismi di parte abbiamo trovato una formula che teneva insieme le due tesi, e abbiamo escluso il referendum, sostituendolo con le norme per misurare la rappresentatività e la rappresentanza.

Abbiamo salvaguardato il principio della libertà di associazione, garantita dalla stessa Costituzione, ma abbiamo anche costruito un meccanismo basato sul minimo, non sul massimo di rappresentatività, proprio per dare la possibilità a tutti di avere il diritto a svolgere una funzione di rappresentanza e quindi avere potere di contrattazione. Abbiamo poi riconosciuto, legittimandole, tutte le associazioni che nello statuto avevano la definizione di organizzazione sindacale legata ad una rappresentanza territoriale di un ampio numero di lavoratori.

Questo modello che, di fatto, attua in parte l'articolo 39 Cost., è un primo tentativo da cui partire per ampliarlo agli altri settori, ferme restando le specificità da salvaguardare. Infatti, ritengo che senza la misurazione della rappresentanza e rappresentatività non siamo in grado di esercitare tutti gli altri diritti conseguenti dell'azione sindacale. Opportuna, in tal senso, mi è sembrata la proposta di far derivare da questo criterio di misurazione anche il potere di esercitare il diritto di sciopero.

Infine nel leggere il disegno di legge, ferma restando la premessa che è giusto regolare lo sciopero, ci ho visto più un senso inquisitorio che un'idea di regolare semplicemente la materia.

Infatti, emerge la volontà non solo di limitare il diritto di sciopero, ma addirittura anche qualsiasi forma di protesta. Se lo sciopero è un diritto costituzionalmente garantito, come altri diritti fondamentali per le persone, essi sono tutti uguali o vi è fra i diritti una gerarchia? Perché se si riconosce il diritto di fare sciopero solo se non violano altri diritti anch'essi garantiti dalla Costituzione, i due diritti alla fine non sono sullo stesso piano. Allora se il diritto alla salute ha comunque qualche priorità rispetto ad altri, allora anche il diritto al trasporto deve prevalere rispetto al diritto allo sciopero? Pongo la domanda perché non capisco perché questa legge si rivolge ad un solo settore e non all'intera collettività e alle intere tutele dei diritti essenziali.

Altra questione, di cui è giusto approfondire i riflessi che si possono determinare, riguarda la dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero da parte del lavoratore. Non sono per niente convinto della necessità di tale dichiarazione preventiva perché può diventare, in mano ad alcune aziende, uno strumento di pressione nei confronti dei lavoratori, se non peggio.

Per quanto riguarda lo strumento da utilizzare per regolare la materia, non posso essere d'accordo con chi ritiene molto utile la legge delega, perché così come sono oggi i rapporti di forza in parlamento e la considerazione che si è imposta all'opinione pubblica con tante campagne contro il sindacato non credo che ci siano le condizioni per costruire le regole insieme.

C'è un'altra questione che affronterò ed è quella relativa alla proposta dell'arbitrato. Sono d'accordo con tutti coloro i quali hanno posto osservazioni critiche sull'arbitrato previsto nel decreto, anche se io sostengo questo strumento deflativo, essendomi adoperato per costruirlo tanto da arrivare a regolarlo in un'ottica molto efficace: sono le parti che decidono di devolvere un conflitto all'arbitro e diventa, di fatto, un mediatore fra parti solo se lo vogliono e non è imposto obbligatoriamente dalla legge.

Non voglio fare il massimalista ed essere contro a prescindere, perché chi mi conosce sa che sono abituato al tavolo delle trattative a raggiungere comunque le ragioni di intesa piuttosto che i pretesti per il conflitto, ma quello che voglio evidenziare, anche in questo caso, è che non ci possono essere imposizioni di legge su materie così importanti e così significative che debbono restare nella disponibilità delle parti.

Altra questione è quella della legittimazione, io voglio intanto ringraziare in conclusione tutti quanti i relatori che hanno contribuito con i loro interventi a precisare meglio le questioni aperte e i contenuti del disegno di legge ed in particolare Santoro Passarelli, che, pur non presente nell'invito, è venuto lo stesso e ha posto all'attenzione di tutti una problematica importante e da approfondire meglio. Ho seguito con molta attenzione il

suo intervento ed ho ascoltato anche le osservazioni che ci sono state. Immaginare che da diritto individuale l'esercizio dello sciopero diventi collettivo, così come Egli teorizzava a seguito del decreto, è una tesi suggestiva e se si convenisse che vi è un fondamento dovremmo discuterlo approfonditamente, perché se così fosse vengono fuori tutta una serie di altri problemi. Potremmo organizzare, come associazione, un ulteriore dibattito, partendo da questa considerazione sulla legittimazione a proclamare lo sciopero legandola alla misurazione della rappresentanza e rappresentatività.

Infine, si può dire, senza tema di essere smentiti, che lo sciopero virtuale è nato proprio nei trasporti della UIL. L'idea era di eliminare il disagio che si crea all'utente nel momento in cui si effettua uno sciopero perché, in presenza di un conflitto fra le parti, anche il disagio deve restare nell'ambito delle stesse. Nel pubblico e nei trasporti ciò che, in presenza di scioperi, può fare male veramente è che sia l'amministrazione e non l'utenza a subirne i riflessi. Ma, nel settore dei trasporti le aziende non subiscono perdite economiche a causa di scioperi in quanto i finanziamenti arrivano comunque, quindi non è il biglietto a determinare la loro sopravvivenza e, alla fine, hanno un interesse relativo a dirimere il conflitto. Proprio perciò, come presuppone lo sciopero virtuale, se si proclama uno sciopero il lavoratore perde la giornata lavorativa, andando comunque a lavorare, ma, a sua volta anche l'azienda deve pagare una quota molto più alta di quella del lavoratore. Solo così l'azienda ha interesse a trovare una soluzione, altrimenti non c'è interesse dell'azienda a ridurre o evitare il conflitto. Tutto ciò non può essere lasciato alla contrattazione, ma deve essere previsto necessariamente nella legge, quindi

reso obbligatorio ed inoltre, la sanzione deve essere tale da prevedere una penalizzazione adeguata all'azienda, quando non si adopera per eliminare le ragioni del conflitto, in tal modo bilanciando le limitazioni imposte al sindacato sul diritto a fare lo sciopero.

Nel nostro Paese, lo stato delle relazioni si è imbarbarito, venendo meno quel principio di grande civiltà di confronto, mediazione e regolazione delle relazioni sindacali che ha prodotto lo statuto dei lavoratori e non si recupera con un semplice dibattito o con l'azione sindacale, ma, nel Paese deve esserci la consapevolezza di volerlo ed a questo potreste contribuire voi che rappresentate *l'intelligentia* di questo Paese. Bisogna ricreare le condizioni per cui, nella società, tutte le rappresentanze sociali abbiano un ruolo e il loro spazio, ovviamente, dipende dalla capacità e dalla quantità della rappresentanza. Infatti, oggi lo sciopero, dopo tante campagne di denigrazione, è considerato dall'opinione pubblica quale modo soltanto per creare disfunzioni e mai vengono presi in considerazione i sacrifici che i lavoratori sono costretti a fare per la non volontà della controparte a raggiungere un accordo. La differenza tra gli scioperi di oggi e quelli di ieri è che ieri, quando il sindacato promuoveva uno sciopero generale, nel Paese c'era la convinzione che era un soggetto in grado di cambiare la società per cui la cittadinanza ne condivideva lo scopo e si mobilitava a sostenerne l'azione, oggi, invece accreditando l'idea che il conflitto è dovuto solo rivendicazioni corporative è chiaro che la cittadinanza lo considera, erroneamente a parer mio, una struttura vecchia e dedita solo a salvaguardare dei soli affiliati.

Infine, la mia preoccupazione è che partendo dal limitare lo sciopero poi di conseguenza lo si fa per gli altri diritti.

Per concludere, un accenno ad un fatto che ha colpito tutti noi: il terremoto in Abruzzo- Esso è la dimostrazione della perdita di coesione e di valori di questo Paese: da un lato ci sono coloro i quali hanno costruito, a discapito di tutti, le case, pensando più al guadagno che alla sicurezza e dall'altra ci sono i lavoratori che facendo debiti le hanno acquistate ed oggi hanno perso tutto.

Per questo bisogna fermarsi e riflettere, non deve sembrare fuori tema, ma questo atteggiamento che ha fatto tanti guasti nell'economia mondiale deve cambiare ritrovando valori di coesione e solidarietà per rilanciare il principio di salvaguardare la dignità di tutte le persone e su di esso ricostruire i valori della società e le "nuove" regole della comunità, abbandonando l'arricchimento fine a se stesso e l'egoismo oggi prevalente.

Sommario

Introduzione dell'avv. Guido FANTONI	pag. 3
Relazione del prof. Edoardo GHERA	pag. 9
Interventi:	
- Prof. Giuseppe SANTORO PASSARELLI	pag. 20
- Prof. Mario RICCIARDI	pag. 27
- Prof. Antonio MARTONE	pag. 44
- Prof. Franco LISO	pag. 54
- Carlo PILERI	pag. 61
- Prof. Arturo MARESCA	pag. 69
Conclusioni di Antonio FOCCILLO	pag. 77