

Appunti per la

AUDIZIONE

del prof. Fabio Cintioli, presso le Commissioni I^a e XI^a del Senato della Repubblica, sui d.d.l. A.S. 1473 e 1409, recanti rispettivamente, «Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone» e «Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici».

1. La delega contenuta nell'art. 1 del disegno di iniziativa del Governo appare per molti aspetti di radicale innovazione: spicca, in particolare, la previsione di un sistema di computo e verifica della rappresentatività sindacale, al fine di vincolare la possibilità di proclamazione di azioni di sciopero al raggiungimento, da parte dei sindacati proclamanti, di una soglia del 50% degli iscritti; si introduce il referendum obbligatorio dei lavoratori per la proclamazione di scioperi promossi da organizzazioni sindacali che non raggiungano la soglia del 50% degli iscritti; si prevede l'obbligo della dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero da parte del singolo lavoratore; si introduce l'istituto dello sciopero virtuale, quale strumento alternativo alle tradizionali azioni di sciopero.

È molto significativo che la proposta di iniziativa dell'opposizione accolga questi strumenti, seppur diversamente formulati. Tali innovazioni, assai coraggiose, meritano dunque certamente di essere apprezzate, perché possono rappresentare valide forme di organizzazione e contenimento della conflittualità tra le parti sociali le cui ricadute sui diritti della cittadinanza vanno acuendosi in termini di intensità.

Va tuttavia segnalato che verosimilmente il computo della rappresentatività sindacale non mancherà di porre alcuni problemi pratici ed oneri organizzativi in capo agli organi a ciò preposti.

2. Il disegno di legge governativo concerne, tra l'altro, la riforma della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il progetto è anzitutto quello di ampliarne le funzioni, specie attribuendole un ruolo arbitrale nel conflitto sindacale, oltre che funzioni di monitoraggio dell'andamento del contenzioso. Sul punto è anzitutto l'art. 1, co. 2, lett. g) che detta una disciplina innovativa.

Potrebbe essere opportuno individuare la Commissione quale sede per lo svolgimento delle procedure di conciliazione previste dalla legge n. 146 del 1990, che, ad oggi, vengono invece svolte presso le prefetture. Qui, infatti, potrebbe trovarsi un interlocutore forse più idoneo per la composizione delle divergenze tra le parti sociali in merito alle modalità di esercizio del diritto di sciopero.

E' necessario valutare con attenzione la portata della funzione conciliativa che verrebbe ad essere assegnata alla Commissione dai decreti legislativi.

Il pericolo potrebbe essere infatti quello di incardinare presso di essa dei compiti conciliativi estesi ad un troppo vasto, e non puntualmente definito, ambito di conflitto sindacale. Una soluzione troppo ampia potrebbe risultare eccessivamente "rigida" e poco funzionale. Da un lato, determinate controversie è giusto che trovino nella spontaneità delle relazioni sociali la loro composizione, senza interposizioni pubbliche. Dall'altro, in differenti casi, è opportuno che sia il Governo in prima persona ad intervenire nella mediazione tra le parti sociali, quando nella controversia sindacale siano coinvolti interessi pubblici significativi. Qui, la mediazione di un organo rappresentativo, politicamente responsabile, è più utile rispetto al supporto tecnico che potrebbe provenire dalla Commissione.

3. Più in generale, il sistema regolativo che si mira ad introdurre attraverso l'art. 1 appare, di per sé, sufficiente a garantire un migliore contemperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali della persona, poiché perviene ad assetto articolato di condizioni per l'esercizio del diritto di sciopero, a tutela dei diritti degli utenti e delle esigenze di continuità della vita degli individui e dell'economia. Le esigenze pubbliche, in altre parole, trovano

nel riferimento legislativo un completo sistema di garanzie che consente di liberare la dialettica tra le parti sociali ad una maggiore spontaneità, senza l'interposizione di un organo pubblico.

In questo quadro, la Commissione sarebbe chiamata a svolgere un compito di controllo e garanzia di questo sistema regolativo, con funzioni in gran parte nuove, come quelle discendenti dalle esigenze di computo della rappresentatività sindacale che inevitabilmente ricadranno nella sua sfera di competenze.

4. A questo aggiornamento delle competenze della Commissione segue una riforma strutturale della stessa, contenuta nell'art. 3 del d.d.l.

La riduzione del numero dei componenti a cinque membri appare ragionevole, se seguita da un conseguente adattamento del regime di impegno ed economico oltre che delle incompatibilità.

Nella individuazione dei profili professionali dei componenti si esclude completamente la figura dei giuristi, segnatamente quella costituzionalistica o di formazione pubblicistica.

Sia concesso osservare che la novella, nella sua drasticità, lascia perplessi: se si analizza l'attività della Commissione e la natura delle sue numerose delibere, ci si rende conto che si tratta di atti redatti nelle forme di veri e propri pareri giuridici. Una funzione consultiva peculiare che, parrebbe, richiede necessariamente competenze e professionalità giuridiche.

D'altronde, la Commissione si muove in uno spazio densamente normato: dalla legge, dagli accordi, dai codici. Né si può dimenticare che essa conserva un potere sostanzialmente normativo, come quello di predisposizione di "regolamentazioni provvisorie" nei settori privi di una disciplina negoziale, così come di un potere sanzionatorio: sono funzioni che impongono una conoscenza della tecnica giuridica.

Inoltre, nel testo nel compaiono alcuni dati che convergono nel sottolineare questa esigenza: (i) l'interlocuzione e raccordo tra la Commissione e le autorità amministrative competenti per l'adozione dell'ordinanza di precettazione; (ii) la complessiva revisione del sistema sanzionatorio, nel quale è espressamente prevista l'istituzione di nuovi illeciti amministrativi; (iii) la

circostanza che la funzione conciliativa della Commissione rientra nell'ambito della generale figura, cui l'ordinamento comunitario ha dedicato notevole attenzione nell'ultimo periodo, della c.d. ADR (*Alternative Dispute Resolution*).

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, si noti che l'esperienza comunitaria, valutata insieme a quella dell'ordinamento nazionale, dà testimonianza di due circostanze: che le funzione di alta mediazione ben si addice ad istituzioni amministrative munite del carattere dell'indipendenza; che esse appartengono, nella grandissima parte dei casi, a soggetti in grado comunque di esprimere, e con decisa autorevolezza, competenze giuridiche.

Ciò, ovviamente, non impedisce che, specie alla luce delle nuove competenze, si possa procedere all'integrazione della professionalità giuridica con ulteriori professionalità. Del resto l'ordinamento, proprio nel campo delle Autorità indipendenti, ha sperimentato con successo questo tipo di "connubio". Si pensi, ad esempio, alle competenze giuridiche ed economiche all'interno dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Se alla Commissione si intende realmente conferire una competenza in tema di arbitrato nelle controversie sindacali, appare di assoluta urgenza disporre altresì norme molto severe per evitare conflitti di interesse dei suoi componenti. Discipline di questo genere non sono sempre agevoli da identificare nei loro contenuti, poiché impongono di prendere in considerazione una pluralità di situazioni di conflitto e di rapporti economici e di interessi; tuttavia, è necessario che la legge ne disponga dettagliatamente, senza rinviare a fonti subordinate.

5. E' auspicabile e positivo che la Commissione mantenga la qualità di Autorità indipendente.

E' proprio l'aver focalizzato l'obiettivo della riforma nel contemperamento tra valori e diritti costituzionali che possono venire tra loro in frizione che, prima di ogni altro argomento, può ben giustificare una siffatta scelta. La cura di interessi primari in conflitto ben si adatta al modello delle Autorità indipendenti; forse ancor di più, a dire il vero, di quello della regolazione *ex ante* di settori economici. A questo proposito, e con riguardo alla tutela del diritto alla riservatezza inteso quale diritto fondamentale, si rinvia ad

una recente decisione del giudice comunitario, resa nei confronti della Repubblica federale di Germania: Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 23 marzo 2010, Causa C-518/07, *Commissione Europea c. Repubblica federale di Germania*.

Si osserva, d'altra parte, più in generale, come negli ultimi anni siano emerse, da diverse parti, opinioni convergenti a sostegno di una riforma delle regole di nomina, di rendicontazione e di verifica dell'attività delle Autorità amministrative indipendenti.

Sono orientamenti che hanno avuto una vasta eco anche nella indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti che si è svolta lo scorso anno presso la Camera dei deputati.

In parte, il legislatore ne ha già tenuto conto disciplinando le modalità di nomina della Commissione indipendente per la Valutazione, l'integrità e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, recentemente istituita con il d.lgs. 150 del 2009. Le nomine dei componenti della CIVIT, infatti, avvengono – secondo quanto previsto dal co. 3 dell'art. 13 del decreto legislativo – sulla base di un procedimento che coinvolge anche le Camere.

Ad ulteriore ampliamento del recupero parlamentare di un controllo sulle competenze delle *Autorithies* sarebbe opportuno prevedere, ad es., l'illustrazione delle Relazioni annuali di queste istituzioni dinanzi alle Commissioni competenti, in modo da suscitare un dibattito pubblico.

Si ritiene che proprio il Parlamento possa e debba essere, in maniera ancor più efficace di quanto già oggi non accada, il naturale e trasparente “contrappeso” istituzionale all'indipendenza delle Autorità.

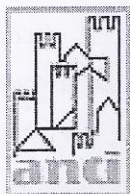
Procedimenti di questo genere potrebbero dunque essere inclusi già nella legislazione attualmente allo studio.

Quanto alla dotazione organica, non può che salutarsi con favore la normalizzazione di questo profilo, che fino ad oggi ha forse inciso sulla capacità organizzativa della Commissione. Andrebbe tuttavia verificato, pur col dovuto rigore, se, alla luce delle nuove competenze, il contingente previsto nell'attuale testo possa essere sufficiente allo svolgimento delle mansioni della Commissione; ciò, per l'appunto, soprattutto nella prospettiva, che il d.d.l. di

iniziativa governativa persegue, di ampliamento delle funzioni della Commissione.

Può far sorgere qualche perplessità, soprattutto per i potenziali riflessi in termini di autonomia e indipendenza dell'Organo, la disposizione del d.d.l. governativo che consentirebbe alla Commissione di utilizzare, per lo svolgimento dell'attività istituzionale, personale e strutture del Ministero del Lavoro.

6. Infine, si deve segnalare che nell'attuale testo sono del tutto assenti clausole abrogative e meccanismi normativi di integrazione e revisione del testo della legge 146, che pure viene ad essere intaccata direttamente ed in misura ingente, specie con l'art. 3 del disegno governativo. In proposito, la delega di cui all'art. 5 per la compilazione di un testo unico potrebbe essere meglio indirizzata già a partire dal presente testo di legge, specie con riferimento alle norme che non richiedono un'attuazione ad opera della decretazione delegata.



Audizione

Commissione

Lavoro, Previdenza Sociale

Senato della Repubblica

ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN 1473-1409 IN TEMA DI SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI

ESSENZIALI

23 marzo 2011

Premessa

I disegni di legge in esame si riferiscono a due temi molto delicati come la **riforma dell'attuale disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**, rappresentata dalla legge n. 146/1990, modificata dalla legge n. 83/2000 e le **disposizioni per la regolamentazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici**.

*E' bene ricordare che la Legge 146/1990, e le sue successive modificazioni, è intervenuta sul tema dell'esercizio del diritto di sciopero all'interno del settore di quei servizi ritenuti di essenziale importanza per i cittadini: lo sciopero, infatti, lungi dall'essere una questione interna all'azienda, fa entrare in gioco altri diritti egualmente tutelati dalla Costituzione: il diritto all'istruzione, alla salute, alla circolazione e mobilità. La Legge fu messa a punto con il consenso di tutte le parti interessate, e ancora oggi, **è comunque un punto di riferimento anche in altri Paesi europei**, sebbene mostri delle imperfezioni da migliorare.*

A tal proposito **i Comuni condividono la necessità di aggiornare al più presto la normativa relativa agli scioperi nei servizi pubblici essenziali e nel settore dei trasporti in particolare, che superi in alcuni punti la legge già esistente.**

Il primo DDL n. 1473 "Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone" **affronta** nei 5 articoli di cui si compone, la **questione della "frammentazione sindacale e la microconflittualità nei trasporti" attraverso una nuova regolamentazione sostitutiva dell'attuale impianto legislativo.**

Osservazioni

Tra le motivazioni che avvalorano la proposta di disegno di legge n. 1473 (Sacconi e altri), quella principale è rappresentata dal numero elevato di proclamazioni di sciopero nei trasporti, che rappresenterebbero una grave lesione al diritto alla mobilità dei cittadini. Infatti si legge nella introduzione al DDL *"Il dato della scarsa effettività della attuale regolamentazione del diritto di sciopero è tuttavia ben noto anche ai cittadini che si imbattono oramai in modo sistematico, soprattutto nel settore dei trasporti, in episodi eclatanti delle regole minime (preavviso, durata, procedure, prestazioni indispensabili), dove il disagio recato alla collettività e agli utenti dei servizi pubblici rappresenta la cassa di risonanza per strategie rivendicative condotte al di fuori di una fisiologica dialettica sindacale"*.

Il numero elevato degli scioperi non dipende solo dal numero delle Organizzazioni Sindacali presenti nel settore, ma anche dall'eccessiva

frammentazione del sistema delle imprese, le quali, per esempio, solo nel settore del trasporto pubblico locale sono quasi 1100¹.

I Comuni evidenziano la necessità di coinvolgere tutti gli attori istituzionali e le imprese che “svolgono servizi di trasporto pubblico aereo, marittimo, ferroviario o su strada, urbano e interurbano” (articolo 1 comma 1 ddl n. 1409) presenti sul territorio per “fare governance” e attivare tutte le politiche utili a diminuire i disagi degli scioperi a danno dei cittadini.

Si deve tener conto per fare un esempio, anche del **comportamento dei media** che spesso annunciano indistintamente blocchi della circolazione senza fare quasi mai alcuna utile specificazione sui soggetti che hanno proclamato lo sciopero.

I disegni di legge in esame puntano all’obiettivo di regolare un settore molto delicato, che investe oltre al diritto di sciopero anche la questione dei disagi recati alla cittadinanza.

I Comuni concordano con quanto previsto in entrambi i ddl per cui per proclamare uno sciopero nel settore dei trasporti sarà necessario un referendum consultivo preventivo obbligatorio. A meno che non si tratti di proclamazioni da parte di sindacati che hanno più del 50% di rappresentatività.

In ragione però dell’esigenza di procedere nel più breve tempo possibile a regolare la materia, si ritiene che il ddl n. 1409 (Ichino e altri), composto da pochi e semplici articoli, individui esattamente i fattori sui quali intervenire.

Altre considerazioni circa il ddl n. 1473 (Sacconi e altri) che non è stato sottoposto alla lettura da parte della Conferenza Unificata:

¹ Fonte : Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2008-2009; ASSTRA. “Il settore del trasporto pubblico locale italiano si compone di quasi 1.100 aziende ripartite omogeneamente su tutto il territorio nazionale, le quali impiegano 116.500 addetti, producono 1,9 miliardi di chilometri annui, trasportano 15 milioni di passeggeri al giorno e fatturano oltre 8 miliardi di Euro. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano ad oltre 50.000 unità, di cui il 90% sono autobus ed il restante 10% è costituito da mezzi operanti su modalità ferroviaria (treni locali, metropolitane, tranvie), lacuale, lagunare ed impianti a fune.”

- L'articolo 1 (*Revisione della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni, in settori o attività che incidano sul diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione*) comma 2, lettera b) dispone che il singolo lavoratore dovrà comunicare preventivamente l'adesione allo sciopero. La "dichiarazione preventiva" di adesione allo sciopero non è giustificata dalla garanzia dei servizi minimi, i quali sono già assicurati nella legge n.146/90 dalla predisposizione di contingenti di personale tenuti allo svolgimento del servizio e dalla previsione di periodi orari di astensione dallo sciopero.

- L'articolo 1 (*Revisione della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni, in settori o attività che incidano sul diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione*) comma 2, lettera c) introduce lo **sciopero virtuale** che potrà essere obbligatorio se il servizio è necessario e "che può essere reso obbligatorio per determinate categorie professionali". Non è chiaro a quali categorie professionali si fa riferimento.

- L'articolo 2 (*Revisione e potenziamento del sistema sanzionatorio di cui alla legge 12 giugno 1990, n.146*) comma 1, lettera b) che dispone la previsione di sanzioni amministrative per i lavoratori, in sostituzione delle attuali previsioni di sanzioni disciplinari, comporterebbe il venir meno del diritto alla difesa previsto dalla **Legge 20 maggio 1970, n. 300²**.

- L'articolo 3 (*Commissione per le relazioni di lavoro*) comma 1 riqualifica l'esistente **Commissione di Garanzia** come "**Commissione per le relazioni del lavoro**". Tale Commissione è titolare di compiti molto estesi come di misurazione della rappresentatività sindacale, di arbitrato obbligatorio, di irrogazione diretta delle sanzioni ai lavoratori e di "garantire trasparenza e simmetria informativa nelle relazioni industriali". **E' fondamentale che suddetta Commissione tenga conto dei "bisogni" degli Enti territoriali.**

- **Si ritiene utile prevedere delle "sub-commissioni a livello territoriale per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali" per gli scioperi indetti a livello locale.**

² Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento.

Parere alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica sul d.d.l. n.1473 del 2009 rubricato "Disegno di legge per la regolamentazione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone" e sul d.d.l. n.1409 del 2009

Prof. BRUNO CARUSO

(università di Catania)

DEMOCRAZIA SINDACALE E REGOLAZIONE DELLO SCIOPERO NEL
SETTORE DEI TRASPORTI

Il contesto: perché una nuova regolazione dello sciopero.

Con qualche ritardo rispetto al ritmo decennale di regolamentazione dello sciopero nei s.p.e. si ritorna a discutere di quel che sarebbe il terzo intervento, dopo quello del 1990 e del 2000, sulla materia dello sciopero nei s.p.e.

Le ragioni alla base di un tale intervento sono diffusamente presentate nelle relazioni illustrative dei due ddl che riprendono in qualche modo gli input contenuti nelle due ultime relazioni alle Camere sulla attività della Commissione di garanzia del presidente Martone (per il biennio 2007 e 2009) e del presidente Pitruzzella per il biennio 2009-2010.

Sia i due disegni di legge, sia le citate relazioni alle camere, concordano sostanzialmente nell'analisi di ciò che non funziona, onde la giustificazione del nuovo intervento.

Evidentemente due successivi cicli di riforma (quello del 1990 e quello del 2000) non hanno raggiunto l'effetto di calmierare o di rendere socialmente tollerabile lo sciopero nel settore dei trasporti, sia per il profilo della quantità di conflitti registrati, sia per il profilo delle modalità di svolgimento degli scioperi, posto che i loro negativi effetti continuano a riversarsi sui terzi estranei, gli utenti.

La novità dei due disegni, infatti, rispetto ai cicli di riforma precedenti è che essi non riguardano in generale i spe ma in particolare il settore dei trasporti, anche se poi le ricadute, soprattutto del ddl governativo, assumono un significato più ampio: una sorta di proposta di nuove modalità di regolazione dei conflitti, ma anche delle relazioni industriali, da sperimentare in un settore ad alto tasso di vulnerabilità, possibilmente da estendere, a macchia di leopardo, secondo un metodo di sperimentazione normativa, non dichiarato ma in larga misura presupposto.

Se si eccettua la limitatezza del settore di riferimento delle proposte di nuova regolazione dello sciopero, e si ripassa con la memoria il dibattito a ridosso dei due precedenti cicli di riforma (quello del 90 e del 2000), ci si avvede della similarità delle analisi e dei toni a giustificazione dell'intervento regolativo.

Ricordo agli illustri onorevoli – solo a scopo di contestualizzazione storica – che la riforma legislativa del 2000 (l. n. 83) e l'attività di concertazione precedente (il protocollo sui trasporti) fu il risultato in larga misura ottenuto dalla paziente operazione di mediazione governativa e tra le parti sociali di due grandi giuristi consulenti governativi, Massimo D'Antona e Marco Biagi che lavorarono su quella legge e poi assassinati dalle BR anche in ragione di quella riforma.

Ricordo pure che in quell'occasione – grazie anche a quella mediazione politico istituzionale di altissimo profilo – il consenso sindacale (non solo delle grandi confederazioni) fu pressoché unanime, mentre nella stagione attuale così non è: l'accordo del 22 gennaio 2009 cui fa riferimento il ddl governativo è un accordo separato. Sulla necessità di operare un nuovo intervento di regolazione non c'è, infatti, unanime consenso tra i sindacati, posto che la CGIL si oppone.

La prima considerazione da fare per entrare nel merito dell'intervento è allora se, oggi, ci siano mutamenti delle condizioni di fatto – politiche, sociali e sindacali – che rendono opportuno un nuovo intervento regolativo, a distanza dei dieci anni dall'ultimo.

I quattro documenti da cui ho preso le mosse, i due ddl e le due relazioni della commissione, concordano su una risposta positiva. Occorre una nuova regolazione legislativa, di integrazione più che di modifica del quadro legislativo esistente.

Sintetizzo brevemente le analisi comuni che conducono a questa concorde risposta:

- a) Gli scioperi nel settore dei trasporti in Italia, dopo i due cicli di riforma, non sono diminuiti; anzi da dati internazionali, citati nella relazione governativa, in Italia sembrerebbero aumentati (la analisi della Fondazione di Dublino, i dati sono confermati dalle relazioni dei Presidenti della Commissione di garanzia).

Ovviamente, per analisi concorde, ciò non è addebitabile alla legge di regolamentazione dello sciopero – ritenuta dagli osservatori una delle migliori circolanti in Europa – ma al sistema di relazioni industriali in generale, e al sub sistema di relazioni sindacali del settore dei trasporti, in particolare. Questo è un punto di analisi importante perché spiega alcune novità della proposta governativa in punto di cambiamento delle funzioni della Commissione di garanzia per la quale si propone anche un mutamento di denominazione (Commissione per le relazioni di lavoro).

- b) La riforma del 2000 non ha funzionato nel senso di calmierare gli effetti degli scioperi sugli utenti, anzi per certi aspetti ne ha aumentato i disagi (l'effetto annuncio dello sciopero nei trasporti) per cui il semplice annuncio di uno sciopero, poi revocato in tempo utile, comporta i medesimi disagi dello sciopero attuato, ma tutto ciò a costo zero per i virtuali scioperanti (la mera intenzione dello sciopero pubblicizzata produce quasi lo stesso danno dello sciopero); ciò sarebbe un esempio dell'effetto contro intuitivo della attuale regolazione (su tutto ciò ampli ragguagli tecnici nelle relazioni della commissione di garanzia).
- c) Quella che si presentava già come un preoccupante dato alla fine del secolo scorso, e cioè la frammentazione della rappresentanza sindacale nel settore dei spe in generale e dei trasporti in particolare, con indebolimento della rappresentatività dei sindacati confederali (fenomeno sintetizzabile nel sintagma della crisi della rappresentanza sindacale), oggi è fenomeno notevolmente aggravato, con effetti dirompenti sulle modalità di decisione e conduzione dei conflitti di lavoro in tale settore.

Sono - i tre indicati - punti di analisi comuni ai due disegni di legge; essi nell'insieme, secondo le relazioni di accompagnamento, militano a favore dell'opportunità di un nuovo intervento regolativo.

A tali ragioni di fondo, per completezza di analisi, occorre aggiungere alcuni elementi di contesto generale, che riguardano ovviamente entrambe le proposte; tali elementi finiscono per suggerire alcune delle soluzioni tecniche contenute nei ddl.

Ritengo utile mettere in evidenza tali elementi, perché si tratta di condizioni generali che possono consentire a tutti, e dunque anche al legislatore, una migliore valutazione contestualizzata dei due disegni.

- a) Le due proposte si inseriscono in un dibattito (politico, culturale e sindacale) sulla natura del diritto di sciopero, in ragione della sua titolarità (individuale o collettiva), dibattito "arroventato" e per certi aspetti "ideologizzato" dagli accordi di Mirafiori e di Pomigliano d'Arco e dalle vicende referendarie connesse.
- b) Le due proposte si inseriscono in un contesto di crisi strategica (politica ma anche istituzionale) dell'unità sindacale che incomincia ad assumere i tratti della irreversibilità (anche se nelle vicende sindacali occorre sempre andar cauti); le ricadute della crisi dell'unità confederale – se e quando si decidesse di affrontare in tale congiuntura la regolazione della rappresentanza – sono di solito deflagranti e rischiano di paralizzare ogni proposta legislativa che abbia un tale oggetto, a maggior ragione se la regolazione della rappresentanza sindacale venga collegata al problema della regolazione del conflitto. Ce lo conferma la storia istituzionale e sindacale post costituzionale nel nostro paese: l'unico riuscito intervento legislativo di regolazione della rappresentanza e della rappresentatività sindacale, non solo con riguardo al momento della decisione politica legislativa, ma anche al suo effettivo funzionamento postumo nella pratica, è stato quello compiuto alla fine negli anni '90 (d.lgs n. 80 del 1998 poi incorporato nel TUIPI) nell'impiego pubblico. Su quella riforma c'era unità di intenti delle grandi confederazioni e delle forze politiche e sociali. Il tentativo di trasferire quella regolazione della rappresentanza e della rappresentatività nel settore privato senza il consenso di tutte le confederazioni, come è noto, invece, abortì.
- c) Le due proposte si inseriscono in un contesto (rispetto alla fine del secolo scorso) in cui è aumentata la rilevanza sovranazionale dei conflitti che riguardano settori strategici di rilevanza generale, soprattutto, ma non solo, nel settore dei trasporti; la materia dello sciopero, come è noto, al di là della esclusione di formali competenze da parte dell'UE, è stata oggetto di alcune sentenze della Corte di giustizia europea che hanno posto l'urgenza del problema di una regolazione degli effetti transnazionali dei conflitti sindacali. Ciò anche per evitare non previste (e non volute) tracimazioni della regolazione per via delle sentenze della

Corte di giustizia sui sistemi nazionali di relazioni industriali (quel che è avvenuto in Svezia con il caso Laval). Di questo importante aspetto della regolazione del conflitto si occupa, opportunamente, l'ultima relazione della Commissione di garanzia, ma non c'è traccia nei due ddl più concentrati sulla rilevanza nazionale del problema.

La regolazione nei ddl: sciopero e democrazia procedurale

Sin qui le analisi e gli elementi di contesto comuni che sorreggono entrambe le proposte di modifiche dell'assetto regolativo vigente. Da questo momento in poi, vale a dire sulle concrete proposte di riforma, esse divergono vistosamente.

Il ddl dei senatori dell'opposizione appare più circoscritto e limitato sia nel suo ambito oggettivo di rilevanza, sia in ragione dell'apparato normativo proposto; il ddl governativo, pur essendo oggettivamente limitato anch'esso al settore dei trasporti, per il suo contenuto regolativo appare potenzialmente proiettato verso un cambiamento più radicale della regolazione dello sciopero nei spe. Probabilmente - ma si tratta di una mia personale convinzione - se l'esperimento dovesse riuscire, il ddl prefigura un percorso, una prospettiva di regolamentazione più generale dello sciopero.

In questa divergenza di ambito oggettivo e di proposte regolative generali, c'è tuttavia un tratto che accomuna i due disegni e che bisogna mettere nel dovuto rilievo.

Questo elemento comune appare rilevante sia come tecnica di regolazione in se considerata, sia per i riflessi giuridico istituzionali, di grande portata, con riguardo alla configurazione generale del diritto di sciopero e della sua titolarità individuale, collettiva-diffusa o sindacale.

Faccio riferimento alle disposizioni, presenti in entrambi i disegni, che subordinano la legittimità dell'esercizio dello sciopero nel settore dei trasporti ad una proclamazione procedimentalizzata, ad opera di un sindacato che abbia una certa soglia di rappresentatività maggioritaria, o in seguito ad una decisione referendaria maggioritaria preventiva, o all'adesione esplicita (è il caso del ddl governativo, del singolo lavoratore).

Non posso soffermarmi sui singoli disposti che implicano tutti problematiche tecniche molto complesse.

Il tema è di grande interesse perché incide contemporaneamente su due questioni cardine del diritto sindacale italiano post costituzionale: a) il problema della democrazia, della rappresentanza e della rappresentatività sindacale; b) il problema della titolarità del diritto di sciopero.

Le relazioni con le due norme costituzionali cardine del nostro sistema sindacale, l'art. 39 e 40 sono evidenti. Lo sono ancor di più perché (come ampiamente discusso nella letteratura scientifica) le problematiche della democrazia e della rappresentanza sindacale, nella decisione di proclamazione dello sciopero, mettono in collegamento (con rischio di corto circuito) due grandi diritti/principi (la libertà sindacale e la libertà di sciopero) normalmente giustapposti ma non incrociati. Ciò era stato a suo tempo messo già in rilievo, opportunamente, da Massimo D'Antona.

Cerco di ridurre al nocciolo questioni teoriche altamente complesse.

Il problema teorico, ma con evidenti ricadute regolative in un senso o in un altro, è il seguente: è legittimo regolare per legge le modalità di esercizio di sciopero sino ad incidere sulla legittimità dello stesso - in tal modo incunandosi nell'area della titolarità del diritto - con provvedimenti normativi che formalmente si presentano come di sostegno al principio di democrazia sindacale, mediante l'utilizzo di un suo corollario tecnico, il principio di maggioranza?

Badate non si tratta di un problema solo italiano: in Italia la complicità è data dalla presenza di una norma (l'art. 40) che, al di là della sua lettera, per diritto giurisprudenziale e dottrinale vivente e anche per ragioni di evoluzione del nostro sistema relazioni industriali, è stata, storicamente e per lungo tempo, interpretata come attributiva della relativa titolarità al singolo, e non al sindacato ma neanche alla collettività diffusa (mediante una decisione referendaria maggioritaria). Voglio dire che tra autunno caldo del '69, statuto dei lavoratori e interpretazione dell'art.

40 della Cost. che attribuisce la titolarità del diritto al singolo e non al sindacato, c'è una compenetrazione storico-costituzionale e non un nesso meramente storico-contingente.

Il problema può porsi pure nel seguente modo: può, in Italia, una maggioranza di votanti chiamata a decidere sulla proclamazione dello sciopero, o un sindacato a consenso elettorale o associativo maggioritario, disporre del diritto di sciopero di un singolo o di una minoranza per esempio come avviene in Germania, delegittimando, la maggioranza o il sindacato, l'azione di sciopero di gruppi di lavoratori o di sindacati minoritari, e consentendo l'intervento sanzionatorio del datore di lavoro?

Registro solo - senza prendere partito su un dibattito generale che sta nuovamente appassionando gli studiosi dopo il caso Fiat - che la risposta dei più tende ad essere negativa: io credo, non per conservatorismo culturale, ignavia o inerzia progettuale; ma perché quando si tratta di mettere mano alle infrastrutture giuridiche e costituzionali di un sistema giuridico storicamente sedimentatosi (e la titolarità individuale del diritto di sciopero rappresenta una tale sedimentazione; si tratta di una infrastruttura giuridica del nostro sistema sindacale) bisogna andare con i piedi di piombo; ogni atteggiamento corrivo e superficiale, ancorché giustificato con la retorica del cambiamento globale e del rinnovamento palinogenetico, rimane tale.

Questo sul piano generale del rapporto tra diritto di sciopero, strumenti della democrazia sindacale e principio di libertà sindacale. La democrazia sindacale non può essere uno strumento di limitazione del diritto di sciopero, né i sindacati maggioritari possono disporre contrattualmente dello sciopero per i non iscritti e per i sindacati non firmatari di contratti che, nel nostro sistema, non hanno efficacia generale, ma neppure nei confronti dei propri iscritti i quali se scioperano in violazione di una clausola di tregua siglata dal proprio sindacato si espongono a sanzioni endoassocie, ma giammai a sanzioni disciplinari incidenti sul rapporto di lavoro.

Questo il diritto giurisprudenziale e dottrinale vivente in Italia e non sarebbe facile per il legislatore far cambiare idea né ai giudici ordinari né, è questa una mia personale prognosi, alla Corte costituzionale.

Questo in generale. Se si osserva, tuttavia, più da vicino il problema aperto dai due ddl, se ne mettono meglio a fuoco i contorni. La questione che essi sollevano non riguarda affatto il problema del rapporto tra titolarità dello sciopero, democrazia e libertà sindacale, ma uno ben diverso.

Vale a dire se si può limitare l'esercizio del diritto di sciopero nei settori in cui il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti legittima un tale intervento eteronomo di limitazione delle modalità di esercizio, usando tecniche di democrazia procedurale, diretta o rappresentativa. E' il problema affrontato negli anni '80 dalla dottrina in occasione di alcuni interventi limitativi dello sciopero posti in essere dal governo Thatcher in nome di una più generale riforma dei sindacati britannici attraverso una loro democratizzazione interna imposta con legge. Me ne occupai io stesso¹ e anche Marco Biagi² con il quale ci scambiammo convergenti opinioni durante un contemporaneo soggiorno in Gran Bretagna all'epoca.

La nostra comune idea era che "la proceduralizzazione democratica eteronoma" della decisione di sciopero, intesa quale strumento di limitazione del suo esercizio, era legittima non in generale, come limitazione della titolarità, ma solo come limitazione dell'esercizio in ragione di bilanciamento con altri diritti e interessi concreti. Tale tecnica di limitazione, riferita alle modalità di esercizio, poteva quindi essere sperimentata e realizzata nel settore dei servizi pubblici essenziali³.

¹ B. Caruso, Contributo allo studio della democrazia nel sindacato, Giuffrè 1986, sez. V

² M. Biagi, Sindacato, democrazia e diritto, Giuffrè, 1986.

³ «L'imposizione per legge di procedure di assunzione di un quantum di consenso diretto da parte dei lavoratori interessati prima dell'inizio dell'azione di sciopero, insieme ad altri strumenti, potrebbe avere un utile effetto di raffreddamento e di moderazione del conflitto in settori... vulnerabili soprattutto per i riflessi sugli interessi dei terzi estranei...L'impegno che il sindacato sarebbe costretto a profondere nella preparazione della procedura di consultazione referendaria, secondo le disposizioni di legge, imporrebbe, di fatto, la postergazione della effettiva dichiarazione di sciopero... Far dipendere, la legalità dello sciopero in tali settori dalla formale volontà della maggioranza (eventualmente qualificata) dei lavoratori interessati, si porrebbe in tal caso

Se questa premessa concettuale è vera, non ho alcuna difficoltà ad ammettere (non essendo in gioco il principio generale della titolarità del diritto di sciopero né una contrapposizione altrettanto generale e astratta tra le ragioni della democrazia, della libertà sindacale e del diritto di sciopero) che il legislatore ordinario possa utilizzare strumenti di democrazia diretta e/o rappresentativa, con il corollario del principio di maggioranza, per regolamentare l'esercizio (non il diritto) di sciopero.

Lo può fare agendo anche sul potere di proclamazione nei settori dove convivono diritti e interessi di rilievo costituzionale che meritano o impongono il bilanciamento.

Non destano quindi - sul piano costituzionale - scandalo le norme dei due progetti che affidano alla validazione consensuale dello sciopero nel settore dei trasporti la proceduralizzazione dell'esercizio dello sciopero. E ciò sia che avvenga attraverso il referendum - tipico strumento di democrazia diretta - sia attraverso la verifica preventiva della rappresentatività maggioritaria del sindacato o dei sindacati proclamanti: la proclamazione affidata ai sindacati maggioritari (meccanismo di democrazia rappresentativa).

Il problema semmai è di efficacia dell'organizzazione tecnica degli strumenti (chi certifica e come si misura la rappresentatività, come si organizzano referendum genuini?), ma su questo c'è ampio margine anche per proposte di sperimentazione legislativa, qualora il legislatore volesse assumere questo approccio metodologico, anche con riferimento al solo, ma estremamente delicato, settore dei trasporti.

La regolamentazione divergente dei ddl 1473 (del governo) e 1407 (dell'opposizione)

Giunto a questo punto i due ddl si biforcano; meglio, il ddl dei senatori dell'opposizione si ferma, quello del governo va avanti per una strada che ritengo per alcuni versi non praticabile, per altri impervia e poco dissodata; per altri, infine, condivisibile nei limiti che dirò.

A queste proposte governative di cambiamento più generale della legge sullo sciopero nei spe e nel settore dei trasporti dedico solo rapidi e sintetici passaggi.

PRIMO PUNTO CRITICO (LO STRUMENTO DELLA DELEGA).

In primo luogo mi pare strano e inusuale sotto il profilo istituzionale, che in una materia così delicata come quella oggetto della regolazione proposta, si utilizzi lo strumento della delega legislativa al governo, espropriando il parlamento della prerogativa di regolazione diretta e di dettaglio. Si tratta di una materia - mi corre obbligo ricordarlo - che coinvolge diritti costituzionali e che, inevitabilmente, finisce per trascinare sul sistema di relazioni industriali più generale, in quanto appresta soluzioni che possono prefigurare interventi di più vasto impatto e significato.

SECONDO PUNTO CRITICO. (LA MODIFICA DI RUOLO, FUNZIONE E DENOMINAZIONE DELLA COMMISSIONE)

Si propone un più ampio ruolo arbitrale sul merito dei conflitti di lavoro alla Commissione di garanzia, che verrebbe - non a caso - ri-nominata "Commissione per le relazioni di lavoro". Si tratta di una proposta di cambiamento di ruolo e funzione della commissione che stravolgerebbe l'assetto complessivo della legge di regolamentazione dello sciopero, occupandosi d'altro; vale a dire dell'istituto dell'arbitrato collettivo nelle relazioni sindacali per il quale andrebbero con accuratezza studiate, con il metodo storico e della comparazione, la possibilità di un suo trapianto in Italia. Ricordo soltanto che l'arbitrato collettivo nelle relazioni industriali, vive vita grama nei paesi in cui è legislativamente da tempo riconosciuto e istituzionalmente legittimato (Australia e USA) e non è mai

non come indebita limitazione soggettiva alla titolarità del diritto, bensì come legittima regolamentazione dell'esercizio. Si creerebbe, infatti, un ulteriore ostacolo, politico e giuridico, all'azione conflittuale dei gruppi o dei sindacati minoritari e/o corporativi», Caruso op. cit. p. 200

decollato in GB. Per più ampi ragguagli sull'esperienze di arbitrato collettivo, nel merito delle controversie rinvio alla letteratura che cito in nota⁴.

Ripeto, l'arbitrato collettivo non è un tabù, se ne può discutere seriamente ma ogni proposta estemporanea e corriva di trapianto nel nostro sistema rischia il rigetto immediato: ce lo dice la teoria della comparazione. Se poi lo si volesse introdurre in una legge che ha altra struttura e funzione (la legge di regolamentazione dello sciopero nei spe) si rischierebbe soltanto di stravolgere l'assetto vigente, con effetti di cortocircuiti regolativi che porterebbero soltanto alla paralisi nel medio periodo dell'assetto di etero regolazione dei conflitti in tali settori, in atto vigente.

TERZO PUNTO CRITICO

La commissione, se mantiene la sua funzione e incardinata nel framework normativo in cui è attualmente inserita, deve mantenere anzi accrescere la sua autorevolezza. Le autorità indipendenti non sono catturabili solo se composte di membri autorevoli; tanto più efficace è lo svolgimento dei compiti che le sono affidati, quanto più è alta l'expertise dei membri e la dotazione di risorse umane e finanziarie messe loro a disposizione.

La deriva in termini di perdita di autorevolezza che ha riguardato la Commissione negli ultimi anni, si aggraverebbe, a mio avviso, se i suoi membri dovessero essere scelti - come propone il governo - tra meri "esperti di relazioni sindacali". La dizione è talmente generica che permetterebbe operazioni di imbarco al ribasso che sancirebbero il de profundis di tale autorità già in evidente declino. Mentre appare del tutto condivisibile la scelta di una riduzione del numero dei membri della commissione (cinque è costituisce un numero sufficiente). Occorrerebbe però individuare una soglia di criteri selettivi ben più rigorosa di quella attuale. Ritengo, non per spirito di casta, fondamentale la presenza di giuristi del lavoro e costituzionalisti di chiara fama, nella commissione.

PRIMO PUNTO CONDIVISIBILE

Considero astrattamente opportuna la regolamentazione dello sciopero virtuale; si tratta della quadratura del cerchio: si sciopera nei settori dei servizi essenziali (o in altri settori) continuando a lavorare e l'ammontare delle retribuzioni delle lavoratori, più un multiplo a carico delle imprese, equivalente al periodo di astensione, viene versato in un fondo di solidarietà. Vengono fatti in tal modo salvi gli interessi dei terzi estranei al conflitto.

Così viene descritto lo sciopero virtuale nella relazione di accompagnamento al ddl n. 1170 presentato al senato nel 2008 dal senatore e collega Pietro Ichino: un "*sindacato o una coalizione di altro genere possono scegliere di proclamare in alternativa rispetto allo sciopero tradizionale, soprattutto in un settore di servizi pubblici, al fine di esercitare pressione sulla controparte imprenditoriale in modo diretto, incidendo immediatamente sul suo bilancio, ma senza recare pregiudizio agli utenti del servizio o alla collettività, comunque senza distruzione di ricchezza*".

I problemi dello sciopero virtuale non sono concettuali ma di concreta regolazione: il problema, una volta che venga regolato, è di sua effettiva utilizzazione; nella pratica non è facile arrivare ad una regolamentazione che lo renda appetibile per tutte le parti: sindacati, lavoratori e datore di lavoro. In particolare non è facile stabilire la maggiorazione a carico dell'impresa (le proposte vanno dal doppio rispetto alle retribuzioni, oppure una maggiorazione variabile, in ragione dei ricavi o del fatturato dell'impresa).

Oltre tutto, se la scelta di ricorrere allo sciopero virtuale, è volontaria, diventa complicato capire chi aderisce allo sciopero virtuale e chi non vi aderisce.

Per questa ragione, prudentemente nel ddl 1170, i senatori dell'opposizione lo considerano uno strumento volontario, una risorsa a disposizione degli attori del conflitto, ma non un obbligo e rinviando per i dettagli alla regolamentazione

⁴ L. Corazza, *Note sull'apparato rimediabile del nuovo sistema di contrattazione collettiva*, DRLI, 2010, 2, p. 341 ss.; M. D'Antona, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, 1991 ora in *Opere*, volume secondo, a cura di B. Caruso e S. Sciarra, Giuffrè 2000. B. Caruso, *Sindacato, arbitrato e conflitto collettivo*, DRI, 1992, n.2, p. 46 ss.

contrattuale che non è detto possa risolvere tutti i problemi pratici connessi a tale forma di conflitto (a rigore di sciopero non si può parlare).

Il governo pensa di risolvere queste complicazioni che sono di carattere pratico prevedendo la possibilità di renderlo obbligatorio ovviamente per legge. Non sarà facile, per questo profilo, trovare la quadratura del cerchio ma il tentativo in ogni caso va incoraggiato.

SECONDO PUNTO CONDIVISIBILE DEL DDL DEL GOVERNO. RAFFORZAMENTO DEL REGIME ATTUALE DELLE SANZIONI

Com'è noto, nel sistema attuale, le sanzioni individuali vengono irrogate dal datore di lavoro a seguito di "prescrizione" della Commissione, la quale è deputata ad accertare l'illegittimità del comportamento per la proclamazione dello sciopero. Tali sanzioni sono irrogate, dal datore, in proporzione alla gravità dell'infrazione e rientrano nell'esercizio del potere disciplinare. È comunque evidente che il criterio di proporzionalità va considerato non in riferimento agli interessi dell'azienda, bensì dei cittadini utenti.

Sulla base di questo assunto potrebbe, anche, considerarsi una modifica dell'attuale normativa, nel senso di rimettere l'irrogazione di tali sanzioni (con riguardo all'an e al quantum), interamente alla Commissione (fermo restando che le sanzioni individuali non possono comportare mutamenti definitivi del rapporto di lavoro, es. licenziamento). Si potrebbe pure pensare ad una responsabilità del datore di lavoro, per l'omessa applicazione della sanzione individuale, più o meno simile a quella prevista dal comma 4 sexies dell'art. 4, per la mancata applicazione della sanzione collettiva.

TERZO PUNTO CONDIVISIBILE DEL DDL DEL GOVERNO. NECESSITÀ DI MAGGIORE RACCORDO TRA COMMISSIONE E AUTORITÀ DEPUTATE AD EMANARE LE ORDINANZE EX ART.8.

È opportuno un maggior raccordo sulle prerogative riconosciute alla Commissione, in materia di precettazione, che finiscono per intrecciarsi con quelle di pertinenza delle autorità competenti, indicate nell'art.8.

Attualmente la Commissione di garanzia può invitare, con apposita delibera, i soggetti che proclamano lo sciopero a riformulare o differire la data di attuazione, qualora rilevi violazioni di norme legali o contrattuali (art.13 lett. d); o se rilevi delle concomitanze con altre astensioni in servizi alternativi nello stesso bacino d'utenza (ad es. treni ed aerei), invitare i soggetti che hanno proclamato per ultimi lo sciopero, a differire lo stesso (art.13 lett. e). Può, inoltre, segnalare alle autorità precettanti le situazioni nelle quali dallo sciopero può derivare un pregiudizio grave e imminente ai diritti costituzionali della persona (art.13 lett. f e art.8 comma 1); ed ancora, formulare precise proposte, che dovranno essere tenute in considerazione da dette autorità, in ordine alle misure che le stesse dovranno adottare (in sostanza, la necessità di adottare l'ordinanza di differimento, nonché i contenuti della stessa, devono essere, generalmente, segnalati dalla Commissione).

L'art.8, dunque, pone in essere un'innegabile situazione di intersecazione tra le prerogative delle autorità amministrative (Governo o Ministro delegato e Prefetto se lo sciopero ha rilevanza locale), e quelle della Commissione di garanzia, per lo meno in materia di differimento degli scioperi. Si consideri, peraltro, che, nella prassi, tale potere di precettazione, rarissimamente è stato esercitato dalle autorità preposte, allorché sussista «il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona ... ovvero ... nei casi di necessità ed urgenza». L'emanazione dell'ordinanza ex art.8 si è avuta, generalmente, a seguito di normali violazioni della disciplina legale e/o contrattuale (addensamenti, intervalli, franchigie, etc.) l'accertamento delle quali dovrebbe essere demandato, non all'autorità precettante, bensì soltanto alla Commissione, con gli strumenti che la legge stessa le riconosce.

Sarebbe opportuno circoscrivere gli interventi delle autorità ex art. 8, solo come «ordinanze di natura contingibile ed urgente ... per motivi di sanità o di sicurezza pubblica» (art.20 del Testo unico delle leggi comunali e provinciali n.383/1934), per i casi di urgenza o grave necessità. E ciò anche in casi di scioperi proclamati nel rispetto della normativa legale e derivata. In simili ipotesi, il contenuto delle ordinanze non rimane vincolato alle sole prestazioni indispensabili, né soggiace alle segnalazioni o indicazioni dell'organismo di garanzia, essendo qui l'ordinanza

legittimata dal pregiudizio grave ed imminente che può sussistere indipendentemente che può sussistere indipendentemente dal rispetto della disciplina sullo sciopero nei servizi essenziali.

NORME DEL DDL CHE SI RITENGONO "IRRILEVANTI" ALLA LUCE DEL QUADRO NORMATIVO VIGENTE: REGOLE DI RAREFAZIONE.

Il principio generale di rarefazione risulta enunciato del comma 2 dell'art.2 dell'attuale normativa; in tale articolo, sono prescritti intervalli minimi da rispettare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, allorché dette astensioni incidono sullo stesso servizio pubblico o sullo stesso bacino di utenza e, dunque, in una situazione di addensamento tra astensioni, sarebbe compromessa la continuità del servizio stesso.

Tale principio è ampiamente disciplinato nella rete degli accordi collettivi sulle prestazioni indispensabili che si è sviluppata; nonché nelle regolamentazioni provvisorie predisposte dalla Commissione. Non sembrerebbe, dunque, necessario intervenire con nuove norme sulla materia, potendosi, semmai, razionalizzare o sviluppare meglio quanto già previsto. Il problema non riguarda pertanto la legge ma la sua attuazione.

IL DIVIETO DI CONCOMITANZA.

Anche con riguardo a questo profilo, non si ritiene che possano essere apportati interventi normativi che possano migliorare l'attuale assetto regolativo, essendo sufficienti i poteri della commissione. Il divieto di concomitanza si deduce dall'art.13 lett.e) che riconduce nelle prerogative della Commissione di garanzia il rilevare e, dunque, evitare "l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza". Ciò vuol dire che servizi pubblici alternativi non possono essere, contemporaneamente, interessati da scioperi pur attuati con la garanzia di una soglia minima del servizio stesso: così ad es. non potrà verificarsi che per la stessa giornata vengano indette delle astensioni che riguardino, insieme, i servizi di trasporto aereo e ferroviario.

L'unica deroga al principio sopra enunciato avviene nei casi di sciopero generale, nozione con la quale si vuol qui richiamare la generale astensione collettiva rivolta a tutte le attività produttive, che coinvolge l'intero mondo del lavoro, proclamata per ragioni economiche e/o politiche (non dunque quello di tipo nazionale-categoriale che spesso viene definito come sciopero generale, ad es. del trasporto, dei metalmeccanici, etc.).

Pur se la legge 146 non distingue la figura dello sciopero generale dagli altri tipi di scioperi, non sembra, tuttavia, che il legislatore abbia voluto impedire la possibilità di effettuare lo sciopero generale nel settore dei servizi pubblici essenziali, il che avverrebbe se si optasse per un'applicazione de plano, a tale figura di astensione, della regola della concomitanza o di tutte le discipline dei vari settori coinvolti nello sciopero (ad es. l'effettuazione delle procedure o della durata della prima azione di sciopero).

La Commissione ha, invece, ribadito l'applicabilità del principio di rarefazione, in base al quale l'intervallo deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, considerando invece un unico intervallo di dieci giorni tra l'effettuazione di uno sciopero generale ed altre astensioni precedentemente o successivamente proclamati. In altre parole basta che lo sciopero generale sia distanziato da altri scioperi da un arco temporale di dieci giorni.

IL PROBLEMA DELLA REVOCA E DEL C.D. EFFETTO ANNUNCIO

Anche in questo caso il quadro normativo vigente sembra sufficiente a porre rimedio a tale fenomeno. Il problema è di sua più efficiente applicazione. La revoca sleale dello sciopero è già disciplinata nel comma 6 dell'art.2 della legge: la revoca spontanea di uno sciopero costituisce "forma sleale di azione sindacale", se intervenuta dopo che di questo sia stata data informazione all'utenza nelle forme (adeguate) e nei tempi previsti dalla legge (almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero), "salvo che sia intervenuto un accordo tra le parti ovvero vi sia stata una richiesta da

parte della Commissione di garanzia o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'art.8". Solo in questo caso non ci sarebbe effetto annuncio.

In effetti, con riferimento al termine temporale utile per scongiurare l'effetto annuncio, non vi è un'indicazione precisa del legislatore, il quale, come si è già visto, si limita a precisare che la revoca non può intervenire dopo che sia stata data l'informazione all'utenza "ai sensi del presente comma". Si è quindi ritenuto di riproporre il termine di cinque giorni che la norma assegna alle amministrazioni o imprese per dar notizia, sia dello sciopero che delle modalità di erogazione del servizio. Ma questo termine potrebbe essere aumentato senza necessità di una modifica normativa ad hoc.

Potrebbe rivelarsi più opportuno, in sede di eventuale revisione della disciplina della revoca dello sciopero, soprattutto per alcuni delicati settori (ad es. i trasporti) fare riferimento, più che ad un termine temporale rigidamente predeterminato, all'avvenuta idonea informazione all'utenza come limite oltre il quale non è più possibile revocare immotivatamente lo sciopero proclamato. Un segnale significativo, in tal senso, è stato offerto proprio dalla Commissione, la quale in una delibera del 20 luglio 2005 (n.05/415), adottata in occasione di scioperi proclamati nel settore del Trasporto aereo, dei quali era stata data ampia notizia dai mezzi di comunicazione e successivamente revocati ai limiti del rispetto formale dei cinque giorni dall'effettuazione, pur non potendone eccepire formalmente l'illegittimità, ha censurato il comportamento delle organizzazioni sindacali, ritenuto "profondamente scorretto nella sostanza", proprio per la situazione di confusione che da tale comportamento ne deriva ai cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali.

Un migliore e più efficace utilizzo delle sanzioni potrebbe pertanto costituire un rimedio al problema a quadro normativo immutato.

AUDIZIONE

del prof. Tommaso Edoardo Frosini, presso le Commissioni I^a e XI^a del Senato della Repubblica, sui d.d.l. A.S. 1473 e 1409, recanti rispettivamente, «Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone» e «Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici».

I d.d.l. in commento presentano importanti misure per il contenimento della conflittualità nei servizi di trasporto pubblico. Si tratta di settori che hanno sempre posto problemi peculiari con riferimento alla conflittualità sindacale e che comportano le ricadute più pesanti per la collettività, in generale, e per taluni “soggetti deboli”, in particolare, come i pendolari e gli utenti dei mezzi pubblici. Negli ultimi anni, peraltro, le scadenze contrattuali, le rivendicazioni per un contratto unico del trasporto ed alcune rilevanti crisi aziendali hanno ulteriormente incentivato questa conflittualità.

Ma le esigenze che i due progetti intendono perseguire non hanno carattere contingente, sono di portata generale: a distanza di vent’anni dalla legge del 1990, e di dieci anni dalla novella del 2000, una revisione della legislazione appare utile ed opportuna.

I progetti in esame vi si dedicano introducendo nuovi strumenti giuridici, tra i quali spicca la regola della rappresentatività dei soggetti proclamanti lo sciopero.

Nella proposta a prima firma Ichino, la regola della rappresentatività minima per la proclamazione si unisce alla previsione di referendum tra i lavoratori nel caso di proclamazione avanzata da soggetti sindacali privi dei requisiti di rappresentatività richiesti, ed al ricorso allo sciopero virtuale come forma tipica di protesta in quei settori nei quali l'astensione dal lavoro comporterebbe disagi eccessivi all'utenza, se non veri e propri pericoli per la cittadinanza.

Nel progetto governativo, a questi strumenti si aggiunge l'ulteriore previsione della dichiarazione preventiva di adesione, richiesta al singolo lavoratore.

Si tratta di misure che meritano di essere sperimentate, e che anzi rappresentano degli importanti avanzamenti rispetto alle lacune storiche del sistema sindacale italiano.

Nelle audizioni dei sindacati presso queste Commissioni sono stati avanzati molti dubbi soprattutto sulla dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero, della quale si postula addirittura un contrasto con l'art. 40 Cost. È senz'altro vero che la riserva di legge di cui all'art. 40 non significa che il legislatore possa indefinitamente comprimere il diritto di sciopero, svuotandolo di significato; e che, anzi, deve essere interpretata come rinvio alla ragionevole ponderazione del legislatore del contemperamento tra diritto di sciopero ed altri diritti di pari pregio costituzionale. Si osserva, tuttavia, come lo scopo perseguito dalla previsione della dichiarazione preventiva appare pienamente conforme alle esigenze principali da sempre perseguite con la legislazione in materia di

sciopero nei servizi pubblici: quello di assicurare una corretta e tempestiva informazione all'utenza circa i disagi che potranno provenire dall'astensione collettiva. Non si vede come questo intento, che ancora oggi non è assicurato con sufficiente certezza, possa apparire sproporzionato o lesivo del diritto di sciopero. Al contrario, esso mira a dare pubblicità e risalto all'azione di protesta messa in atto dai lavoratori, attraverso una responsabilizzazione personale che valorizza i motivi e le forme di lotta di ciascuno degli scioperanti.

Lo stesso vale per quanto concerne le misure previste dall'art. 2 del d.d.l. governativo: l'aggiornamento dell'apparato sanzionatorio attualmente vigente è una esigenza corretta. Bisogna considerare che la Commissione, chiamata ad applicare queste sanzioni, ricorre con estrema cautela, se non con ritrosia, a questi provvedimenti sanzionatori, peraltro attestando quasi sempre il valore della sanzione pecuniaria al minimo previsto, grazie ad un'interpretazione estremamente morbida dei criteri di misurazione della sanzione previsti dalla legge. Tuttavia, il ricorso a prassi spontanee di sciopero ha posto dei problemi insormontabili alla Commissione già da alcuni anni, in vicende in cui, peraltro, proprio i sindacati più organizzati e strutturati finiscono per essere scavalcati da azioni di protesta condotte in spregio alle regole legali. Restaurare, anche attraverso la pienezza della potestà sanzionatoria, il corretto regime procedimentale giova, dunque, a tutti i soggetti responsabili.

Alcuni sindacati hanno mosso anche critiche alla scelta di procedere ad una delegazione legislativa in materia, arrivando a sostenere l'incostituzionalità del ricorso alla delega in un settore coperto da riserva di legge. Ora, come è noto, la giurisprudenza costituzionale è unanime nel ritenere che i decreti delegati

soddisfano in pieno la riserva di legge. Si tratta, semmai, di verificare che non sussistano, all'interno delle molteplici deleghe conferite dal provvedimento di iniziativa governativa, deleghe in bianco: forse, in questo senso, potrebbero essere meglio specificati oggetto e criteri direttivi con riferimento alle lett. f) ed l) del comma 2 dell'art. 1, oltre che per la delega alla compilazione di un testo unico di cui all'art. 5 del d.d.l.

Qualche perplessità può essere avanzata con riferimento alla parte del testo di iniziativa del Governo dedicata alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: il progetto ne propone una riforma strutturale, che riguarda tanto l'assetto organizzativo quanto le sue competenze, nonché la sua stessa denominazione.

Si tratta di interventi che muovono, nel complesso, al ridimensionamento del ruolo configurato nella legislazione vigente, conquistato anche grazie all'attività della Commissione stessa. Nell'attuale assetto, infatti, la Commissione agisce come garante del bilanciamento tra diritti fondamentali in un settore che comporta inevitabili conflitti. E fonda la propria legittimazione all'esercizio di potestà normative, sanzionatorie e regolative in senso ampio, sull'indipendenza che la caratterizza e la terzietà rispetto alle parti sociali.

Nel d.d.l. governativo questa identità della Commissione muta: in particolare, la competenza a svolgere prestazioni arbitrali e conciliative, anche di carattere obbligatorio, nei conflitti collettivi (art. 1, co. 2, lett. g)), finirà per comportare un carico di lavoro molto ingente per la Commissione, verosimilmente preponderante rispetto all'attuale attività regolativa del "calendario" degli scioperi.

Il disegno di legge ne è perfettamente consapevole, tanto che prevede la possibilità, per la Commissione, di avvalersi di uffici e personale del Ministero del Lavoro: tale scelta appare sotto diversi profili discutibile, in particolar modo per i riflessi negativi sull'autonomia e sull'indipendenza della Commissione stessa.

Sarebbe dunque più opportuno dotare la Commissione stessa di un organico stabile ma più ampio di quello previsto dal successivo art. 3, che ridimensiona addirittura l'attuale dotazione, proponendo "una mera "fotografia" della situazione esistente al momento di presentazione del d.d.l. E questo non solo per ovvie esigenze di funzionalità dell'organo, ma soprattutto perché occorre salvaguardarne l'indipendenza dal Governo. Il ruolo svolto fino ad oggi dalla Commissione, infatti, è di fondamentale importanza nella regolazione del conflitto, nella mediazione tra interessi che spesso coinvolgono il Governo ed i propri indirizzi.

Proprio con riferimento al conflitto interno al settore del trasporto, e segnatamente nel trasporto aereo, il Governo è intervenuto negli ultimi due anni con frequenti interventi di precettazione, che hanno ovviamente determinato la reazione dei sindacati. Il ruolo della Commissione in questa dialettica deve essere quello di un mediatore imparziale, in grado di contemperare le esigenze di tutti gli attori coinvolti. Invece, il coinvolgimento della Commissione in questa fase arbitrale delle controversie, ed il suo appoggio agli uffici ministeriali per l'espletamento di queste mansioni, rischia di farne parte in causa, con la conseguente perdita della necessaria autorevolezza per accreditarsi alle parti come interlocutore credibile.

Ne deriverebbe un danno alla tenuta del sistema: si consideri che, attualmente, gli inviti della Commissione vengono rispettati ed

accolti dalle organizzazioni sindacali con favore generale, come comprovato dall'alto tasso di adeguamento ai provvedimenti della Commissione che è certificato nelle Relazioni degli ultimi anni. Certo, non mancano, tra Commissione e sindacati, divergenze interpretative, contrasti. Ma si tratta di una quota minima di questioni rispetto alla gigantesca mole di procedure aperte ogni settimana. Per conservare l'efficacia che i provvedimenti regolativi della Commissione riscontrano, occorre salvaguardarne autorevolezza e capacità persuasiva.

Il provvedimento riduce il numero dei commissari, da nove a cinque. Questo allinea la Commissione ad altre autorità indipendenti. Ne deriva l'esigenza di una diversa disciplina in previsione dell'aumentare del carico di lavoro degli stessi. Ma soprattutto, l'esperienza di questi vent'anni di attività ha dimostrato la proficuità di un dialogo tra la componente dei commissari di provenienza accademica e quella proveniente da professionalità più vicini all'esperienza concreta, così come del dialogo tra giuristi ed esperti di relazioni industriali. Su questo, dunque, non condivido appieno la proposta di riformulazione.

Non è chiaro, infine, dal punto di vista della tecnica legislativa, perché non si provveda ad indicare quali articoli della legge n. 146 ad oggi vigente finiscano per essere abrogati dalle norme che si mira ad introdurre.

Franco Liso

Promemoria per audizione del 14 aprile 2011 su Atto Senato 1473 e Atto Senato 1409

A.S 1473

- A) Perplessità desta l'utilizzo della delega legislativa in una materia delicata come lo sciopero, per la quale la carta costituzionale ha voluto prevedere una riserva di legge. La perplessità è grave soprattutto in ragione del carattere eccessivamente sommario dei principi e criteri direttivi contenuti nel disegno di legge. In alcuni punti questo disegno sembra più indicare problemi da risolvere che offrire soluzioni per essi (ad es. art. 1, co. 2, lett. h)
- B) Perplessità desta la scelta di disciplinare lo sciopero attraverso un sistema che - con riferimento alle possibilità della sua proclamazione - operi una discriminazione tra le diverse organizzazioni sindacali. Il disegno di legge prevede che alcuni sindacati, in ragione del loro peso (singolo o cumulato) possano vantare la titolarità alla proclamazione dello sciopero e che altri sindacati, di peso inferiore, siano invece privi di questa titolarità, dovendosi fare attribuire - con riferimento a ciascun specifico conflitto - da tutti i lavoratori attraverso un referendum.

La perplessità è riconducibile ad una serie di fattori:

b1) in primo luogo, questo punto del disegno di legge detta la disciplina di un profilo centrale della materia dello sciopero che non sembra suscettibile di differenziazioni in relazione agli ambiti nei quali lo sciopero deve essere esercitato. Sembra mancare una ragione sufficiente per giustificare che il principio maggioritario per la proclamazione dello sciopero debba trovare applicazione solo nel ristretto ambito del settore della mobilità e non, invece in tutti i servizi pubblici essenziali ovvero in tutti gli ambiti lavorativi. In altri termini, potrebbe ritenersi violato il principio di eguaglianza previsto dall'art. 3, co. 1, Cost.

b2) potrebbe sembrare in contrasto con il contenuto essenziale del dettato costituzionale che rimette esplicitamente alla legge soltanto la possibilità di disciplinare l'*esercizio* del diritto, non di limitare la sua *titolarità*. Il costituente era consapevole del fatto che il diritto di sciopero costituisce una proiezione naturale della libertà sindacale (affermata nel primo comma dell'articolo 39) e costituisce una condizione essenziale per l'effettività di quest'ultima.

La libertà sindacale non assicura solo il diritto all'esistenza del gruppo, ma anche la sua possibilità a candidarsi come soggetto in grado di agire per la tutela dei componenti del gruppo. Tale "candidatura" è naturalmente supportata, sul versante dei lavoratori, dalla capacità di conflitto che il gruppo riesca ad esprimere attraverso lo sciopero. Qualsiasi organizzazione si costituisca nell'esercizio di quella libertà, quindi, ove non le si voglia negare il carattere di organizzazione sindacale, non può vedersi negata, in linea di principio, la titolarità del diritto di sciopero. E difatti la titolarità del diritto risulta negata solo al personale di polizia - nonché a quello militare (al quale, in verità, non è riconosciuta neanche la libertà sindacale) - per comprensibili ragioni che trovano riconoscimento anche nelle fonti internazionali.

In conclusione il disegno di legge, operando sulla titolarità, violerebbe non solo l'articolo 40 della Costituzione ma anche l'articolo 39, comma 1, poiché andrebbe a ledere la libertà sindacale dei gruppi minoritari.

La disparità di trattamento dovrebbe far ritenere leso anche il principio di eguaglianza (articolo 3, comma 1, della Costituzione) poiché sembrerebbe mancare un ragionevole fondamento che la possa giustificare (se non un intento punitivo per la pregressa esperienza). In-

fatti, poiché si opera sul versante della "titolarità", sembra prescindere dall'unico elemento che ha giustificato la disciplina dello sciopero nei servizi essenziali (l'esigenza di salvaguardare, nel loro contenuto essenziale, diritti della persona costituzionalmente tutelati).

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 invece – vista la rilevanza degli interessi in gioco – che si possano 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 dovrebbero 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 certifichi e renda manifesta la condizione di minoranza.

Non si può escludere, ovviamente, che una visione diversa possa nutrirsi ove si ipostatizzi – in difformità dalla visione prevalente nella cultura giuridica – l'esistenza di un interesse collettivo che sia espressione, non degli associati, bensì di tutta la "categoria" alla quale essi appartengono (la seconda parte dell'articolo 39 potrebbe fornire qualche indicazione in questa direzione).

Ove si assumesse questa prospettiva, ben potrebbe allora richiedersi l'applicazione di un principio di maggioranza per l'indizione dello sciopero, poiché quest'ultimo verrebbe considerato nella disponibilità della collettività e non delle coalizioni che esistono al suo interno. Ma in questo caso, ove non si vogliano creare ingiustificate disparità di trattamento, tutte le organizzazioni sindacali dovrebbero farsi carico – a differenza di quanto prevede il disegno di legge – di una verifica, volta a volta, dell'esistenza di una volontà dei lavoratori. Un legittimazione a monte – in alternativa alla verifica referendaria – potrebbe essere vantata solo da un collegio, costituito su base elettiva, che fosse investito della funzione di esprimere la volontà di quella collettività.

b3) Un ulteriore elemento di perplessità è prospettabile con riferimento alla mancanza di una precisa disciplina della rappresentatività. Eppure essa dovrebbe costituire il presupposto nevralgico di un sistema che calibra la titolarità del diritto alla proclamazione proprio sul dato della consistenza rappresentativa. Su questo versante dovrebbe esservi il massimo della certezza; invece non sono chiari né gli ambiti né i modi in cui si misura la rappresentatività e si dice (art. 3, co. 3) che la commissione a questi fini “utilizza, là dove presenti, indici e criteri elaborati dalle parti sociali”. Quest’ultimo riferimento presenta profili particolari di problematicità, sia per il pericolo – particolarmente avvertito nel tempo presente - di una contrattazione separata (ammesso che il termine “elaborati” alluda ad accordi collettivi), sia perché, in una materia come questa, che attiene alle regole del gioco, è arduo conferire immediata rilevanza a quanto deciso solo da una parte dei giocatori.

Sempre su questo versante, nel disegno di legge sembra poi mancare la consapevolezza di cosa possa significare, sul piano dell’ organizzazione amministrativa, la gestione di compiti di accertamento e costante monitoraggio del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

- C) Interessante ed importante, anche se delicata, appare la scelta di richiedere una “dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero” (art. 1, co. 2, lett. b). L’interesse a ridurre il disagio dei cittadini può certamente giustificare questa scelta (scelta che, invece, ove fossero in gioco solo interessi dell’azienda e fosse il datore di lavoro a richiedere una dichiarazione di quel tipo, potrebbe essere considerata come antisindacale).

Va tuttavia segnalato che non sono chiariti i criteri in base ai quali questa dichiarazione dovrebbe essere disciplinata in sede di attuazione della delega. Quali sarebbero precisamente gli effetti della dichiarazione? Che succede se il lavoratore (sia quello che ha fatto la dichiarazione, sia quello che non l’ha fatta) ci ripensa? Può farlo? Che succede se si amala il giorno in cui avrebbe dovuto scioperare?

- D) Nell’art. 1, co. 2, lett. c) si fa un accenno allo sciopero virtuale ma non si dice nulla di preciso, se non che potrebbe essere previsto dalla contrattazione collettiva.
- E) Nell’art. 1, co. 2, lett. g) è contenuto un profilo della materia che dovrebbe rivestire maggiore importanza. E’ ivi contenuto un riferimento all’arbitrato obbligatorio. Occorrerebbe specificare (recuperando una risalente distinzione) che esso potrebbe essere previsto solo per controversie di carattere giuridico e non economico, non potendosi, con riferimento a queste ultime, escludere il ricorso all’ esercizio del diritto di sciopero.
- F) Assolutamente indeterminata ed allusiva é la disposizione contenuta nella lettera l) (art. 1, co. 2). Se si trattasse di estendere la logica di bilanciamento prevista nella legge 146 a comportamenti che non sono qualificabili come sciopero, ma che possono egualmente produrre la lesione dei beni tutelati da quella legge, sarebbe saggio attribuire il compito di dettare una disciplina in materia agli accordi collettivi previsti dal sistema della 146.

A.S 1409

Questo atto si focalizza soprattutto sul profilo della proclamazione dello sciopero, che disciplina sulla base di criteri analoghi a quelli che hanno ispirato l’atto esaminato in precedenza. L’assetto appare tuttavia maggiormente equilibrato e coerente: si valorizza il dato elettorale, si prevede una soglia identica (la maggioranza della collettività di riferimento), si distingue tra ambito aziendale ed ambiti sovraaziendali.

A questo atto sono riferibili le considerazioni critiche sviluppate in precedenza sub B)

Considerazioni conclusive su entrambi gli atti

Si interviene sullo sciopero ma non su alcuni elementi strutturali che stanno a monte. In altri termini, si interviene sulla malattia e non, invece, su quello che può aiutare a prevenirla.

Se è vero, infatti, che la gran parte degli scioperi avviene, più che in funzione effettivamente rivendicativa, al fine di acquisire una visibilità nello scenario delle relazioni sindacali, allora sarebbe saggio provvedere a disciplinare direttamente questo scenario. Il modo migliore per portare ordine in un settore (quello della mobilità) nel quale la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha trovato particolari difficoltà di applicazione in ragione della instabilità del sistema dei rapporti collettivi potrebbe essere quello di dare applicazione all'unica norma che consente un intervento del legislatore in una certa misura limitativo della libertà sindacale. Alludo alla parte inattuata dell'art. 39 cost. che, al fine di ottenere contratti collettivi validi *erga omnes*, consente al legislatore di disciplinare una contrattazione condotta, in ambiti categoriali predeterminati, da rappresentanze delle organizzazioni sindacali composte unitariamente in proporzione ai propri iscritti. Un contratto collettivo stipulato sulla base del metodo maggioritario e valido *erga omnes* potrebbe ben essere assistito dall'impegno di tutti a non metterlo in discussione per tutta la sua durata (clausola di pace) e ben potrebbe disciplinare il conflitto in tutte le sue possibili manifestazioni.

Il conflitto andrebbe poi condizionato a monte, attraverso meccanismi volti a moderare in maniera più incisiva la propensione al ricorso allo sciopero. Oggi si prevede che le controparti si impegnino a prevedere "procedure di raffreddamento e di conciliazione" prima della proclamazione dello sciopero. Non sembra una misura sufficiente. Ed è da temere che non siano sufficienti neanche i passi che il disegno di legge muove in questa direzione, pur se, evidentemente consapevole dell'importanza di questo profilo, prevede di trasformare la denominazione della Commissione di garanzia in "Commissione per le relazioni di lavoro". Occorrerebbero robuste strutture - delle quali non c'è traccia - che siano in grado di realizzare professionalmente un "trattamento" del conflitto, sia attraverso lo svolgimento di compiti di mediazione, sia attraverso la formulazione di giudizi (rivolti agli attori, ma anche alla pubblica opinione) che, per la loro autorevolezza, possano comunque influire sugli esiti del conflitto. E' peraltro da dubitare che sia una scelta giusta quella di concentrare nello stesso organismo funzioni di controllo della legittimità degli scioperi, funzioni sanzionatorie, funzioni di controllo della rappresentatività dei soggetti e funzioni di mediazione. L'ultima funzione è ben distinta dalle altre, che sono di garanzia del rispetto della legge. Essa dovrebbe essere svolta da un apposito organismo specializzato e parimenti dotato di una posizione di terzietà ed indipendenza.

Infine, occorrerebbe attivare un controllo della pubblica opinione, e farlo ben prima che il conflitto sfoci nello sciopero. Oggi i cittadini vengono visti solo come potenziali danneggiati dall'esercizio del diritto di sciopero; le ragioni per cui si sciopera vengono ritenute del tutto irrilevanti (non fa differenza che si scioperi per protestare contro il mancato pagamento degli stipendi o, invece, per rivendicare privilegi che non hanno eguali in Europa). I cittadini vanno invece visti anche come soggetti il cui giudizio può in una certa misura influire sulle dinamiche del conflitto. Questo, ovviamente, potrebbe avvenire se il conflitto acquistasse visibilità ben prima di tradursi in azione di sciopero e, quindi se i cittadini venissero informati sulle sue reali ragioni e se il conflitto venisse obbligatoriamente mediato - nel tentativo di realizzare una composizione volontaria della controversia - da un organismo imparziale ed autorevole, effettivamente in grado di formulare - eventualmente fa-

cendo anche riferimento alle realtà di altri Paesi a noi vicini - valutazioni ponderate sull' effettiva portata delle poste in gioco per entrambi i contendenti.

Memoria per la

AUDIZIONE

del Prof. Avv. **Giampiero Proia** (ordinario di Diritto del lavoro alla Università di Roma Tre) presso le Commissioni I[^] e XI[^] del Senato della Repubblica, sui d.d.l. A.S. 1473 e 1409, recanti rispettivamente, *“Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone”* e *“Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici”*.

1. Entrambi i disegni di legge muovono dalla premessa della necessità di un intervento volto ad adeguare la vigente disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n. 146 del 1990 e n. 83 del 2000) per far fronte alle peculiari problematiche riguardanti il settore dei trasporti.

2. Notevoli, però, sono le differenze tra le soluzioni prospettate dai due disegni di legge.

Senza voler scendere ad un esame analitico dei singoli elementi differenziali, va evidenziato come il d.d.l. 1409 abbia un ambito di intervento molto più circoscritto, limitandosi, in sostanza, a regolare la proclamazione dello sciopero in ambito aziendale o sovraziendale (cfr., rispettivamente, artt. 2 e 3) e a prevedere disposizioni volte ad evitare un arricchimento indebito dei gestori di servizi nei periodi di sciopero, la cui applicazione, peraltro, appare assai complessa (art. 4).

3. Il disegno di legge 1473, invece, ha una portata assai più ampia e mira ad incidere su tutte le specifiche problematiche emerse dall'esperienza applicativa.

L'ampiezza dell'intervento legislativo risulta già dall'indicazione della sua finalità, che consiste nella realizzazione di *“un migliore e più effettivo contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e il diritto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone”*.

Il disegno di iniziativa governativa, quindi, trae origine dalla valutazione che la disciplina attuale realizzi un contemperamento tra diritto di sciopero e diritto della mobilità che non è *“equo”*, e comunque è migliorabile, perché oggi finisce spesso per privilegiare l'uno a scapito dell'altro.

4. In effetti, come emerge dai principi e criteri direttivi previsti nel disegno di iniziativa governativa, gli aspetti critici relativi alla regolazione dello sciopero nei trasporti non sono limitati all'individuazione dei soggetti legittimati a proclamare lo sciopero, ma riguardano una molteplicità di aspetti connessi, a volte di importanza fondamentale.

Mi riferisco, ad esempio, alla previsione del potenziamento del regime sanzionatorio, sia in generale, sia *“con specifico riferimento al fenomeno degli scioperi spontanei”* (cfr. art. 2, comma 1). Infatti, è da ritenere che qualsiasi disciplina della proclamazione dello sciopero sarebbe, di per sé, incompleta ed insufficiente, se non fosse accompagnata dalla previsione di adeguati strumenti sanzionatori dotati di effettiva capacità dissuasiva e se non tenesse conto, altresì, della specifica fattispecie degli scioperi spontanei. A quest'ultimo riguardo, è fin troppo evidente – anche alla luce delle esperienze passate – che tutti i limiti previsti dalla legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali (compresi gli obblighi di preavviso,

di garanzia delle prestazioni indispensabili, di rispetto di intervalli minimi, di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazioni) possono essere agevolmente aggirati e vanificati se non si regola specificamente anche il fenomeno degli scioperi spontanei, poiché per questa tipologia di scioperi, frequente nel settore dei trasporti, è sostanzialmente impossibile individuare i soggetti collettivi che ne sono responsabili e che possono essere sanzionati.

5. Nella stessa prospettiva di intervenire su tutti i profili critici emersi nella pratica, al fine di realizzare un migliore contemperamento tra diritto di sciopero e diritto di libera circolazione, vanno considerati anche altri principi e criteri direttivi.

Vanno segnalati, in particolare:

- la previsione da parte della contrattazione collettiva o della regolamentazione provvisoria della dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero da parte del singolo lavoratore “*almeno con riferimento a servizi o attività di particolare rilevanza*” (art. 1, lett. b). Dichiarazione preventiva che non confligge con il diritto individuale di sciopero, essendo solo previsto che la libera volontà venga espressa prima dello sciopero; e ciò in modo da assicurare che i servizi di trasporto possano essere preventivamente organizzati tenendo conto della presenza del personale non aderente allo sciopero, evitando così che il diritto alla mobilità delle persone venga sacrificato in misura proporzionalmente superiore alla soddisfazione del diritto di chi intenda aderire allo sciopero. Del resto, se la deliberazione collettiva è essenziale perché il diritto individuale di sciopero possa essere esercitato (ai sensi della ricostruzione dottrinale dell’art. 40 Cost.) e se, nell’impianto della legge n. 146 del 1990, le organizzazioni sindacali sono abilitate a “*governare*” le modalità di attuazione dello sciopero e le condizioni

ed i limiti del suo esercizio, non si può dubitare che in tale abilitazione rientri anche la possibilità di introdurre, tanto più in base ad un espresso rinvio legale, il semplice onere dei singoli lavoratori di manifestare preventivamente la loro volontà di aderire o no allo sciopero proclamato;

- la previsione per via contrattuale dell'istituto dello sciopero virtuale, che può essere reso obbligatorio in quelle situazioni eccezionali nelle quali l'astensione dal lavoro renda impossibile l'erogazione del servizio principale ed essenziale (art. 1, lett. c);
- la predisposizione di adeguate procedure per un congruo anticipo della revoca dello sciopero, essendo necessario prevenire i considerevoli danni all'utenza causati dal mero "effetto annuncio" (art. 1, lett. d);
- una più efficace disciplina delle procedure di raffreddamento e conciliazione le quali, effettivamente, allo stato attuale hanno assunto un ruolo di semplice adempimento burocratico (ancora, art. 1, lett. d);
- la semplificazione delle regole relative agli intervalli minimi tra gli scioperi ed una revisione delle regole sulla loro concomitanza nello stesso bacino di utenza (art. 1, lett. e). In effetti, già in altre occasioni, mi è parso di poter denunciare l'eccessiva complessità ed anche irragionevolezza delle attuali regole sul punto;
- la disciplina del fermo dei servizi di autotrasporto con specifico riferimento alle prestazioni da garantire e la durata massima della astensione (art. 1, lett. f). Non va dimenticato, infatti, che le proteste degli autotrasportatori hanno spesso assunto forme tali da incidere non soltanto sulle prestazioni che essi dovrebbero garantire, ma anche sulla libertà di circolazione di tutti i cittadini. Si pensi in particolare, agli effetti sulla distribuzione del carburante e al blocco delle autostrade determinato da soste o rallentamenti concertati (i cd. "tir lumaca"). Peraltro, si ricorda che su

questi specifici problemi era già stato presentato, nella XI legislatura, il d.d.l. n. 1738 del 21 dicembre 1993, ed a questo genere di problematiche fa riferimento anche il più generale divieto, previsto dall'art. 1, lett. l;

- il potenziamento del coinvolgimento delle associazioni degli utenti (la debolezza del cui ruolo attuale è stata già denunciata dalla dottrina), nonché della corretta informazione all'utenza dei servizi essenziali (anch'essa oggi non sempre adeguata);
- il rafforzamento e l'ampliamento delle competenze della Commissione di garanzia dell'esercizio dello sciopero dei servizi pubblici essenziali, la cui denominazione viene modificata in Commissione per le relazioni di lavoro (art. 2, lett. g e lett. h, nonché art. 3 e art. 4).

6. E' noto che una parte della dottrina e del movimento sindacale ha assunto una posizione critica nei riguardi di entrambi i disegni di legge e, in particolare, del d.d.l. 1473, muovendo accuse di eccessiva compressione del diritto di sciopero e, addirittura, di illegittimità costituzionale.

Ritengo, però, che queste critiche risentano, nel loro complesso, di un atteggiamento conservatore che è probabilmente distante dalla prevalente sensibilità sociale e non tiene conto della crescente domanda di garanzia del diritto di circolazione da parte delle persone, la cui protezione implica necessariamente un "*migliore e più effettivo contemperamento*" con il diritto di sciopero (e la conseguente previsione dei limiti di quest'ultimo già ritenuti necessari dall'art. 40 Cost.).

Fondamentale, a mio avviso, al di là dei singoli profili (ovviamente, meritevoli di attento esame e discussione già a partire dal previsto *iter* parlamentare e nel confronto con le parti sociali), è necessario riflettere

senza pregiudizi su un principio che, a lungo, ha condizionato la ricostruzione teorica del diritto di sciopero.

Si tratta del principio secondo il quale, essendo lo sciopero un mezzo di lotta sindacale che, per definizione, sospende le obbligazioni contrattuali, non solo il sindacato che lo proclama non è tenuto ai doveri di buona fede e correttezza, ma ha anche diritto di utilizzare ogni strumento e tattica utili ad arrecare il massimo danno possibile all'altra parte.

Forse, questo principio meriterebbe di essere rimeditato, nella sua assolutezza (e per gli eccessi che può determinare), se si tiene conto del bene "*impresa*" (come preconditione per la produzione di ricchezza e la conservazione dell'occupazione) in relazione al mutato contesto storico, e cioè, per essere più chiari, ai "*tempi*" che attraversiamo. Tempi nei quali la crisi "*mordè*" così forte che forme esasperate di conflitti non riescono a realizzare comunque risultati, ma rischiano di riproporre, nel nuovo millennio, atteggiamenti autodistruttivi e luddistici.

Da subito, però, ritengo di poter affermare che quel principio deve certamente essere rimeditato ove esso venga riferito al rapporto sindacato-utenti, in quanto la valutazione della legge non può essere la stessa quando il "*danno*" non è inferto al datore di lavoro, bensì agli utenti.

Questi ultimi, come sappiamo, sono terzi incolpevoli estranei al conflitto; di norma, essi stessi sono lavoratori e persone (uomini, donne, neonati, giovani, anziani) che intendono soltanto esercitare il loro diritto alla mobilità (non solo per diletto, ma anche per ragioni di lavoro o di studio, o per andare a farsi curare).

Nei confronti di questi terzi, estranei e incolpevoli, le azioni di sciopero che, solo al fine di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica, puntino ad arrecare il massimo danno possibile all'utenza non meritano una tutela preminente rispetto alla tutela del diritto alla mobilità. Pertanto, in

nome di un contemperamento “*migliore*” ed “*effettivo*”, può essere senz’altro consentita l’introduzione di oneri o modalità procedurali che, senza rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso l’esercizio del diritto di sciopero, mirino semplicemente ad attenuare il danno che esso arreca al diritto degli utenti di potersi muovere e circolare liberamente.

PROF. MARIO RUSCIANO

Ordinario di Diritto del Lavoro

Presidente del Polo delle Scienze Umane e Sociali

Università degli studi di Napoli Federico II

**AUDIZIONE NEL SENATO DELLA REPUBBLICA
SUI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI SCIOPERO
NEL SETTORE TRASPORTI**

Roma, 14 APRILE 2011

1. Premessa

Una legge che intenda regolare lo sciopero, ancorché circoscritta a particolari settori, deve prendere le mosse da un dato reale: la dimensione sociale di questo peculiare fenomeno sindacale. Sebbene nel nostro tempo appaia poco in voga – soprattutto nell’area del lavoro privato – il fenomeno medesimo, di per sé, difficilmente può essere limitato con regole che non vengano accettate dalla coscienza collettiva o, quanto meno, non siano percepite dall’aggregato sociale come storicamente in linea con la civiltà giuridica. E’ la società organizzata in gruppi di interessi – e, prevalentemente, degli interessi di lavoro - allora, il principale interlocutore della volontà ordinamentale dello Stato quando, nel solco della legge fondamentale e del riconoscimento, ivi espresso, dello sciopero come diritto, esso avverte l’esigenza di disciplinarne l’esercizio.

Perciò non manca di raccogliere apprezzamenti la l. 12 giugno 1990 n. 146, che reca - con la successiva novella della l. 11 aprile 2000 n. 83 - le “norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”.

In particolare, è la tecnica di regolazione, di chiara impronta neo-istituzionale - o anche espressione del c. d. “diritto riflessivo”, concepito come sistema di vasi comunicanti tra l’ordinamento positivo e la normatività allo stato diffuso dei gruppi sociali - ad aver impresso il segno più evidente e distintivo alla disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Una normativa che - al pari delle altre (invero poche), emanate nel nostro paese per regolare le relazioni sindacali - ha centrato sull’acquisizione di consenso sociale il perno di una trama costruita sul binomio legge-accordo sindacale: a cui si è aggiunta, a garanzia della effettiva realizzazione del contemperamento degli interessi perseguito dalla legge, la

istituzione di una Autorità indipendente, investita dell'alta funzione di salvaguardare l'affidabilità di assetti regolativi fissati dall'autonomia negoziale privata.

Da quanto appena detto, si possono intuire le ragioni di un giudizio critico sui disegni di legge in materia di sciopero dei trasporti, attualmente all'esame del Parlamento. Giudizio che attiene, ancor prima che ai profili di merito delle due proposte, a questa ragione di fondo: la scarsa consapevolezza, che i medesimi disegni di legge rivelano, della ineludibile necessità di disciplinare un fenomeno di massa come lo sciopero, andando anzitutto a vedere cosa ribolle nel calderone della conflittualità sociale, specialmente in un'epoca in cui il conflitto sociale e sindacale, più che essere scomparso, si è irrimediabilmente parcellizzato, ma non per questo ha smarrito la capacità vulnerante e potenzialmente lesiva – in particolare quando si esprime nelle forme più atipiche – di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Non è un caso, infatti, che i d.d.l. di cui si discute riguardino entrambi la regolazione del conflitto di lavoro in un settore, quello dei trasporti, dove maggiori sono risultate le criticità di un assetto regolativo che, a fronte di relazioni collettive estremamente fluide e comunque sovente scosse dalle pulsioni antagonistiche della base, non sempre è riuscito ad incanalare le spinte conflittuali verso il contenimento del diritto di sciopero con il diritto dei cittadini alla circolazione.

E tuttavia, la necessità di un intervento regolativo in questo campo, ammesso pure che il settore dei trasporti presenti tratti così marcatamente differenti dalle altre realtà di lavoro in cui si realizzano e dispensano alla collettività essenziali servizi pubblici, non pare giustificare il superamento della tecnica di regolazione sinora generalmente adoperata dal legislatore nel dare all'ordinamento, almeno in parte, quelle leggi nel cui ambito l'art. 40 Cost. dispone si eserciti il diritto di sciopero.

La riserva di legge prevista nella norma costituzionale, proprio perché riferibile alla disciplina di un diritto fondamentale come lo sciopero – per giunta diverso, per la sua carica di socialità, da altri diritti sociali contemplati dalla Carta – non può che interpretarsi come disposta nei confronti di “fonti qualificate”, ossia fonti rispettose delle istanze di partecipazione sociale, quali si esprimono attraverso i canali della rappresentanza sia politica sia sociale, propri di una democrazia pluralistica come la nostra.

Rilievo, questo, che già può bastare ad individuare una pervasiva carica di incostituzionalità nel d.d.l. n. 1473 di iniziativa governativa, che addirittura si presenta nelle vesti di una delega ad emanare decreti legislativi per una disciplina dei “conflitti di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone”.

E' il metodo, prima che il merito, a turbare l'osservazione del giurista. Il quale, coerentemente al proprio statuto professionale, dovrà, prima di esprimere valutazioni di

politica del diritto, fermarsi alla soglia della analisi tecnica di un prodotto normativo, perché ne evidenzia fragilità tecnica e incoerenza sistematica. Entrambi profili di cui abbonda il d.d.l. n. 1473, e dai quali - pur andandone più direttamente esente - rischia di essere lambito l'altro d.d.l. in discussione, presentato su iniziativa del sen. Ichino ed altri, là dove non dovesse estendere il momento della valorizzazione del consenso collettivo alla fase anteriore alla conclusione dell'*iter* parlamentare o non dovesse assicurare che questo momento potrà successivamente riespandersi in tutta la sua portata e che quindi non verrà relegato entro i mortificanti spazi di risulta lasciati all'autonomia collettiva da una legge che, pur qualificandosi come sussidiaria, abbia in realtà regolato già tutto.

2. Sul metodo della regolazione

Il d.d.l. n. 1473, di iniziativa del Ministro del Lavoro e comunicato al Senato della Repubblica il 23 marzo 2009, presenta un aspetto di forte criticità sul piano della tecnica di regolazione attraverso la quale si intende realizzare, "con riferimento a settori o attività che incidano sul diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione, un migliore e più effettivo contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e salvaguardia dei diritti della persona e della impresa costituzionalmente tutelati": ed infatti, si propone un disegno di legge delega al Governo, affinché adotti uno o più decreti legislativi.

Sul punto, il d.d.l. n. 1409, d'iniziativa dei senatori Ichino ed altri - comunicato al Senato il 25 febbraio 2009 - appare sicuramente più attento alla necessità che intorno alla nuova disciplina, anch'essa circoscritta al settore dei trasporti, si svolga la dialettica propria della discussione parlamentare e del pluralismo, riflesso nell'assemblea legislativa.

Al riguardo, se, in questa materia, la tecnica di regolazione auspicata assume le fattezze di quella già ho definito altrove "neo-istituzionale, intesa come integrazione del sistema sindacale, quale sistema sociale autonomo, nei circuiti normativi disegnati nella costituzione formale"¹, il d.d.l. ministeriale sembra trascurare l'importanza del consenso sociale quando si vogliono disciplinare fenomeni di massa come i conflitti collettivi di lavoro. E così in esso, al di là del richiamo di un generico obiettivo "di favorire il funzionamento di un libero e responsabile sistema di buone relazioni industriali" (art. 1) e se mai accanto alla espressa sfiducia che il sistema sindacale possa dotarsi da sé di un effettivo ed affidabile apparato di autoregolazione - sfiducia che chiaramente emerge

¹ (M. Rusciano, *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Relazione al Convegno della Commissione di Garanzia della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, Cnel, 14 ottobre 2008, in Riv. It. Dir. Lav. 2009, n. 1, ed ivi rinvii a M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*. Introduzione, in Id. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, 1990, XVII).

dalla relazione di accompagnamento – il coinvolgimento delle parti sociali è ridotto al lumicino: l'art. 5, infatti, dispone che “nell'esercizio delle deleghe, il Governo può tener conto, nel rispetto dei principi di cui alla presente legge, degli eventuali avvisi comuni resi al Governo da parte delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

L'eventualità che il legislatore, in questo caso nelle vesti del potere esecutivo delegato e non del Parlamento, prenda in considerazione esiti di autoregolazione, a loro volta stimolati – *rectius*, meramente immaginati come possibili – mediate l'adozione di “eventuali avvisi comuni” da parte dei soggetti collettivi, sembra dare venature di autoritarismo all'intervento legislativo. Impressione che si accresce, poi, a fronte di una niente affatto celata potenzialità espansiva all'intero sistema di relazioni industriali dei principi di regolazione formulati. Per farsene un'idea - e senza elencare i numerosi punti della relazione di accompagnamento, in cui questo intento viene reso esplicito - basti richiamare l'art. 5, co. 2, in cui si dispone che “coerentemente agli obiettivi e ai criteri di delega di cui alla presente legge, il Governo è altresì delegato ad apportare all'ordinamento vigente ogni ulteriore modifica e integrazione, con la possibilità di redigere, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle disposizioni in materia di diritto di sciopero”.

Più consapevole della centralità che, nella disciplina dello sciopero, potrebbe rivestire la valorizzazione di momenti di coinvolgimento delle parti sociali, è il d.d.l. Ichino. Per la verità esso sembra riferirsi non tanto alla necessità di acquisizione di consenso preventivo, quanto piuttosto all'esigenza di una soluzione legislativa snella e leggera: “tale da consentire – e anzi stimolare – l'auspicato recupero, da parte del sistema negoziale, delle proprie prerogative (...) e svolgere una funzione puramente sussidiaria e non certo permanentemente sostitutiva dell'autonomia collettiva” (cfr. Relazione di accompagnamento; sul punto, però, v. soprattutto l'art. 1, co. 5, secondo cui “le disposizioni della presente legge cessano di applicarsi in presenza di un accordo collettivo ratificato dalla Commissione di garanzia” istituita dalla legge 12 giugno 1990 n. 146).

3. Nel merito dei principali problemi posti dai disegni di legge

Quanto agli aspetti di merito dei d. d. l., occorre soffermarsi, previamente, sull'ambito di applicazione e sulla dimensione teleologica degli interventi proposti. Profili che appaiono circoscritti nella iniziativa del Sen. Ichino e risultano invece ampi e generici in quella del Governo. La quale, prevedendo una delega legislativa, non è improbabile che vada incontro a censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost..

A tal proposito, il d.d.l. n. 1473, pur essendo titolato “Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone”, da un lato, all’art. 2, dispone che “il Governo è delegato ad emanare dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi diretti a rivedere e aggiornare il regime sanzionatorio per tutti i servizi pubblici essenziali”; da un altro lato, la duplicazione delle deleghe, con il più ampio ambito di estensione della seconda, non circoscritta più al settore dei trasporti (e senza richiamare la già indicata disposizione finale dell’art. 5, contenente una ulteriore e altrettanto indefinita delega), è seguita da disposizioni di immediata applicazione – anch’esse riferite ad un campo di operatività più largo e per certi versi generico – come quella che, all’art. 3, dopo aver disposto che la Commissione di garanzia istituita dalla l. n. 146/1990 sia denominata “Commissione per le relazioni di lavoro”, orienta la previsione di ulteriori e più specifici compiti di questo organismo al fine di “contribuire a migliorare il funzionamento e l’effettività del sistema di relazioni industriali e prevenire le forme esasperate di conflitto sulle tematiche del lavoro” (art. 3, co. 2).

A questi rilievi, poi, potrebbero aggiungersi quelli che riguardano gli stessi principi e criteri direttivi delle deleghe, più puntuali nell’ambito di quella relativa alla disciplina sull’inasprimento delle sanzioni, più indeterminati nell’ambito della prima delega: dove, con la esclusione delle lett. ‘a’ e ‘b’, art. 1, si incorre spesso in un generico richiamo di previsioni per via contrattuale (lett. ‘c’ sul c.d. “sciopero virtuale”) o ci si imbatte in intenti di predisposizione, revisione, semplificazione di discipline senza affatto esplicitarne i criteri (lett. ‘e’ sugli intervalli minimi tra proclamazioni e sulla concomitanza tra scioperi; lett. ‘f’ sulla disciplina del fermo dei servizi di autotrasporto) o affidandoli ad una aggettivazione assolutamente vaga (lett. ‘d’) sulle procedure di revoca dello sciopero e su quelle di raffreddamento e conciliazione).

Mario Rusciano

Appunti per la

AUDIZIONE

del prof. Giuseppe Verde, presso le Commissioni I^a e XI^a del Senato della Repubblica, sui d.d.l. A.S. 1473 e 1409, recanti rispettivamente, «Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone» e «Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici».

I disegni di legge in oggetto si propongono un amplissimo e coraggioso intervento di riforma della disciplina del diritto di sciopero in un ambito assai vasto, come quello dei servizi pubblici che incidono sul diritto di circolazione dei cittadini.

La differenza di impostazione tra i due provvedimenti risalta in maniera evidente: il disegno governativo contiene prevalentemente deleghe legislative, mentre la proposta a prima firma Ichino detta norme autonomamente applicabili.

Sulla scelta del Governo è opportuna una prima riflessione: è davvero impossibile procedere alla regolazione della materia senza ricorrere ad una delegazione legislativa? Le esigenze di coordinamento con la legge 146 non possono essere risolte con clausole abrogative disposte direttamente dalla legge, senza dover ricorrere alla vastissima delega di cui al co. 2 dell'art. 5, ai fini della predisposizione di un testo unico?

Mi limito a ricordare, in proposito, che quando nel 2000 il legislatore ritenne di dover apportare vaste modifiche alla legge del 1990, pose mano ad un'attenta opera di innovazione all'esito della quale è risultato un testo, ad oggi vigente, pienamente coerente, ancorché, per certi aspetti, superato. Aggiungo che talune delle deleghe contenute nel d.d.l. governativo appaiono carenti di contenuti di principio: la norma di cui all'art. 1, co. 2, lett. f), per esempio, individua un particolare oggetto di delega, ma nulla dice in quanto a principi e criteri direttivi.

Vengo al merito dei provvedimenti: l'area comune ai due testi concerne la disciplina dello sciopero nei servizi di trasporto. Con una differenza di immediata evidenza: la proposta Ichino individua i vari settori coinvolti dalla riforma, tutti attinenti al trasporto delle persone; il d.d.l. governativo si riferisce, più genericamente, ai servizi che «incidono» sul diritto di circolazione, lasciando intendere una successiva operazione di ampliamento dei settori coinvolti.

Certo, lo stesso d.d.l. Ichino potrebbe essere approfondito sotto questo profilo, specie nel senso di valutare l'inclusione dei servizi di trasporto merci, in cui le astensioni spesso incidono sui diritti fondamentali in misura ingente, specie quando comportano blocchi delle reti di trasporto; o ancora, ampliando l'area dei servizi accessori da includere nella regolamentazione (attualmente non si includono, per esempio, i servizi di pulizia dei mezzi di trasporto ...), mentre risulta problematica l'inclusione del servizio di «manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti di ascensori». Quest'ultimo servizio, infatti, è da considerare come accessorio rispetto a determinati servizi pubblici essenziali (p. es. gli ascensori in un ospedale), ed allora è già oggi pienamente compreso nella disciplina, in ragione della generale inclusione dei servizi accessori; se invece l'intento dei proponenti è quello di sottoporre alla disciplina legale la manutenzione di tutti gli ascensori presenti in Italia, allora sembra di difficilissima applicazione, e comunque di portata troppo ampia.

Ciò detto, tuttavia, la portata del d.d.l. Ichino appare più circoscritta e coerente, mentre la portata del d.d.l. governativo sembra eccessiva. Sono troppi gli scioperi astrattamente idonei ad «incidere» sul diritto di circolazione degli individui; ed il timore è che questo genere di «incidenze» dipendano più dalle modalità di astensione e protesta concretamente messe in atto che dai settori coinvolti. Ne deriva un'ambiguità che potrebbe dar luogo ad un vizio di legittimità, sotto il profilo dell'eccesso di delega legislativa.

Un'ambiguità che, peraltro, viene "svelata" nella lett. 1) del co. 2 dell'art. 1 del disegno governativo, dove si delega il Governo a disporre divieti per «forme di protesta o astensione dal lavoro in qualunque attività o settore produttivo che, per la durata o le modalità di attuazione, possono essere lesive

del diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione». Si tratta di una norma che, nell'attuale formulazione, appare ad alto rischio di incostituzionalità: ed infatti, l'art. 17 Cost. prevede esplicitamente che il diritto di riunione possa essere limitato per soli motivi di sicurezza ed incolumità pubblica, con l'esclusione di misure restrittive del diritto di riunione, manifestazione, corteo, che discendano da beni, pur di pregio costituzionale, come la libertà di circolazione. Anche qualora il Governo intendesse interpretare questa delegazione nel senso più restrittivo – ovvero con riferimento alla limitazione dei soli scioperi, e non già di una molteplicità di forme di protesta – il valore costituzionale del diritto di sciopero impone comunque una logica di contemperamento che finirebbe per essere svilita dalla formula del «divieto», e che richiede, al contrario, ponderazioni concrete e bilanciamenti.

Peraltro, la scelta di procedere attraverso la delega impone cautele anche nella valutazione di alcuni degli strumenti che vengono individuati per controllare il ricorso agli scioperi in questi settori: per esempio, quando si introduce l'obbligo della «dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero ... da parte del singolo lavoratore», si tratta di capire in che modo si intende disciplinare tale dichiarazione. Una dichiarazione di adesione presentata al sindacato, in modo da consentire una comunicazione tra sindacato ed azienda circa la quantità di personale che si asterrà dal lavoro, è infatti assai più garantista del diritto costituzionale del singolo rispetto ad una dichiarazione diretta del lavoratore all'azienda. Ancora, quando si prevede l'istituto dello sciopero virtuale («inteso come manifestazione di protesta con garanzia dello svolgimento della prestazione lavorativa, che può essere reso obbligatorio per determinate categorie professionali le quali, per le peculiarità della prestazione lavorativa e delle specifiche mansioni, determinino o possano determinare, in caso di astensione dal lavoro, la concreta impossibilità di erogare il servizio principale ed essenziale»), bisognerebbe capire se lo si obbliga in via generale, escludendo il ricorso a forme ordinarie di sciopero, o se lo si vuole obbligare solo a partire dalla seconda azione di sciopero; e, ancora, con quale grado di vincolatività sarà imposto agli accordi di settore.

Il d.d.l. governativo differisce da quello di iniziativa Ichino anche per un intento di riforma del Garante degli scioperi, che è assente nella proposta Ichino.

Anche su questo articolo si devono avanzare in primo luogo delle osservazioni di carattere formale: le innovazioni che qui si introducono innovano in gran parte la disciplina contenuta nella legge 146. Perché non si prevedono clausole abrogative esplicite? La delega di cui all'art. 5 soddisfa solo in piena questa esigenza di chiarezza del dato testuale, atteso che, in assenza di clausole abrogative, l'ampiezza della discrezionalità governativa nel porre mano ad un testo unico della materia risulta eccessiva.

Nel merito, l'intento del Governo non mi è chiarissimo: da un lato, la Commissione viene pienamente coinvolta nel conflitto sindacale, divenendo sede di conciliazione ed arbitrato nelle controversie di lavoro. Significativamente, essa cambia nome, divenendo «Commissione per le relazioni di lavoro», e se ne muta la composizione, chiamando a farne parte soli esperti di relazioni industriali.

Contemporaneamente, tuttavia, le sue funzioni sanzionatorie si ampliano, fino a coinvolgere quel genere di sanzioni che fino ad oggi non le si erano mai riconosciute, ovvero le sanzioni amministrative ai danni dei singoli lavoratori (in questo senso l'art. 2 del d.d.l. governativo). Si prevede, altresì, l'inasprimento delle misure sanzionatorie, le quali dovranno comunque rivolgersi anche al perseguimento degli obiettivi di cui alla già citata lett. l) del co. 2 dell'art. 1 (ovvero la norma che fa piazza pulita del diritto di riunione, della cui legittimità costituzionale è lecito dubitare). Insomma, si prefigura un vero e proprio "giudice dell'ordine pubblico" più che un garante del rispetto delle clausole contrattuali e delle condizioni di esercizio del diritto di sciopero.

La lettera g) del co. 2 dell'art. 1 riguarda più da vicino ~~le funzioni della~~ Commissione, che acquisirebbe «specifiche competenze e funzioni di natura arbitrale e conciliativa, anche obbligatorie per i conflitti collettivi»: in proposito, occorre osservare come appaia opportuno escludere funzioni di arbitrato nel conflitto tra le parti sociali in capo alla Commissione, la quale verrebbe altrimenti ad assumere su di sé il compito – intimamente politico – di dover dirimere controversie tra soggetti portatori di interessi contrastanti,

entrando così nel merito del conflitto, in ipotesi anche tra soggetti privati. Attribuire questa specifica competenza alla Commissione significherebbe, infatti, investirla di un ruolo incompatibile con la natura di autorità indipendente e con la funzione di garanzia a presidio dei diritti degli utenti.

A ciò si aggiunga che, nello stesso solco, si prefigura la possibilità che la Commissione, per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, utilizzi strutture e personale del Ministero del lavoro: anche questa scelta appare significativamente distonica rispetto alla natura di autorità amministrativa indipendente ormai pacificamente riconosciuta alla Commissione e ribadita nello stesso d.d.l. governativo. Ciò, peraltro, risulterebbe contraddittorio con la potestà sanzionatoria, di cui è già titolare la Commissione e che il d.d.l. peraltro intende rafforzare ed ampliare.

Ora, delle due l'una: o la Commissione è un garante indipendente, ad alta qualificazione giuridica dei suoi componenti, ed allora potrà svolgere con piena legittimazione quella funzione (anche) sanzionatoria che, fino ad oggi, le ha permesso di filtrare tutta una vasta mole di contenzioso; oppure diviene un ufficio ministeriale con funzioni neocorporative, con la conseguenza che il contenzioso in materia di sciopero si trasferisce in capo alla magistratura.

La strada non è tanto larga per consentire il contemporaneo perseguimento di intenti così divergenti. La strada è, al contrario, strettissima, perché circondata dai diritti fondamentali della persona, tra i quali quello alla difesa ed al giusto processo. La sentenza n. 57 del 1995 della Corte costituzionale è, in proposito, troppo nota per dover essere ricordata in questa sede: dubito fortemente che gli argomenti allora avanzati dalla Corte per sostenere la piena legittimazione dei poteri sanzionatori della Commissione potrebbero essere riproposti a seguito di un mutamento così radicale della natura del garante.

Pisano - Roma
14 Aprile 2011

Giuseppe Valè

**Parere alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica sul d.d.l n.1473 del 2009
rubricato "Disegno di legge per la regolamentazione dei conflitti collettivi di lavoro con
riferimento alla libera circolazione delle persone" e sul d.d.l. n.1409 del 2009**

di Luigi Mariucci
(ordinario di diritto del lavoro alla Università di Venezia-Ca' Foscari)
11 aprile 2011

Sui disegni di legge in oggetto il mio parere è complessivamente negativo, per le ragioni qui esposte.

In primo luogo non si può assolutamente condividere l'idea di intervenire su una materia costituzionalmente rilevante e cruciale ai fini della relazione tra Stato e autonomie sociali, ancora prima che sul versante interno delle relazioni sindacali, come il diritto di sciopero di cui all'art.40 cost., mediante un disegno di legge delega, come invece prevede l'art.1 del disegno di legge governativo per il quale "al fine di favorire il funzionamento di un libero e responsabile sistema di buone relazioni industriali, il Governo è delegato a emanare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge e sentite le parti sociali, uno o più decreti legislativi diretti a realizzare un migliore e più effettivo contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e il diritto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone". Già la pretesa di ottenere dal Parlamento una delega a regolare il diritto di sciopero, cioè un diritto costituzionale fondamentale, appare *extra* e, anzi, *contra ordinem*.

Nel merito la questione, se possibile, si aggrava. Il governo infatti chiede di ottenere la suddetta delega sulla base dei due seguenti criteri direttivi, enunciati all'art.2 del disegno di legge: "previsione della necessità di proclamazione dello sciopero da parte di organizzazioni sindacali complessivamente dotate, a livello di settore, di un grado di rappresentatività superiore al 50 per cento" (lettera a) dell'art.2); "previsione per via contrattuale o, in assenza di accordo o contratto collettivo, nelle regolamentazioni provvisorie della dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero stesso da parte del singolo lavoratore". Siamo di fronte ad una doppia e clamorosa rottura del dettato costituzionale. Per un verso si infrange la tradizione costituzionale, che qualifica il diritto di sciopero come un diritto individuale ad esercizio collettivo, legittimando il monopolio sindacale

(*sub specie* di sindacato maggioritario) nella dichiarazione di sciopero. Ciò che in Italia non è possibile, finché resteranno in vigore gli artt. 39 e 40 cost., come lo scrivente ha più volte argomentato in altri scritti, sostenendo che la radice della qualificazione del diritto di sciopero trova, nel nostro ordinamento, la sua radice più robusta nel primo comma dell'art.39 cost, relativo alla libertà sindacale, prima ancora che nell'art.40. Ragionamento complesso che si può sintetizzare richiamando una celebre affermazione di Gino Giugni per il quale la costruzione del diritto di sciopero come "diritto individuale ad esercizio collettivo" va considerata come un "dogma fondato sulla ragione".

Palesamente incostituzionale è poi la successiva pretesa di richiedere la preventiva dichiarazione di adesione allo sciopero da parte del singolo. La libertà sindacale e il diritto di sciopero hanno infatti nella nostra costituzione una doppia faccia: positiva e negativa. Si deve essere liberi di aderire o non aderire a un sindacato, e allo stesso tempo liberi di aderire o non aderire a uno sciopero. In particolare, nel caso dello sciopero, si deve essere liberi di aderire o meno a ragion veduta, anche all'ultimo minuto, nel momento in cui lo sciopero in effetti viene svolto. La dichiarazione "preventiva" è un non-senso, perché trasforma le singole persone per così dire in "militanti", aderenti o non aderenti allo sciopero per "pregiudizio" e non per libera scelta in relazione alle modalità concrete dello stesso sciopero. A tacere del fatto che la suddetta "dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero" rievoca inevitabilmente le antiche e odiose pratiche di "schede" di infausta memoria.

Desti sconcerto inoltre che tutta l'apparecchiatura normativa fin qui descritta sia finalizzata allo specifico obiettivo di ridurre la conflittualità nel settore dei trasporti pubblici. Come se il governo, dalla vicenda Alitalia alle complesse questioni del finanziamento dei trasporti pubblici locali, oggetto di un inverecondo palleggio tra responsabilità dello Stato e delle Regioni, fosse del tutto irresponsabile della suddetta conflittualità. Come è evidente le misure in oggetto, apparentemente finalizzate a dettare nuove regole in un settore specifico, quello del trasporto, sono dotate di intrinseca e diffusa potenzialità espansiva. Se tali regole sono accettabili a garanzia del c.d. "diritto

alla mobilità”, perché non dovrebbero esserlo anche, a maggior ragione, per il “diritto alla salute”, ovvero alla “igiene pubblica”, o alla “istruzione”, o alla “informazione”, fino, perché no’, a risuscitare l’antico “interesse superiore della produzione nazionale”? Si obietta che solo nei settori del trasporto pubblico si determinano agitazioni e scioperi, a volte più proclamati che realmente effettuati, con frequenza e forme tali da ledere fortemente il diritto dei cittadini alla mobilità urbana e extraurbana. Se è così, si inaspriscano quindi le sanzioni a carico dei singoli e dei soggetti collettivi che violano le regole. Ma un argomento empirico non può essere utilizzato per alterare un impianto normativo che fonda le sue radici nell’ordinamento costituzionale. Non si possono alterare i principi per una esigenza contingente, a meno che non si abbia un obiettivo diverso: usare strumentalmente le c.d. emergenze per aprire una breccia nell’ordine costituzionale.

Nel quadro appena descritto il riferimento al c.d. “sciopero virtuale” contenuto nel disegno del governo appare niente di più che una sorta di pannicello caldo. Un’idea, buona in astratto, si traduce in un marchingegno impraticabile. Le osservazioni critiche qui svolte nei confronti del disegno governativo in parola coinvolgono, di riflesso, quelle dell’altro disegno di legge, primo firmatario il sen. Ichino, le cui buone intenzioni appaiono del tutto vanificate nell’attuale contesto della politica legislativa del lavoro.