

La seduta comincia alle 15,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sull'attività della Commissione medesima.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, di rappresentanti della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sull'attività della Commissione medesima.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per avere voluto corrispondere all'invito della Commissione a partecipare all'odierno incontro; do quindi corso all'audizione cui attribuiamo, alla luce del notevole interesse dell'oggetto della medesima, particolare rilevanza. Faccio presente che taluni colleghi, a motivo degli impegni parlamentari tuttora in corso, anche in Assemblea, sono impossibilitati ad essere presenti sin dall'inizio ma dovrebbero comunque raggiungerci nel corso della riunione.

Do lettura di una lettera del presidente Gino Giugni indirizzata ai membri della XI Commissione: « Nella impossibilità per ragioni di salute di partecipare all'audizione sull'attività della Commissione di garanzia per l'attuazione della disciplina

sugli scioperi presso la Camera dei deputati prevista alle ore 15 del giorno 18 settembre 2002, desidero farvi pervenire due sintetiche osservazioni ». La prima è che « l'attività della Commissione durata sei anni ha avuto senz'altro esiti pienamente soddisfacenti, di cui sono particolarmente grato a tutti quanti i membri della Commissione stessa ». « A mio sommo avviso, — prosegue Giugni — l'attività della stessa è stata del tutto esauriente, come potrete vedere dalla relazione che vi è stata consegnata. Non è possibile riscontrare da questo punto di vista lacune o carenze. Resta peraltro da considerare che l'argomento in oggetto non può ritenersi esaurito, ma sarebbe opportuno un approfondimento di ciò che ancora resta da fare in ordine alla piena realizzazione dell'articolo 40 della Costituzione. In particolare un migliore affinamento della disciplina nel campo dei trasporti, soggetti, come è noto, ad una eccessiva pressione conflittuale. Questo costituisce il punto più debole della nostra capacità di intervento. Sarebbe necessario, a tal fine, predisporre quanto meno alcuni strumenti di mediazione eventualmente individuati dalla stessa legge ».

La seconda osservazione fatta dal presidente Giugni è la seguente: « Il regime di sanzioni che peraltro è stato completato dalla legge n. 83 del 2000 dovrà essere ulteriormente razionalizzato, specie in ordine all'efficacia degli interventi preventivi e appunto sanzionatori. Resta comunque aperto il problema di regole sulla rappresentatività dell'organizzazione delle parti sociali. La nostra Commissione — conclude il presidente — prese in esame in un approfondito simposio, i cui atti potranno opportunamente essere presenti, l'intero problema. Grazie al nostro apporto forse

un giorno potrà essere ritenuto esaurito il compito che venne dato dal legislatore costituente all'articolo 40. Questa è opinione del tutto mia personale e prescinde dall'incarico ricoperto come presidente svolto in questi sei anni e che ho ritenuto di rispettare fedelmente in base al mandato ricevuto. Vi ringrazio per la vostra attenzione».

Ho ricevuto, un po' in anteprima, per conto della Commissione, dal vicepresidente, professore Prosperetti - peraltro, qui presente -, la relazione sull'attività dell'organo di garanzia. Confesso (dato che, praticamente, mi è stata consegnata solo stamattina) di averci «buttato un occhio» poco più che materialmente, e poco più che alla sola copertina. Voglio dire che arrivo in qualche modo, insieme ai colleghi membri della Commissione, sostanzialmente impreparato alla presentazione di questo importante documento. Lo stesso Presidente della Camera, onorevole Casini, ci ha raccomandato di dare corso a questa audizione nei tempi più solleciti possibili; naturalmente, la sua raccomandazione si sposa con il nostro spontaneo interesse e, quindi, siamo qui appunto per ascoltare quanto voi avrete interesse e piacere di volerci esporre. Sicuramente, debbo ritenere che gli onorevoli colleghi vorranno anche sollecitare qualche primo approfondimento in ordine a quanto ci direte. Ringrazio ancora i nostri ospiti, che sono il vicepresidente, professore Giulio Prosperetti e i componenti la Commissione: il professor Giorgio Ghezzi, il professor Cesare Pinelli, la professoressa Luisa Galantino, la professoressa Maria Vittoria Ballestrero, accompagnati dal coordinatore della segreteria della Commissione, professor Giovanni Pino.

Do senz'altro la parola al vicepresidente Prosperetti.

GIULIO PROSPERETTI, *Vicepresidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Intervengo solo per ringraziare la Commissione ed il presidente dell'opportunità che ci viene data di rac-

contare la nostra esperienza. Il professore Ghezzi darà un quadro di quelle che sono state e tuttora costituiscono le tappe del nostro impegno; poi, se vi saranno domande - come auspicio -, potremo anche, forse individualmente, approfondire i profili di razionalizzazione o addirittura *de jure condendo* della normativa vigente. Ricordo che quest'ultima, negli ultimi sei anni, ha conosciuto due diverse fasi applicative: fino al 2000 ha trovato applicazione la vecchia legge istitutiva; da quell'anno sino ad oggi, anche le disposizioni recate dalla più recente legge n. 83 del 2000. Pregherei ora il professore Ghezzi di svolgere una relazione sulla nostra esperienza.

GIORGIO GHEZZI, *Componente la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Saluto la Commissione - cui anch'io desidero porgere il mio ringraziamento per l'invito rivoltoci a partecipare all'audizione - e anche, ovviamente, i miei colleghi. La Commissione di garanzia, nell'attuale composizione, è seguita alla prima insediata subito dopo l'approvazione della legge n. 146 del 1990; ma, come loro mi insegnano, il mandato è triennale, rinnovabile una sola volta.

Quindi, siamo subentrati come seconda Commissione dopo sei anni e, di qui a pochi giorni, dovrebbe subentrare una terza Commissione, i cui membri verranno designati dai Presidenti delle Camere e, poi, nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Come preannunciava il nostro vicepresidente, professor Prosperetti, vorrei molto brevemente rammentare alcune fasi salienti della nostra attività dal 1996 ad oggi. In questi sei anni ci siamo trovati di fronte ad un'evenienza importante che ha assorbito gran parte del nostro impegno, cioè l'adeguamento della precedente disciplina alla nuova, dettata con la legge n. 83 del 2000.

Per la verità, anche altre leggi si sono occupate della Commissione di garanzia, per esempio la cosiddetta Bassanini-due, per quello che riguarda alcuni aspetti organizzativi, ma fondamentalmente è im-

portante vedere cos'è successo con l'applicazione della legge n. 83 del 2000 che, appunto, ha notevolmente riformato la precedente.

Vorrei premettere una breve osservazione. In linea di diritto, la nostra è una delle cosiddette autorità amministrative indipendenti, un'*authority*, e, per quel che se ne sa, anche la proposta che sta maturando in ambienti governativi — di riordinamento delle *authority* e di tendenziale unificazione dei loro schemi organizzativi — prevede espressamente la Commissione di garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali come una di quelle autorità che, comunque, vanno mantenute, in quanto trattano diritti costituzionali. Infatti, si propongono, come dice la stessa legge istitutiva, di giungere ad un equo contemperamento nei singoli casi dell'esercizio del diritto costituzionale di sciopero con l'esercizio di altri diritti costituzionali della persona.

Ricordo questo particolare aspetto perché vorrei far presente a lei, signor presidente, e alla Commissione che, quando si giungerà al riordino delle *authority* — e, quindi, anche a prendere in considerazione la nostra —, occorrerà, probabilmente, tenere presente alcune peculiarità della stessa e, finalmente, cercare di portarla sul medesimo piano di altre autorità amministrative indipendenti, dandole un'adeguata autonomia perché, ad esempio, ci manca la cosiddetta autonomia di organico: mi auguro che in quell'occasione la Commissione lavoro — anche se in sede consultiva — tenga presente questa necessità. In questi sei anni — e particolarmente negli ultimi tre, con l'applicazione della nuova legge n. 83 del 2000 — la nostra attività ha potuto concentrarsi soprattutto su alcuni nuovi punti introdotti dalla stessa, che ha attribuito nuove competenze alla Commissione, prevalentemente (ma il discorso dovrebbe essere approfondito) in tema di prevenzione e di sanzione.

Tuttavia, la nuova legge ha esteso la disciplina che già dettava la legge n. 146 del 1990 anche a varie forme di lavoro autonomo, tra cui quello libero professio-

nale. Uno degli ultimi atti della nostra Commissione è stata una regolamentazione provvisoria per i cosiddetti scioperi (in realtà, astensione dalle udienze) degli avvocati e, quindi, estensione al lavoro autonomo ed altre innovazioni. Tra queste, vorrei rammentare soprattutto quelle che hanno concesso alla Commissione dei poteri che prima esercitava solo di fatto, cioè non erano poteri coperti, garantiti e tutelati da una legge e, quindi, dal diritto positivo. Certo, anche prima di questa legge la Commissione ha sempre invitato le parti a desistere da comportamenti che presentavano un *fumus* di non sostanziale correttezza, ma oggi la nuova legge, in virtù di una di queste norme (si tratta dell'articolo 13), consente alla Commissione di garanzia delle forme di intervento preventivo che si sono rivelate notevolmente importanti.

Ad esempio, quando ci giunge notizia — e ci deve giungere, secondo la legge, attraverso determinati canali sindacali volontari ma anche amministrativi e ufficiali — di uno sciopero che, per qualche aspetto, ci sembra illegittimo (o perché non rispetta il periodo di preavviso o perché non rispetta gli intervalli tra un'astensione e l'altra o perché non sono state rispettate le procedure di conciliazione), cioè quando sussiste un *fumus mali iuris*, la Commissione dispone un'immediata informativa alle organizzazioni sindacali proclamanti, comunica che qualcosa non va e chiede che le stesse soprassedano, rinviino nel tempo la proclamazione; nel frattempo, è anche possibile arrivare ad un accordo. La nostra Commissione ha usato molti di questi strumenti e in questo modo siamo riusciti ad ottenere dei risultati lusinghieri che abbiamo anche ricapitolato in uno dei fascicoli del nostro periodico «Newsletter». Anche se lo stesso è esaurito, faremo comunque avere alla Commissione le statistiche da cui risulta che in taluni settori circa la metà, in altri circa i due terzi degli scioperi proclamati, in realtà, sono stati revocati: alcuni di essi riproclamati in

modo legittimo, altri, invece, definitivamente arenati perché si è arrivati ad un accordo.

Questa è una cosa molto importante perché, quando si parla del sistema sanzionatorio previsto da queste leggi, non bisogna dimenticare che esiste anche un sistema prevenzionale che ci consente di ridurre il contenzioso ai casi più eclatanti. Il presidente mi consentirà di ricordare molto brevemente alcuni dei passaggi più importanti che riguardano la prima applicazione della legge n. 83 del 2000. Sono passaggi interessanti perché vanno oltre la tradizionale cultura delle relazioni industriali nel nostro paese, per esempio, per quel che riguarda le procedure di raffreddamento e di conciliazione.

La nuova legge impone che, prima di proclamare uno sciopero, queste procedure vengano eseguite — e, quindi, per la proclamazione è una condizione di legittimità —, ma si tratta di individuare quali siano queste procedure. La legge rinvia questa decisione alla contrattazione collettiva. Abbiamo cercato di individuare dei filoni conduttori di una possibile disciplina che, poi, le parti molto spesso hanno recepito nei loro accordi e che, in altri casi, noi stessi abbiamo impiegato nelle nostre provvisorie regolamentazioni che, come loro ben sanno, rivestono un valore vincolante fino all'intervento di un accordo giudicato idoneo.

Le procedure di raffreddamento implicano, evidentemente, dei momenti di intervento, di negoziato sindacale che può svolgersi ad un livello soltanto oppure a due. Le procedure di conciliazione — non quelle di raffreddamento (tipicamente sindacali) — possono svolgersi (la legge stessa lo consente) di fronte all'autorità amministrativa, solitamente il prefetto. Abbiamo cercato di dare sostanza alla norma chiedendone un rigoroso rispetto; molti scioperi sono stati revocati proprio perché noi, in quella sede da me ricordata prima di prevenzione, abbiamo avvertito che le procedure di conciliazione non erano state esperite. Altri, invece, fatti senza tali procedure, sono stati sanzionati. Nello stesso tempo, abbiamo cercato di operare nel

modo più equilibrato possibile; per esempio, nei casi nei quali le procedure di conciliazione non apparivano completamente appropriate. Penso agli scioperi generali (ne abbiamo avuti parecchi ultimamente) e anche ai casi di scioperi di rivendicazione economico-politica o più squisitamente politici: per esempio, gli scioperi sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. In tali evenienze, è difficile imporre alle parti dei tentativi di conciliazione che non siano le trattative politiche già condotte nelle settimane o nei mesi precedenti. Però, anche in tali casi, è sempre stata nostra cura cercare di indicare alle parti e di esigere da esse il rispetto delle prestazioni indispensabili ovvero il rispetto di talune modalità di esecuzione dello sciopero che non possono assolutamente essere pretermesse. In altri casi, abbiamo ritenuto equiparabili, in qualche modo, alle procedure di raffreddamento e di conciliazione le stesse trattative intercorse tra le parti per lungo tempo.

Quindi, come loro vedono, non si tratta di « dare un colpo al cerchio ed uno alla botte »; si tratta, invece, proprio di arrivare a forme di contenimento tra l'esercizio di diritti costituzionali tra loro in potenziale contrasto e il cercare di impedire l'evenienza di un tale conflitto. A tale proposito, vi è un punto sul quale desidererei, nel modo più succinto possibile, soffermarmi. L'attività della Commissione, per quanto riguarda le procedure di raffreddamento e di conciliazione, è un'attività pur sempre di regolamentazione giuridica, che tratta, cioè, del contrapporsi di diritti; non è una attività che verta sul contrapporsi di interessi. È un punto molto importante perché, molto spesso, ci è stato chiesto, anche in sede politica, perché non provvedessimo a convocare le parti e a mediare il conflitto facendo, eventualmente, delle controproposte. Ma la legge non ci assegna il ruolo di mediatori; ci affida compiti di carattere regolatorio e sanzionatorio ma non di carattere, in senso molto ampio, arbitrale. Personalmente, penso — come molti colleghi della Commissione di garanzia — che potrebbe

essere utile, in Italia, uno strumento di tale tipo ovvero una sorta di Commissione arbitrale nazionale. Ovviamente, evitando che si addivenga, poi, ad arbitrati obbligatori, che, certo, sarebbero contrastanti con la Costituzione. Piuttosto, dovrebbe seguirne un nuovo e diverso modo di intendere le relazioni industriali. Ma, ripeto, si tratta di un'attività diversa da quella da noi svolta perché verte non su diritti ma su interessi.

Ciò non vuol dire che, a volte, noi non « mettiamo il becco » nel merito delle questioni perché la legge, qualche « finestrina », ce l'apre. Per esempio, nelle controversie di carattere nazionale, quando ci sembra sia possibile una ulteriore fase mediatrice di conciliazione, chiediamo alle parti di revocare lo sciopero, e, per arrivare ad una soluzione, attendere, sottoponendo la questione ad un'altra autorità, probabilmente un'autorità ministeriale o prefettizia a seconda dei livelli del conflitto. Altre volte interveniamo nel merito; per esempio, quando valutiamo le cause di insorgenza di un conflitto. Capita, talvolta, che dei lavoratori scioperino a lungo - per esempio nelle imprese di autotrasporto di alcune regioni meridionali - perché non vengono pagati. E non vengono pagati perché, a loro volta, le regioni non adempiono ai debiti che hanno, in materia di trasporto locale, con quelle aziende: anche di questo dobbiamo, evidentemente, tenere conto quando giudichiamo nel merito. Ma la distinzione deve essere molto chiara: la Commissione si occupa dei diritti costituzionali, non di interessi economici. Non tocca a noi arbitrare una controversia dove la rivendicazione sindacale venga contrastata od osteggiata dalla controparte che offre di meno; tale compito non ci spetta: ci riguarda, invece, soltanto l'aspetto di carattere regolatorio.

Sempre circa le procedure di conciliazione e di raffreddamento, un altro grossissimo problema che ci si è posto è relativo agli addensamenti degli scioperi che talvolta - invero, molto spesso - provocano effetti in qualche modo ultrativi; tali addensamenti si riscontrano soprattutto nel settore dei trasporti, in modo

particolarissimo nel trasporto aereo. In tali casi, abbiamo cercato di integrare quanto prevede la legge n. 83 del 2000 circa la necessità che si inseriscano dei congrui intervalli tra l'esecuzione di uno sciopero e la proclamazione del successivo. Si tratta di intervalli che possono essere di vario tipo e per i quali, per un verso, la legge rinvia alla contrattazione collettiva; per altro verso, però, già il fatto stesso che li preveda, costituisce, secondo la Commissione, una dichiarazione di principi. Perciò, la Commissione è venuta elaborando una disciplina non semplice, piuttosto articolata in una materia di grande importanza. Infatti, la rarefazione degli scioperi è essenziale: si tratta di rispettare, da un lato, la possibilità e la titolarità del diritto di sciopero; dall'altro, i diritti degli utenti.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, esso è stato profondamente innovato dalla legge n. 83 del 2000 rispetto alla legge n. 146 del 1990. Quest'ultima, infatti, prevedeva, fondamentalmente, sanzioni di carattere sindacale; quando la elaborammo, in sede di Commissione lavoro - qui, in quest'aula -, si pensò all'autorità quale organo finalizzato all'approfondimento di singoli fatti e circostanze: le sanzioni venivano considerate soprattutto dal punto di vista morale e sociale, di dissuasione. Poi, la stessa cultura giuridica e le evenienze politiche hanno sopravanzato tale fase; oggi, infatti, abbiamo un sistema sanzionatorio nettamente articolato su schemi molto precisi di carattere fondamentalmente amministrativo, salve restando le sanzioni individuali di carattere disciplinare. Ma, vede, anche in tal caso, le opinioni possono essere molto differenti; la mia impressione personale è che il sistema sanzionatorio, così come oggi è previsto, potrebbe essere, probabilmente, semplificato, ulteriormente razionalizzato. Faccio un esempio, un esempio soltanto; lo feci già in quest'aula - ma inutilmente - quando la legge n. 83 stava per essere varata: in materia di lavoro autonomo non ha molto senso prevedere una responsabilità solidale dei singoli perché, come loro mi insegnano, quando la

responsabilità è solidale l'adempimento di uno libera tutti gli altri. Ma sono piccoli ritocchi quelli che potrebbero operarsi mentre nella sostanza credo che il sistema sanzionatorio abbia funzionato ed abbia funzionato, se mi consentono, anche perché la Commissione l'ha interpretato con spirito deciso e moderato nello stesso tempo. Non credo che, da tale punto di vista, il sistema sanzionatorio abbia fallito il suo scopo anche se le sanzioni irrogate non sono state tante quante erano state le valutazioni negative nel passato. Ciò proprio perché è andata crescendo, invece, la fase che prima chiamavo di prevenzione ovvero la fase che, evidentemente, se affrontata in maniera soddisfacente, riduce il contenzioso in questa materia.

Mi scuso con il presidente e con la Commissione per essermi, forse, dilungato eccessivamente. Spero, comunque, di aver potuto dare alla Commissione lavoro della Camera un'idea sufficientemente precisa di quello che è stato il nostro lavoro in questi anni, dei problemi che ci si sono parati dinanzi e che certamente si pareanno dinanzi anche alla terza Commissione, che subentrerà tra pochi giorni. Restiamo a disposizione per dare risposte ad eventuali domande del presidente e degli onorevoli deputati presenti.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Ghezzi, a nome dell'intera Commissione perché, oltretutto, è stato sintetico e chiarissimo nell'enunciazione dei passaggi operativi dell'attività della Commissione. Non so se la relazione sia stata distribuita ai presenti.

GIULIO PROSPERETTI, Vicepresidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. È stata inviata a tutti i componenti la Commissione.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

ROBERTO GUERZONI. Ringrazio il professor Ghezzi per l'illustrazione del

voluminoso rapporto che ci è stato consegnato. Anche se l'occasione è formale, credo che - per chi ha partecipato, come il sottoscritto, alla discussione e all'elaborazione delle modifiche della legge n. 83 del 2000 -, anche ad una rapida lettura del materiale che ci è stato consegnato, si possa esprimere un forte apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione in questi pochi anni. Infatti, la legge - e di questo ne ero consapevole - consegnava norme nuove ma anche norme che proponevano questioni non semplici nel lavoro della stessa Commissione e, leggendo il materiale e avendo seguito nel corso di questi anni la sua attività, ho molto apprezzato il lavoro svolto. Vorrei citare un solo aspetto su tutti: avere stabilito il giusto principio della rarefazione oggettiva e averlo introdotto come uno dei criteri che serve a definire il punto di equilibrio e di contemperamento tra i diritti dei cittadini e degli utenti e il diritto di sciopero, ha permesso di fare decisamente un passo in avanti ma ha posto numerosi problemi nella concreta applicazione ed interpretazione, come il fatto che la proclamazione non riguardasse soltanto il tema oggettivo della rarefazione ma che i soggetti anche identici non potevano ripeterla all'infinito. Quindi, era implicitamente nella *ratio*, come è stata interpretata dalla Commissione, anche il tema della rarefazione soggettiva, ma si sono affrontati problemi molto più complessi, cioè l'ampiezza del bacino di utenza, le categorie dei servizi, la diversità dei settori e credo che il grande lavoro sia evidente anche ad un'insufficiente lettura ad una disamina scarsamente attenta.

Detto questo, intendevo porre due questioni. Sia nella lettera del presidente Giugni ma anche in altre occasioni è stato evidenziato il tema - che non fa parte né della legge n. 146 del 1990 né della legge n. 82 del 2000, ma è un tema esterno all'impostazione del contemperamento di diritti - del rapporto fra organizzazioni sindacali e la loro rappresentatività, laddove più volte viene messo in risalto il tema della frantumazione e della proliferazione sindacale. Anche se tale profilo è

già stato affrontato - e chi ha lavorato o pensa che si debba lavorare su una legge sulla rappresentanza fornisce già politicamente una risposta -, dal vostro punto di vista in che modo potrebbe aiutare qualche iniziativa *a latere*?

In secondo luogo, ci si chiede se si debba intervenire sulle sanzioni per renderle più efficaci. La Commissione ha scelto come criterio di applicare la sanzione collettiva minima. Come sempre, quando si stabilisce un minimo ed un massimo si fa riferimento alla necessità di avere un'elasticità dello strumento sanzionatorio per differenziare in modo proporzionale; da dove è derivata questa scelta? Si tratta di un difetto di applicazione di una legislazione che non si rende adeguatamente efficace sulla base dell'esperienza di un sistema sanzionatorio che tutti abbiamo voluto e che sicuramente ha fatto un passo in avanti ma, probabilmente, non è perfetto ed è sicuramente perfezionabile?

ANTONINO LO PRESTI. Vorrei avere molto sinteticamente un quadro dello sviluppo del contenzioso sulle sanzioni. Sappiamo che c'è la nuova competenza del giudice del lavoro in ordine alle sanzioni proposte dalla Commissione; vorrei sapere se questo contenzioso sia cospicuo, in che termini si risolve negativamente o positivamente dal punto di vista dell'erogazione della sanzione e quale sia la capacità della Commissione di « recupero » effettivo delle sanzioni erogate.

PRESIDENTE. Concludendo questa brevissima serie di intervenuti, volevo acquisire un dato anche approssimativo che non so se sia rinvenibile nella relazione. Prima il professor Ghezzi si riferiva all'attività di tipo preventivo, a cui personalmente attribuisco un'importanza rilevante e suscettibile di sviluppi nel costruire un ambito di intervento, di operatività, di funzioni e di competenza proprie di un organismo di questo genere. Quando questo intervento di tipo preventivo è stato espletato? In quale percentuale di casi ha avuto successo? Non l'ha avuto o l'ha avuto parzialmente?

Una seconda domanda riguarda il seguente profilo. Anch'io, come del resto il collega Guerzoni - anche se, forse, in un'ottica non identica; ma, certo, il tema è quello -, sono abbastanza sensibile all'argomento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Sono anch'io convinto che, senza potere approdare - come è mio personalissimo parere finora non si sia approdati - ad una disciplina soddisfacente, non effimera, non contingente di tale aspetto, costruiamo elementi molto interessanti su fondamenta estremamente sfuggenti. Quindi, chiederei quanto voi riteniate condizionante tale circostanza e se, inoltre, per quanto di competenza, la Commissione non abbia avuto modo di elaborare qualche indicazione da suggerire alla competenza precipua del legislatore.

Do la parola ai nostri ospiti per le risposte.

GIULIO PROSPERETTI, *Vicepresidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Prima dell'intervento degli altri colleghi - credo tutti vorranno fare delle puntualizzazioni su tali questioni - volevo fare un discorso di inquadramento. Infatti, a mio avviso, un certo tipo di attenzione, anche dei media, non è in realtà in sintonia con quanto succede nella realtà; per esempio, quanto al problema delle sanzioni, esso, a ben vedere, oggi, è di scarsa portata per una semplice ragione. Vi è un adeguamento pressoché totale dei sindacati al rispetto delle prestazioni minime. Non ci siamo mai trovati, se non in casi eccezionali, davanti al mancato rispetto delle prestazioni minime e, se anche non c'è il rispetto di queste è perché i lavoratori hanno scioperato mezzora di più, ma nulla di eclatante. Del resto, è sotto gli occhi di tutti la circostanza che non vi sono drammi: vi sono scioperi degli aerei, dei treni, delle farmacie, dei beni di prima necessità ma, tutto sommato, il tessuto tiene. Spesso, sono più i titoli dei giornali ad impressionare l'opinione pubblica che non un disagio concreto. Insomma, poiché tutti rispettano le

fasce, con lo sciopero degli aerei si riesce ad andare la mattina a Milano e a tornare la sera.

PRESIDENTE. In verità, si continuano a constatare ritardi.

GIULIO PROSPERETTI, *Vicepresidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Però, presidente, il paese non è spaccato; in qualche modo, sia pure con ritardo, si viaggia (non così, invece, nella vicina Francia).

Ad ogni modo, sta di fatto che non ci troviamo quasi mai a sanzionare una violazione grave; ci troviamo ad irrogare sanzioni perché non sono state esperite regolarmente le procedure di conciliazione o perché, anziché dieci, i giorni di preavviso sono stati nove e mezzo o, ancora, per via disciplina sulla rarefazione, perché i giorni sono intesi liberi e invece non erano dieci giorni liberi, e così via...

Le sanzioni sono sempre quelle minime non perché la Commissione si sia voluta limitare ma perché è stata sempre parva materia quella da sanzionare. Il dato che emerge è, invece, molto importante: tutti i sindacati hanno istituito uffici e studi specifici che citano a memoria le nostre delibere e sono estremamente ossequienti di tutto l'iter procedimentale dello sciopero. Forse, ciò ha a che vedere proprio con la questione della rappresentanza della circostanza che il sistema, se, da una parte, garantisce sempre e comunque le prestazioni minime, poi fa sì che gli scioperi diventino troppi. Infatti, spesso, molti scioperi sono di visibilità, fatti di frequente dai sindacati per conflitti interni di *leadership* sindacali. Quindi, si tratta non di grossi conflitti nazionali ma di microconflittualità aziendale; il che, però, ai fini dell'utente, è ugualmente dannoso sia che si scioperi per una causa nobile, sia che si scioperi per un piccolo motivo corporativo: l'effetto è sempre la mancanza del servizio. Per consentire anche ai colleghi (ed in particolare alla professoressa Ballestrero) di intervenire sui profili della rappresentatività, non vorrei trattenermi oltre sull'argomento.

MARIA VITTORIA BALLESTRERO, *Componente la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Desidererei correggere leggermente il tiro per quanto riguarda il discorso del nostro vicepresidente, nel senso che esiste ormai un apparato di regole, prestazioni minime ed altre misure procedurali, anche complesse - come le norme in materia di rarefazione, complesse in sé e di difficilissima gestione - che garantiscono, in occasione di scioperi, una certa continuità dei servizi ed un minimo di funzionamento degli stessi. Questa è una situazione che distingue l'Italia da altri paesi, anche a noi molto vicini, dove gli scioperi nei pubblici servizi essenziali sono più rari ma colpiscono gli utenti con una durezza ormai sconosciuta da quasi dieci anni nel nostro paese. Veramente le occasioni sanzionatorie non sono molte; infatti, il lavoro di prevenzione ha una percentuale di successo che, se guardiamo all'insieme dei settori, possiamo collocare intorno al 50 per cento degli scioperi proclamati da noi ritenuti, ad un primo esame, illegittimi.

Bisognerebbe fare un discorso più complesso sulla percentuale di quanti resistono al nostro intervento preventivo, a volte perché i proclamanti insistono nel fare lo sciopero malgrado il nostro intervento, a volte perché ci spiegano che abbiamo sbagliato noi, valutando illegittimo ciò che, invece, illegittimo non era. Dunque, è una valutazione molto difficile, dal punto di vista quantitativo. Dal punto di vista qualitativo, è vero quanto diceva il collega, che molto spesso le violazioni non sono di grande importanza. Dare una sanzione pesante, specie se si tratta di una piccola organizzazione sindacale, per una piccola violazione, sarebbe ingiusto, sostanzialmente ingiusto. È anche vero, però, che vi è un problema tecnico: la formulazione delle regole in materia di sanzioni, specie se si interpreta con il formalismo cui ci costringe il fatto che ogni nostra delibera è impugnabile in due sedi diverse, in sede amministrativa o in sede di giudice ordinario...

ANTONINO LO PRESTI. In sede amministrativa, quando si tratta una sanzione pecuniaria...

MARIA VITTORIA BALLESTRERO, *Componente la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Sì. Comunque, le delibere sanzionatorie sono impugnate davanti al giudice del lavoro: anche ciò costringe, naturalmente, la Commissione a fare una grande attenzione nell'utilizzazione della legge e nella sua applicazione. Certo è che la disciplina legislativa è formulata in modo tale da costringere, tutto sommato, il più delle volte, ad applicare la sanzione minima. Vi è una difficoltà tecnica, infatti, ad andare oltre. In ogni caso, sono sanzioni di cui si possono criticare i limiti previsti: il minimo, cinque milioni (oltre 2.500 euro) è molto per un piccolo sindacato, una RSU; il massimo, 50 milioni (circa 25.000 euro) è niente per un grande sindacato ma può essere distruttivo per un piccolo sindacato. Dunque, il problema delle sanzioni è anche un problema tecnico; d'altra parte, è vero che un buon lavoro di prevenzione evita di fare un grande ricorso allo strumento sanzionatorio, il che, a giudizio mio e di tutta la Commissione, è molto importante. La nostra autorità, infatti, deve spendere la sua autorevolezza con credibilità verso i suoi interlocutori; una Commissione che usi solo e fortemente il potere sanzionatorio perde e non acquista in autorevolezza: è un lavoro diverso quello che occorre fare.

Per avere un'idea del nostro lavoro, apriamo più di 4.000 fascicoli l'anno e, dunque, la quantità degli scioperi di cui noi dobbiamo occuparci ha dimensioni davvero imponenti; la prevenzione è un lavoro quantitativamente enorme che noi dobbiamo svolgere. La nuova legge (la n. 83 del 2000) ha costretto la Commissione, senza attribuirle quasi nulla dal punto di vista strutturale, a rifare daccapo il suo lavoro e a riorganizzarlo completamente. Siamo stati costretti a lavorare a

dei ritmi cui negli anni precedenti la vecchia legge (la n. 146 del 1990) non ci aveva abituato.

Rubo ancora un secondo per esprimere, intanto, apprezzamento all'onorevole Guerzoni; mi è stato particolarmente gradito il riferimento alle regole della rarefazione, avendoci lavorato molto sopra. Peraltro, in Commissione mi sono sempre occupata del trasporto aereo, con particolare *feeling* anche perché sono un'utente del trasporto aereo. Questa è una materia nuova nella legge ma non nell'esperienza della Commissione. È costata un enorme lavoro e la gestione di queste regole è di una difficoltà estrema perché vanno usate con intelligenza; l'applicazione meccanica non è possibile ed è controproducente, bisogna tenere conto di mille fattori, se intervenire o non intervenire, graduare, non fare disparità ed, oltretutto, deve essere un lavoro autorevole e credibile. La rappresentatività è un nodo di tutto il sistema delle relazioni industriali, quindi anche della materia dello sciopero. Molti scioperi nascono da un'esigenza di visibilità, cioè il sindacato, la sigla piccola e nuova, per farsi riconoscere usa lo sciopero come strumento per comparire ma è anche vero che sussistono altri problemi ed altre ragioni di conflitto.

Le regole sulla rappresentatività non possono incidere direttamente su questa materia perché sussiste un limite costituzionale invalicabile; però, agendo dall'esterno con lo sfoltimento, soprattutto in alcuni settori, di sigle sindacali (da una ricerca nel settore pubblico ne sono risultate 714, con livelli davvero impressionanti) attraverso le soglie di rappresentatività, probabilmente, si utilizzerebbe il ricorso allo sciopero certamente come arma del conflitto ma con un uso più ponderato di tale strumento. In Commissione, anche attraverso alcuni nostri lavori seminariali ricordati dal presidente Giugni, abbiamo molto caldeggiato un intervento del legislatore su questi aspetti.

LUISA GALANTINO, *Componente la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pub-*

blici essenziali. In questi anni la funzione della Commissione è stata soprattutto quella di far rispettare le regole di civilizzazione del conflitto. Sostanzialmente la legge n. 146 del 1990 e quella successiva hanno fornito delle norme per far sì che il conflitto avvenga nel modo più civile possibile: quindi, la Commissione si è sempre preoccupata di verificare come si sciopera. Invece, non può intervenire, a causa di limiti evidenziati precedentemente, se non in modo marginale, sul se e perché si sciopera; quindi, i problemi che vengono evidenziati e, soprattutto, colti dalla pubblica opinione si riferiscono proprio ai motivi di questa continua conflittualità.

Certamente, l'alto numero e la frammentazione dei sindacati è uno dei problemi più sentiti in sede di applicazione della legge e, quindi, se il legislatore vuole intervenire, lo deve fare con scelte di carattere politico, attraverso lo strumento del referendum o con una legge sulla rappresentatività. Certo, la tradizione sindacale italiana per tanti anni - e lo è tuttora - è stata quella di riconoscere il diritto di sciopero, addirittura, come diritto soggettivo individuale, anche se è esercizio collettivo: quindi, sussiste una tradizione giuridica che, in qualche modo, andrebbe superata. Sul problema delle sanzioni sono dell'idea che, forse, potrebbe essere opportuno un intervento tecnico del legislatore perché effettivamente si può determinare una sproporzione tra sanzioni che vengono applicate ai piccoli sindacati o alle rappresentanze sindacali aziendali e quelle applicate nei confronti dei grandi sindacati, anche se, in definitiva, il problema sanzionatorio non risolve le esigenze dell'utente perché si interviene *a posteriori*, mentre la funzione precipua della Commissione è intervenire affinché non si arrivi allo sciopero.

ANTONINO LO PRESTI. Desideravo aggiungere qualcosa perché ho ascoltato con molta attenzione le risposte che sono state fornite alla mia sintetica domanda. Non vorrei assolutamente apparire come uno che è contro i piccoli sindacati perché

sono fermamente convinto che debba essere garantita la libertà sindacale e qualsiasi forma di esternazione del pensiero politico da parte di organizzazioni che tutelano gli interessi dei lavoratori; però trovo in parte contraddittorie alcune risposte formulate a proposito della capacità della Commissione di intervenire in sede di repressione di quelle iniziative palesemente illegittime, denominate così da voi.

Voi avete la possibilità di riconoscere l'illegittimità di alcune iniziative di piccoli sindacati e però, poi, vi fermate di fronte a quella *pietas* manifestata nei confronti di organizzazioni così piccole che non potrebbero reggere ad una sanzione di un certo peso. Credo che la Commissione debba, non soltanto, correttamente, in prima battuta, stemperare i conflitti e fare opera di prevenzione degli stessi, ma ove ciò non sia possibile, riconoscere l'evidenza di un comportamento illegittimo da parte di un'organizzazione sindacale che agisce ai danni dell'interesse pubblico soltanto per questioni di visibilità specifica o di lotte corporative.

Credo che la Commissione abbia il dovere di intervenire con poteri sanzionatori, senza avere alcuna remora di ottenere un effetto devastante, ma non credo che sia così, nei confronti di queste piccole organizzazioni. Quindi, non penso che questa sia la sede dove si possa risolvere un problema che, in cinquant'anni di dibattito, ha riempito intere biblioteche, cioè quello sull'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. Oggi, non possiamo certamente permetterci il lusso di affrontare questo argomento; però, per quanto riguarda la rappresentatività e la capacità di determinati sindacati di piccole o medie dimensione di paralizzare determinati interessi nevralgici del paese, ritengo che la Commissione possa utilizzare in modo più penetrante il potere che le è stato riconosciuto dalla legge. La mia domanda aveva anche la finalità di capire, nell'ambito di questa ridotta capacità sanzionatoria della Commissione, quali siano state in effetti le sanzioni che siano andate effettivamente a compimento, perché una cosa è comminare una sanzione ed un'al-

tra è l'effetto sanzionatorio vero e proprio, che si sostanzia nel recupero alle casse dello Stato delle somme ingiunte o nell'esecuzione di un determinato comportamento.

A questa domanda non è stata data una risposta.

CESARE PINELLI, *Componente la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Mi perdoni, onorevole, non si tratta di ridotta capacità sanzionatoria, piuttosto, di un problema del tutto diverso attinente alla grande difficoltà, posta dalla legge stessa, di assicurare criteri di predeterminazione delle sanzioni tali che la Commissione non possa essere sottoposta a critiche di arbitrarietà: questo è il punto. Di conseguenza, siamo addivenuti alla scelta del ricorso alla sanzione minima, il che, peraltro, significa non *pietas* nei confronti dei « più piccoli » ma, caso mai, ridotte sanzioni nei confronti dei « più grandi ». Ma ciò solo perché quell'articolo - ed è un punto che sicuramente deve essere segnalato al legislatore - è, effettivamente, di difficile applicazione.

Intervengo anche per portare dei dati, proprio in risposta alla richiesta del presidente. Dalla relazione consegnata alla vostra attenzione si può apprendere che è stato revocato nel periodo che va dal 26 aprile 2000 al 30 giugno 2002 il 72 per cento degli scioperi che hanno formato oggetto di interventi preventivi della Commissione. Si potrebbe osservare che nell'ambito di questa percentuale si devono distinguere i singoli settori e che bisogna vedere i numeri particolari. Ma se andiamo a vedere i numeri concreti dei settori dove effettivamente gli scioperi sono più cospicui - determinando un disagio più acuto per gli utenti: mi riferisco al trasporto aereo e, in particolare, al trasporto ferroviario - ci accorgiamo che la percentuale è la stessa: rispettivamente, il 75 ed il 71 per cento. Si tratta di una percentuale molto alta.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione tornando a quanto affermava il professore Ghezzi a proposito del rap-

porto tra mediazione e regolazione. In questi due anni, noi abbiamo compiuto un'attività di regolazione o anche di valutazione di idoneità degli accordi e abbiamo riscontrato quanto giustamente l'opzione per la valutazione di idoneità degli accordi sia stata preferita dalla legge alla regolamentazione provvisoria, che è pur sempre un'attività eteronoma. Abbiamo dei risultati molto consistenti: si può dire che quasi tutti i settori, ormai, sono coperti. O hanno accordi valutati o hanno regolamentazioni provvisorie. Credo estremamente importante distinguere dalla attività di regolamentazione e dal resto delle attività di temperamento della Commissione una possibile attività di mediazione (che, evidentemente, sarebbe preventiva), per le ragioni di ordine strettamente giuridico poste in luce dal professore Ghezzi in modo perfetto: un conto è temperare diritti costituzionalmente garantiti, un conto è mediare fra interessi. A ciò, inoltre, si aggiunge, nel caso di attribuzione di tale compito di mediazione alla Commissione, una considerazione molto più pratica. Proprio una tale attribuzione è, infatti, il problema vero, che non si pone se la funzione viene attribuita ad altro ufficio.

Uno dei limiti della legge n. 83 del 2000 risiede proprio nella circostanza che soprattutto le procedure di conciliazione sono state molto rituali. Si potrebbe intervenire su tale aspetto; però, sarebbe decisamente preferibile non attribuire alla Commissione tale competenza perché, nel momento in cui le si attribuisse un compito di mediazione, la sua autorevolezza - ciò di cui giustamente parlava la professoressa Ballestriero - verrebbe immediatamente vanificata. Infatti, nel momento in cui la mediazione fallisce, lo stesso organo sarebbe chiamato a far valere le regole del conflitto. È evidente che questo sarebbe un « autogol » davvero poco felice per il legislatore.

GIULIO PROSPERETTI, *Vicepresidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi*

pubblici essenziali. Signor presidente, desideriamo lasciare agli atti alcune copie del secondo numero, nell'anno corrente, del nostro periodico « Newsletter », nonché dell'ultima relazione della Commissione di garanzia.

PRESIDENTE. Saranno senz'altro distribuite. Ringrazio, dunque, ancora una volta, i nostri ospiti; credo di poter esprimere un apprezzamento non rituale ma sincero e consistente per quanto ci avete rappresentato e di cui, potete stare certi,

questa Commissione terra pregiato conto nel prosieguo dei suoi lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO