

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

COMMISSIONI 1^a e 11^a RIUNITE

(1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

(11^a - Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA
IN MATERIA DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DEL DIRITTO
DI SCIOPERO NEI SERVIZI ESSENZIALI

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 FEBBRAIO 1988

**Presidenza del Presidente della 1^a Commissione ELIA
indi del Presidente della 11^a Commissione GIUGNI**

INDICE**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione sindacale Intersind**

PRESIDENTE		<i>AMBROSO</i>	Pag. 7
- ELIA (DC)	Pag. 3, 6, 7	<i>PACI</i>	3, 6, 7
GIUGNI (PSI)	6		
LAMA (PCI)	6, 7		

Audizione dei rappresentanti della Confederazione sindacati autonomi lavoratori (CONFSAL)

PRESIDENTE		<i>TRICARICO</i>	Pag. 8
- ELIA (DC)	Pag. 8, 10, 11	<i>VIGANÒ</i>	11

**Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana servizi pubblici degli enti locali (CISPEL)
e dell'ente «Ferrovie dello Stato»**

PRESIDENTE		<i>LIGATO</i>	Pag. 15, 16, 18
- ELIA (DC)	Pag. 11, 13, 15	<i>MARZOTTO CAOTORTA</i>	13, 17
- GIUGNI (PSI)	16, 18		
ANTONIAZZI (PCI)	16		
GIUGNI (PSI)	15		
SANTINI (PSI)	11, 17		
VECCHI (PCI)	17		

Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana sindacati nazionali lavoratori (CISNAL)

PRESIDENTE		<i>MAGLIARO</i>	Pag. 18
- GIUGNI (PSI)	Pag. 22		

Audizione dei rappresentanti della Confederazione autonoma italiana del lavoro (CONFAIL)

PRESIDENTE		<i>ZACCARIA Evangelista</i>	Pag. 22, 23
- GIUGNI (PSI)	Pag. 22, 23, 24	<i>ZACCARIA Sante Luigi</i>	23

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Intersind, il presidente Paci e il direttore del servizio affari legislativi Ambroso; per la Confsal, il segretario generale Tricarico e il dottor Viganò; per la CISPEL, il presidente Santini e il vicepresidente Marzotto Caotorta; per l'ente «Ferrovie dello Stato», il presidente Ligato, il direttore generale Coletti e il dottor Di Giovanni; per la CISNAL, il segretario confederale Magliaro e per la Confail il segretario generale Sante Luigi Zaccaria e il vice segretario generale Evangelista Zaccaria.

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione ELIA

I lavori hanno inizio alle ore 11.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione sindacale Intersind, della Confederazione sindacati autonomi lavoratori (Confsal), della Confederazione italiana servizi pubblici degli enti locali (CISPEL), dell'ente «Ferrovie dello Stato», della Confederazione italiana sindacati nazionali lavoratori (CISNAL), della Confederazione autonomia italiana del lavoro (Confail).

Se non vi sono osservazioni, ascolteremo separatamente i rappresentanti delle diverse organizzazioni, iniziando dall'Intersindacale.

Vengono quindi introdotti, per l'Intersind, il presidente Paci e il direttore del servizio affari legislativi Ambroso.

Audizione dei rappresentanti dell'Intersind

PRESIDENTE. Rivolgo al presidente Agostino Paci e al dottor Ambroso un vivo ringraziamento per avere aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Faccio presente che i nostri lavori si svolgeranno con la forma di pubblicità audiovisiva prevista dall'articolo 33, comma 4, del Regolamento, e che di essi viene redatto un resoconto stenografico.

Le Commissioni 1^a e 11^a del Senato stanno svolgendo una indagine conoscitiva in materia di autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali; vorremmo conoscere il vostro parere sull'argomento.

PACI. Desidero anzitutto ringraziare i Presidenti delle Commissioni 1^a e 11^a e tutti gli onorevoli senatori per l'invito rivolto alla organizzazione che rappresento, invito che credo sia stato rivolto all'Intersind anche in considerazione della esperienza maturata da questa organizzazione negli anni recenti, gli anni della «autoregolamentazione dello sciopero». L'Intersind è infatti una delle organizzazioni datoriali che si è maggiormente impegnata in questa esperienza, soprattutto in ragione della presenza di aziende associate in tutti i settori del trasporto (aereo, marittimo, autostradale, eccetera); di quell'area, cioè, dove più incisivamente è stata giocata la «scommessa» dell'autonomia collettiva.

PRESIDENTE. Desidero precisare che questa è proprio la ragione per cui l'Intersind è stata invitata.

PACI. Come dicevo, l'Intersind è stata una delle organizzazioni più impegnate nell'autoregolamentazione, che da tale organizzazione è stata consapevolmente assecondata, pur non trascurando le innegabili potenzialità connesse all'intervento legislativo. Alla fine, però, l'autoregolamentazione ha mostrato i propri limiti, dovuti essenzialmente, come è ampiamente noto, al fatto di non avere i codici efficacia nei confronti della generalità dei lavoratori e alla mancanza di un apparato sanzionatorio. Di qui il ritorno all'esigenza di una iniziativa legislativa, consapevoli come siamo che nell'attuale congiuntura delle relazioni industriali appare immediatamente praticabile soltanto un intervento legislativo per il settore dei servizi pubblici essenziali.

Quindi, siamo grati di poter illustrare il punto di vista dell'Associazione su un proble-

ma di così rilevante portata qual è quello della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero. Problema che ha sollecitato diverse iniziative legislative - quasi tutte all'esame del Senato - che peraltro si configurano in termini tra loro non omogenei. Su queste iniziative, che vedono due Commissioni del Senato impegnate nella fase di avvio di un lavoro certamente non facile, sono, allo stato attuale, possibili solo valutazioni di prima approssimazione, alle quali si accompagna - desidero sottolinearlo - l'ampia disponibilità dell'Intersind per ulteriori più approfonditi contributi in tempi successivi.

Alle ricordate iniziative si affianca il documento presentato da CGIL, CISL e UIL alle Commissioni il 28 gennaio scorso, documento che a sua volta necessita di ulteriori specificazioni. Relativamente a questo, e prescindendo per il momento da valutazioni di merito, a nostro modo di vedere va positivamente sottolineato l'avvio da parte delle organizzazioni dei lavoratori di un'approfondita riflessione su un tema difficile come è quello della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero. Per quanto riguarda le iniziative parlamentari, ci sembra che queste possano essere suddivise in due filoni principali: quello del sostegno all'autoregolamentazione sindacale (come nel provvedimento presentato dal presidente Giugni e nel provvedimento di parte democristiana), che hanno il pregio della flessibilità normativa, ma che potrebbero scontare il rischio politico del mancato riconoscimento da parte di tutti i lavoratori interessati dei codici elaborati dalle organizzazioni storiche del movimento sindacale, e quello, nel quale rientra la proposta di parte repubblicana, che richiama al contenuto della legge istituti e modalità definiti nell'esperienza sindacale di questi ultimi anni, con il pregio della certezza della disciplina, ma con il rischio di una cristallizzazione normativa di difficile adeguamento in futuro. A parte si colloca l'iniziativa liberale di disciplina organica delle materie di cui agli articoli 39 e 40 della Costituzione, proposta che, per quanto prima detto, non sembra di immediata attualità.

Sul piano generale riteniamo opportuno sottolineare alcuni punti essenziali. Il primo concerne la diffusa esigenza di disciplinare il

ricorso allo sciopero nei servizi essenziali, esigenza, tra l'altro, ritenuta ormai irrinunciabile dall'opinione pubblica e dai cittadini-utenti. E va qui ricordato come, a fronte di una sensibile attenuazione della conflittualità nei settori manifatturieri, proprio l'area dei servizi ha fatto registrare abnormi picchi di conflittualità ai quali non sono certo estranei i noti fenomeni di frammentazione sindacale.

Il secondo punto attiene alla necessità di assicurare omogeneità nei comportamenti e nel rispetto delle regole mediante la predisposizione di strumenti aventi efficacia generalizzata, consolidando anche quanto di positivo vi è stato nell'esperienza dell'autoregolamentazione.

Il terzo punto attiene all'ipotesi stessa di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero; ipotesi che assume, a nostro avviso, non connotazioni riduttive di un diritto, ma invece di rafforzamento di un sistema di relazioni industriali in evoluzione; terreno questo che ha visto e vede l'Intersind costantemente impegnata.

Con tali premesse, l'intervento legislativo, a nostro modo di vedere, si impone ai fini di addivenire all'imprescindibile efficacia *erga omnes* della disciplina della materia, efficacia che, nell'attuale ordinamento, secondo una dottrina largamente diffusa, non conseguirebbe dall'alternativa, pure ipotizzata, costituita dall'inserimento nella contrattazione collettiva di diritto comune di codici di autoregolamentazione sindacale. Il problema si pone ovviamente in termini diversi nel settore del pubblico impiego, attesa la possibile, immediata valenza *erga omnes* dei relativi strumenti contrattuali di recezione di codici unificati di autoregolamentazione sindacale.

Sui possibili contenuti della legge va anzitutto richiamata l'attenzione sull'opportunità che questa indichi i settori interessati, rinviandone il completamento alle pubbliche autorità, individuate a seconda della incidenza territoriale dei diversi servizi. È questo, peraltro, un orientamento già presente nei vari disegni di legge all'esame delle Commissioni. Conviene ricordare, in particolare, che per il settore dei trasporti i protocolli sottoscritti il 16 luglio 1984 e il 18 luglio 1986 avevano già individuato, concordemente, gli ambiti di operatività,

che dovrebbero in ogni caso essere considerati nel campo di applicazione della nuova disciplina: «trasporto (persone e misto) ferroviario, aereo, marittimo, urbano ed interurbano, a gestione pubblica o privata».

La disciplina legislativa di regolazione andrebbe applicata anche ai servizi strumentali necessari per l'esercizio dei servizi pubblici essenziali. Per i settori del trasporto tali servizi strumentali erano già stati individuati dai citati protocolli, oltre che «nel servizio di rifornimento di carburante agli aeromobili», almeno in: «reti di distribuzione del carburante, in servizi autostradali, in servizi accessori al trasporto marittimo, in servizi di assistenza al volo, in servizi antincendio negli aeroporti, in servizi medici negli scali aerei e portuali, in servizi doganali, in servizi veterinari, in idrovie, in servizi di soccorso autostradale, in servizi di pulizia degli scali aerei, marittimi e ferroviari e degli stessi mezzi di trasporto». L'elencazione che precede rende l'idea della vastità delle aree che devono essere interessate, perchè se la disciplina non dovesse estendersi ai servizi strumentali, ad uno solo dei servizi strumentali elencati, pare evidente che si rischierebbe poi di compromettere la funzionalità del servizio che chiameremo primario.

La strumentalità dei servizi va integrata sia sulla base di criteri generali predeterminati, sia mediante tabelle predisposte a cura dell'autorità amministrativa competente, sentite le imprese preposte alla gestione dei servizi stessi, recependo le indicazioni che possono venire da apposite intese tra le parti.

Gli interventi attuativi della legge potranno essere assunti dalla pubblica autorità anche di concerto, e comunque secondo un equo apprezzamento delle istanze, con la stessa rappresentate delle imprese preposte alla gestione dei servizi pubblici di volta in volta interessati.

Nel contesto, al riferimento così definito, dovrebbe essere lasciato ampio spazio per recepire ulteriori indicazioni che scaturissero da intese conseguite tra le parti sociali interessate.

Tenuto conto dei delicati profili connessi alla titolarità del diritto di sciopero, la legge dovrebbe comunque muoversi nell'ambito di quegli istituti che sono ormai acquisiti dalla cultura delle relazioni industriali, anche sulla

base dell'esperienza maturata con l'autoregolamentazione.

Un primo criterio dovrebbe essere quello del preavviso di sciopero da prevedersi obbligatoriamente per ogni singola azione - della quale andranno indicate, nei termini del preavviso stesso, le relative modalità - finalizzato all'obiettivo primario della salvaguardia degli interessi dell'utenza e al raffreddamento e alla composizione del conflitto. In secondo luogo, dovrebbe essere contemplato il non ricorso allo sciopero in determinati periodi dell'anno, nonché l'esclusione di determinate modalità di sciopero che abbiano rilevanti riflessi negativi sull'organizzazione del servizio pubblico e connessi gravi disagi per l'utenza. Inoltre, dovrebbe essere escluso lo sciopero concomitante in più settori omogenei e/o complementari, dovrebbero essere indicati, infine, la durata massima di ciascuno sciopero e gli intervalli temporali tra le diverse agitazioni successive.

Vorrei richiamare le utili indicazioni dei protocolli del 1984 e del 1986, anche con riferimento al complesso problema inerente la titolarità dell'azione di sciopero, che non può prescindere dall'esigenza, per una corretta gestione del sistema di relazioni industriali, di un rafforzamento delle organizzazioni sindacali più tradizionalmente legittimate. Ulteriore problema è quello dell'individuazione dei minimi obbligatori di servizio essenziale e di quelli strumentali per il medesimo, da determinare a cura della pubblica autorità competente, sentite le aziende interessate, e da garantire mediante «comandate» assistite dal ricorso alla precettazione, che dovrebbe essere accompagnata da adeguate sanzioni penali in ragione del tipo di interesse tutelato.

Si conviene, infine, sull'opportunità di uno snellimento della procedura di precettazione da rendere esperibile in certi casi anche mediante il ricorso al sistema radiotelevisivo pubblico con l'effetto della presunzione assoluta della conoscenza. La disciplina legislativa, che ha il pregio di condurre a risultati uniformi sia nei settori a regime privatistico che in quelli pubblici, eviterebbe il ricorso a strumenti impropri o comportanti riflessi negativi sull'organizzazione del lavoro come il regolamento contrattuale per l'autoesclusione

di gruppi di lavoratori dagli esiti della contrattazione, con conseguenti differenziazioni dei diversi settori, o come l'istituzione di una «Agenzia centrale» del tipo di quella ipotizzata nel documento delle tre Confederazioni. Per quanto riguarda quest'ultima ipotesi, avrei delle perplessità, sia per la prefigurata composizione non equilibrata, sia soprattutto in ragione dei compiti che questo organismo dovrebbe assumere.

Riteniamo che vada comunque esclusa un'ingerenza dell'attività di questa «Agenzia» nell'area tradizionalmente propria dell'autonomia negoziale delle parti sociali. L'esperienza che abbiamo avuto modo di fare nell'ambito delle partecipazioni statali insegna che organi di questo tipo funzionano quando sono il frutto dell'autonomia negoziale e non quando a questa si sovrappongono in modo meccanico o avulso dalla concreta e specifica volontà delle parti.

Sulla base dell'esperienza offerta in regime di autoregolamentazione, va assolutamente definito un apparato sanzionatorio adeguato a sostenere la normativa in termini di effettività. Per tale profilo si propongono all'attenzione sanzioni di tipo economico e disciplinare incidenti sul rapporto individuale di lavoro, piuttosto che sanzioni riferite a soggetti collettivi non sempre individuabili in caso di coalizione spontanea.

Da ultimo conveniamo, in base a dati di esperienza, sull'orientamento manifestato, a livello di iniziativa legislativa, per la cosiddetta trattenuta lunga; così come riteniamo che nel contesto dell'intervento legislativo prefigurato, non si dovrebbe tralasciare di por mano all'abrogazione di norme penali, quali quelle contenute negli articoli 330 e 333 del codice penale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Paci per la sua esposizione ed invito i senatori a rivolgere eventuali domande ai nostri ospiti.

GIUGNI. Mi associo al ringraziamento ora espresso; l'esposizione del presidente Paci è molto interessante perchè tutt'altro che vaga, ed entra nel merito del problema con riferimento a soluzioni proposte sia nei disegni di legge, sia nel documento prodotto dalle tre Confederazioni.

A proposito delle varie osservazioni che terremo nel debito conto, vorrei chiedere la sua opinione su due punti. La prima questione riguarda l'esclusione della forma regolamentare delle imprese private come modo di pervenire all'efficacia *erga omnes* dei contratti; l'altro punto consiste nelle riserve espresse a proposito della funzione di organi imparziali.

Del secondo aspetto prendo semplicemente atto, ma sull'altra questione vorrei far presente che ho accolto questo suggerimento dei sindacati con una certa perplessità. Mi vado convincendo che, se un'impresa che esercita un servizio pubblico emana un proprio regolamento di servizio analogo ai regolamenti disciplinari previsti dall'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori, regolamento di servizio che sia uniforme ai contratti collettivi di lavoro, per garanzia di accettabilità, alla fine dei conti saremmo di fronte a un regolamento che avrebbe efficacia nei confronti di tutti. Quindi, forse, questa soluzione non è sbagliata per quel che si riferisce alle grandi imprese dei servizi pubblici; d'altra parte, in questo campo siamo sempre di fronte a grandi imprese oppure ad aziende municipalizzate, che non dovrebbero generare problemi.

LAMA. Credo sia abbastanza ovvio che il mancato rispetto delle regole del gioco, quando esse saranno state stabilite, può riguardare ciascuna delle due parti. Vorrei sapere se avete pensato a come si dovrebbe intervenire nel caso in cui la regola del gioco non fosse applicata dalla parte datoriale; anche perchè, se è molto facile riscontrare l'inadempienza delle regole da parte dei lavoratori, perchè si manifesterebbe con la sospensione del lavoro, potrebbe essere più difficile riscontrare questo mancato adempimento da parte dei datori di lavoro.

PACI. I protocolli di autoregolamentazione del 1984 e dal 1986 prefigurano, in caso di accertata violazione degli impegni assunti, la denuncia del comportamento alla pubblica opinione, attraverso la diffusione delle notizie a mezzo stampa a spese della parte colpevole, su tre quotidiani a diffusione nazionale.

LAMA. Cioè una delle due parti verrebbe sottoposta semplicemente ad una sorta di

giudizio morale, se ho capito bene, facendo conoscere all'opinione pubblica chi è colpevole di inadempienze. È così?

PACI. All'epoca, quando furono sottoscritti i protocolli di autoregolamentazione, ci si regolò in tal senso.

LAMA. Adesso però si chiede l'adozione di misure sanzionatorie a carico dei lavoratori che non si limitano solo a questo. Secondo me invece tali misure dovrebbero essere applicate anche alla parte datoriale.

PACI. La nostra linea, in un caso o nell'altro, è quella di non punire i soggetti collettivi, ma sanzionare i comportamenti illegittimi a livello individuale.

AMBROSO. Desidero qui ricordare che la proposta del senatore Lama era stata portata al tavolo delle trattative, all'epoca della definizione dei «protocolli Signorile» in materia di trasporti.

LAMA. Con scarsissima efficacia però.

AMBROSO. Esatto, con scarsissima efficacia. Ora come allora, riteniamo - e lo ha già ricordato il presidente Paci - scarsamente efficace ogni proposta di applicare sanzioni ai soggetti collettivi, e in questo, credo, ci differenziamo anche da altre rappresentanze datoriali. Infatti, dall'esperienza da noi vissuta nelle varie aziende, dall'epoca della sottoscrizione dei protocolli, è emersa la complessità e la difficoltà di individuare strumenti sanzionatori idonei in caso di ipotesi di violazione da parte dei sindacati (o da gruppi di lavoratori) come da parte aziendale, delle regole di comportamento. Siamo convinti che nell'area delle aziende rappresentate dall'Intersind esiste una consolidata tradizione di correttezza, tale da non rendere necessaria la predisposizione di un sistema sanzionatorio di natura collettiva. Desidero sottolineare poi che la questione delle sanzioni per i lavoratori, che ci divide durante il dibattito per la definizione del primo protocollo di autoregolamentazione, non era stata da noi portata al tavolo delle trattative con intenti persecutori nei confronti

dei lavoratori, ma perchè eravamo convinti che la sanzione in qualche modo si configurava come uno strumento di sostegno per le organizzazioni sindacali, allora allo stesso tavolo (CGIL, CISL e UIL), rispetto ad un non ipotetico attacco da parte di altre organizzazioni sindacali (quelle autonome). Durante il dibattito per la sottoscrizione del secondo protocollo abbiamo ribadito la nostra richiesta precisando che la sanzione individuale tutela le organizzazioni sindacali consolidate. Da ultimo, non va dimenticato che la richiesta di sanzioni per il versante datoriale veniva avanzata anche con riferimento a quanto avviene nel comparto pubblico dove - a differenza delle imprese private - l'operatività delle intese contrattuali comporta tempi lunghissimi, connessi alle lungaggini burocratiche che condizionano l'effettività degli accordi.

PRESIDENTE. Vorremmo sapere dal dottor Paci qual è stato il grado di osservanza media dei patti di autoregolamentazione del diritto di sciopero da parte dei lavoratori. Vi sono state deroghe o nell'insieme vi è stata una certa osservanza?

PACI. Debbo dire che è stata evidenziata una correlazione abbastanza stretta fra intensità del conflitto e grado di inosservanza dei protocolli di autoregolamentazione. Mi riferisco soprattutto alla recente esperienza relativa al trasporto aereo: mano a mano che le azioni di lotta si facevano più accese crescevano anche le inosservanze dei protocolli. Comunque, su questo punto, potremo fornire dei dati precisi, documentando anche situazioni specifiche.

PRESIDENTE. Sarebbe per noi molto utile poter prendere visione di una documentazione precisa su questo punto.

Desidero ringraziare il dottor Paci ed il dottor Ambroso per essere intervenuti a questo dibattito e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti dell'Intersind.

Vengono quindi introdotti, per la Confasal, il segretario generale Tricarico ed il dottor Viganò.

Audizione dei rappresentanti della Confasal

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Confasal per aver aderito al nostro invito a partecipare a questa udienza, che si svolge nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali. Vorremmo conoscere il loro punto di vista sulla materia.

TRICARICO. Desidero in primo luogo, esprimere, a nome della organizzazione che rappresento, il ringraziamento ai Presidenti e a tutti i membri delle Commissioni 1^a e 11^a per l'opportunità che, per la prima volta, ci viene offerta di esprimere il nostro punto di vista relativamente ad una problematica di così notevole rilevanza qual è quella dell'autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali.

La Confederazione autonoma che rappresento ravvisa in ciò un elemento molto importante, un segno di rinnovata capacità di attenzione da parte della maggiore istituzione democratica del nostro Paese per ciò che attiene il rapporto tra le espressioni sociali dirette degli interessi dei lavoratori organizzati sindacalmente e il Parlamento che ci rappresenta tutti come popolo italiano. Noi riteniamo che incontri come quello odierno costituiscano - e lo diciamo con fermo convincimento - un'esaltazione del ruolo del Parlamento, che si è voluto sempre più affermare come il Parlamento di tutti gli italiani e di tutti i lavoratori e non soltanto di quella parte che, con molta ricorrenza, una certa pubblicistica e una certa cultura politica tendevano ad individuare come l'unica che, essendo rappresentata da certe ben definite organizzazioni sindacali, poteva definirsi come sindacalmente impegnata.

Per coloro che non abbiano avuto la possibilità di conoscerci dirò che la nostra organizzazione è nata, dopo la crisi degli anni '70, da un tentativo di razionalizzare e semplificare lo schieramento sindacale autonomo. L'iniziativa è stata promossa e realizzata soprattutto da un settore che è stato tra i maggiori protagonisti del sindacalismo autonomo, cioè dal settore dell'impiego pubblico, quello che si è espresso

nella scuola con le grandi iniziative dello SNALS e che ha dato, alla fine degli anni '70, la dimostrazione di una grande capacità nel gestire un momento molto importante sulla scena della rappresentanza dei problemi dell'amministrazione pubblica, come è stato del resto riconosciuto anche dall'esterno.

Accanto al ringraziamento che ho già espresso, desidero anche formulare l'auspicio che la giornata odierna non rimanga un episodio occasionale e raro, risultato, tra l'altro, della sollecitazione che abbiamo esercitato presso queste Commissioni riunite.

Speriamo, comunque, con il nostro discorso di riuscire a dimostrare, su un piano elevato di studio del problema, con quale attenzione e passione, al di là del vieto giudizio che si è dato per anni sul sindacalismo autonomo come sindacalismo corporativo e quindi incapace di elevarsi al di sopra delle parti, ci siamo impegnati in direzione soprattutto della difesa degli interessi dei lavoratori e, in generale, del paese.

Mentre chiedo venia di questo preambolo che per noi era quasi una necessità ed un passaggio obbligato per presentarci rapidamente, mi avvio all'esposizione sintetica del nostro punto di vista sulla tormentata materia della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero.

Mi sia consentita ora una rapida anamnesi del nostro atteggiamento sulla materia che, a nostro parere, va ricondotta nell'alveo del dettato costituzionale.

La Confasal fin dal suo nascere - il suo primo congresso risale al 1982 - fu chiamata in quanto agente contrattuale del pubblico impiego - oggi, dopo tanto tempo, anche una sentenza della Cassazione lo ha efficacemente riconosciuto - a partecipare alle contrattazioni con le controparti ed oggi la nostra organizzazione è presente in misura notevole anche nell'ambito dell'impiego privato. Nel 1982 fummo chiamati dall'apposita commissione istituita dall'allora Ministro per la funzione pubblica, onorevole Darida, ad esporre, come del resto tutte le altre organizzazioni sindacali, il nostro punto di vista sulla questione della regolamentazione del diritto di sciopero. Affermammo allora e ribadiamo oggi, in quanto non ravvisiamo elementi nuovi per modificare

il nostro giudizio, che questa materia va ricondotta nell'alveo del dettato costituzionale e cioè che ogni determinazione di normativa non può e non deve prescindere da ciò che è detto e scritto lapidariamente negli articoli 39 e, soprattutto, 40 della Costituzione. In altri termini, noi intendiamo qui esprimere il nostro convincimento secondo cui è opportuno e giusto che si affermi anche in questa materia così difficile il primato della legge. Nel dire questo, però, tengo subito a precisare che come Confsal non intendiamo andare avanti assiomaticamente nè, vorrei dire, astraendoci dalla realtà concreta. Sappiamo che dalla promulgazione della Costituzione ad oggi su questa materia sono state espresse posizioni diversificate e mutevoli anche nell'ambito dello schieramento sindacale storico, cioè delle confederazioni cosiddette «storiche», quelle tradizionali e largamente rappresentative soprattutto nel mondo operaio. In questo trentennio l'altalena di posizioni ha anche rivelato l'incertezza di giudizio che vi è stata da parte dei sindacati.

Noi manteniamo invece fermo il nostro punto di riferimento perchè riteniamo che sarebbe un errore abbandonare ad una trattativa quasi a livello privato la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero. A questo proposito le diverse iniziative parlamentari che si sono concretate nella presentazione di alcuni disegni di legge ci sembrano confermare la giustezza della nostra posizione.

Ebbene, fatta questa affermazione di carattere generale, diciamo che non ci aspettiamo certo un passaggio brusco dalla situazione attuale ad una attuazione degli articoli 39 e 40 già citati, quasi che non ci fosse stata l'esperienza di questi anni, ma diciamo anche che è necessario arrivare per gradi ad una disciplina della materia che discenda totalmente e direttamente dalle libere determinazioni del Parlamento, che naturalmente potranno tenere conto dei suggerimenti di tutte le parti interessate: i lavoratori, gli utenti, la comunità nazionale.

Quindi, per l'immediato diciamo che consideriamo come un fatto positivo la soluzione che si viene profilando di una sanzione per legge o di una stabilizzazione, per così dire, dell'esperienza di autodisciplina o di autorego-

lamentazione che discenda dal dettato di quella legge che il Parlamento si accinge a definire, anche se certo si tratterebbe di uno stadio intermedio rispetto alla soluzione definitiva, che dovrebbe essere quella della completa applicazione della portata dei già citati articoli 39 e 40 della Costituzione.

Pertanto, la prima normativa che potrà venire dalla deliberazione del Parlamento potrà consentire anche una verifica reale e una strada molto utile di sperimentazione per fasi successive in cui la maturità della collaborazione sindacale nel paese potrebbe portare a tenere conto dell'esigenza di ulteriori aggiornamenti.

Dopo aver dichiarato il nostro favore all'iniziativa che si sta sviluppando, teniamo ad esprimere alcune considerazioni in relazione al campo di applicazione di questi provvedimenti.

Faccio riferimento ai testi di cui abbiamo avuto nozione attraverso il dibattito, vale a dire il disegno di legge n. 317, del senatore Giugni e di altri senatori, il n. 735, del senatore Mancino e di altri senatori, e il n. 733, del senatore Gualtieri e di altri senatori. Non abbiamo elementi per sapere come si sia svolto il dibattito su questi testi. Il discorso comunque è incentrato sull'area dei servizi pubblici essenziali.

È fuori dubbio che la difficoltà di consentire un disciplinato conflitto di lavoro in questi servizi ha determinato una situazione di crisi che ha allarmato l'opinione pubblica e naturalmente il Parlamento. Come Confsal ci permettiamo però di segnalare all'attenzione delle autorevoli Commissioni che questa normativa deve avere una impostazione proiettata nel futuro, rompendo quella separazione netta che sarebbe pregiudizievole se restasse rivolta a dividere ciò che avviene nel campo pubblico da ciò che avviene nell'ambito privato, pur non ignorando le norme che sono alla base della contrattazione pubblica e di quella privata.

Ci permettiamo di dichiarare che non è vero che soltanto uno sciopero in campo pubblico può avere riflessi rilevanti e dannosi sull'utenza e sulla collettività nazionale, perchè sarebbe facile individuare qualche settore del privato in cui lo sciopero può avere effetti rilevanti

sulla stessa collettività e anche su un'utenza immediata. Quindi, teniamo a precisare che i lavoratori che rappresentiamo non apprezzeranno un taglio netto di questo genere, quasi che la disciplina normativa debba concentrarsi esclusivamente sull'area dei servizi pubblici, perchè esiste una parte del servizio parapubblico o a gestione privata, che non è assoggettabile alle norme della contrattazione vigenti nel settore pubblico, ed ha però un'influenza immediata sull'utenza.

Ci rivolgiamo al Senato affinché tenga nel dovuto conto questa preoccupazione. Le norme che devono regolare i conflitti di lavoro e che stanno per essere varate dovrebbero avere una prospettiva ampia, tendente a curare tutte le difficoltà dei conflitti di lavoro. Mentre esiste la legge n. 93 per il settore pubblico, che prevede l'obbligo dell'autoregolamentazione, contemporaneamente per il settore privato vige la legge n. 300 e certe istanze vanno correlate con tale atto legislativo. È giusto auspicare una normativa di carattere generale, che sia in grado di fronteggiare entrambe le istanze.

Per quanto riguarda l'individuazione dei servizi pubblici essenziali la Confsal sostiene che questa area non si deve dilatare eccessivamente. Nei tre disegni di legge che abbiamo esaminato è prevista un'elencazione delle sfere che concretizzano quest'area di servizi pubblici essenziali: alcune materie coincidono, altre no. Ma bisogna stare attenti a non dilatare troppo l'area, altrimenti si qualifica servizio essenziale tutto ciò che è attività lavorativa. Dobbiamo intenderci sul concetto di essenzialità, se vogliamo individuare il servizio assolutamente indispensabile per certi aspetti, come la sicurezza dei cittadini, dei lavoratori e degli impianti. Saremmo preoccupati per un'eventuale dilatazione eccessiva o ingiustificata dei capitoli che devono costituire l'area dei servizi pubblici essenziali.

Ad esempio, in un disegno di legge si è fatto riferimento anche alla scuola come servizio pubblico essenziale; ciò significa dire che un terzo dell'impiego pubblico è essenziale e dovremmo parlare di regolamentazione dello sciopero in tutto l'impiego pubblico: ci sembra eccessivo.

Riteniamo più utile individuare, all'interno di ogni comparto dell'impiego pubblico, le

branche lavorative che hanno carattere di essenzialità, cioè che per loro stessa natura – se bloccate – possono creare danni immediati, irreparabili e difficilmente contenibili.

In relazione ad alcuni contenuti dei disegni di legge citati, troviamo interessante il riferimento al CNEL, con compiti di coordinamento e di mediazione o comunque di ascolto, di attenzione e di vigilanza sull'andamento dei conflitti di lavoro. L'utilizzazione del CNEL in questa ottica ci trova consenzienti, soprattutto considerando che questo organismo è alla vigilia di una nuova fase che, sulla base della legge di riforma, dovrebbe permettergli di occuparsi più concretamente di tutto ciò che riguarda il mondo del lavoro.

Qualche preoccupazione l'abbiamo in relazione all'ipotesi dell'attribuzione, in caso di controversie, dopo i tentativi di conciliazione esperiti da apposite commissioni o comitati di esperti, di un potere straordinario a singole autorità, come il Presidente del Consiglio, il sindaco o il rappresentante della Regione, con il potere decisionale di qualificare essenziale, ove non sia già stato fatto dalla relativa legge, un determinato servizio. Questa ampiezza di poteri discrezionali ci preoccupa.

Il tentativo di dare avvio, da parte del Parlamento, a una disciplina corretta ed equilibrata dei conflitti di lavoro ci sembra in contrasto con la concessione di simili poteri discrezionali a singole autorità; soluzione che potrebbe acuire i conflitti di lavoro, anziché agevolare la soluzione.

Queste sono le considerazioni complessive che ho avuto l'incarico di esporre a questa Commissione. Se lo riterrete utile, ad integrazione del mio intervento, vi faremo pervenire un documento con una serie di tesi particolareggiate che sono state da noi elaborate sulla materia.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Tricarico, per la sua precisa esposizione. Mi auguro che i documenti integrativi che ci invierà, contengano qualche esempio e qualche indicazione circa quei nuclei – cui accennava nel suo intervento – che all'interno dei singoli comparti dovrebbero configurarsi come fornitori di servizi essenziali. Riteniamo che in questo settore gli esempi e le indicazioni concrete possano risultare di grande interesse.

VIGANÒ. Concordo con le considerazioni generali svolte dal dottor Tricarico. Egli infatti ha evidenziato taluni aspetti di essenzialità dei servizi, fermo restando che il trasporto, la sanità e la protezione civile sono settori che esigono un'attenzione particolare, perché è implicita la loro essenzialità. Vi sono però anche altre attività che, secondo noi, dovrebbero essere inserite fra i servizi pubblici essenziali. Passerò ad elencarne alcune dipendenti anche dal Ministero delle finanze: i servizi preposti alla circolazione delle persone come le dogane, i servizi portuali ed aeroportuali, quelli per il rifornimento delle provviste di bordo per i trasporti di linea. Altri servizi altrettanto essenziali sono quelli relativi alla circolazione delle merci: gli uffici preposti al controllo sul sistema di trasporto delle merci, gli uffici portuali ed aeroportuali, di confine, di sdoganamento di animali vivi e di merce deperibile, sdoganamento e controllo sul trasporto dei semilavorati, delle materie prime e via dicendo. Un altro servizio importante è quello degli uffici tecnici addetti al controllo dell'imposta di fabbricazione, che è correlata all'erogazione ed estrazione dei prodotti energetici e dei prodotti zuccherini, cioè a quei prodotti di largo consumo che rivestono quindi carattere sociale. Importanti sono anche i laboratori chimici che devono effettuare le analisi e i controlli sanitari per la commercializzazione dei prodotti. Vi sono poi gli uffici tecnici erariali, addetti alle misure e certificazioni catastali; le commissioni tributarie per la ricezione dei ricorsi (la scadenza per la presentazione di un ricorso contro la pretesa tributaria reca un danno economico al cittadino), anche questi sono servizi essenziali; come essenziali sono quei servizi preposti all'estrazione del Lotto, al Totocalcio, al Totip e alla vigilanza dei concorsi a premi presso gli studi radiotelevisivi.

Tutto questo credo che debba essere tenuto presente nel momento in cui si valuta la complessità della questione. Dobbiamo quindi riflettere e soffermarci sulle dichiarazioni di lotta sindacale e sulle risposte provenienti da parte delle autorità pubbliche. Occorre inoltre che vi sia una verifica reciproca sull'osservanza dei patti contrattuali.

Chiedo scusa se mi sono dilungato troppo, ma ho ritenuto opportuno fare queste precisazioni. D'altronde uno scambio di idee spesso può risultare utile per giungere a un risultato positivo.

PRESIDENTE. Vi saremmo grati se poteste inviarci una documentazione scritta sulla materia.

Ringrazio il dottor Tricarico ed il dottor Viganò per essere intervenuti a questo dibattito e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti della Confsal.

Vengono quindi introdotti, per la CISPEL, il presidente Santini e il vice presidente Marzotto Caotorta, e, per l'ente «Ferrovie dello Stato», il presidente Ligato, e il direttore generale Coletti ed il dottor Di Giovanni.

Audizione dei rappresentanti della CISPEL e dell'Ente «Ferrovie dello Stato».

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per aver accolto l'invito della nostra Commissione e li invito ad illustrare la loro posizione.

SANTINI. Voglio precisare ai colleghi senatori che la CISPEL è una confederazione che raggruppa sei federazioni operanti nel settore dei servizi pubblici locali. Sono circa 600 le aziende ad essa consociate per un totale di 160.000 dipendenti. Possiamo calcolare che complessivamente sono interessati al comparto dei servizi pubblici locali circa i tre quarti della popolazione italiana considerata nelle sue diverse articolazioni.

La CISPEL ha da tempo avviato un confronto con gli altri sindacati sulla base di relazioni complessivamente soddisfacenti.

È stato raggiunto un punto di accordo che ha dato vita, tra l'altro, ad un protocollo d'intesa stipulato nel 1985.

Ci troviamo in una fase in cui si sta procedendo ad una elaborazione della materia in diversi modi. Anzitutto a livello parlamentare vi è stata la presentazione di un disegno di legge d'iniziativa del presidente Giugni che ha

dato origine ad un dibattito serio e approfondito anche all'interno della CISPEL, dove, essendo presenti tutte le forze politiche, esistono valutazioni articolate sulla presentazione di questo disegno di legge. Comunque nella maggior parte dei casi esso è considerato con grande favore.

Abbiamo seguito il dibattito che da questo disegno di legge è scaturito; abbiamo avuto occasione di confrontarci anche con le associazioni sindacali.

Come ho già fatto nella mia veste di senatore nel corso dell'audizione delle Confederazioni sindacali, debbo dare atto alle associazioni sindacali della sensibilità dimostrata su questo problema. Le Confederazioni ci hanno informato dei risultati cui erano pervenute per tentare di risolvere i gravi problemi che stanno di fronte a noi. Proprio per questo ieri, preparandoci per l'audizione, abbiamo voluto consultare tutti i nostri componenti per conoscere dettagliatamente l'opinione. Ho voluto fare questa precisazione per dimostrarvi quanto sia importante per noi la funzionalità del sistema dei servizi pubblici locali. Non bisogna infatti dimenticare che tale sistema è vitale per l'economia del nostro Paese.

Giovedì prossimo abbiamo fissato un incontro con le tre Confederazioni sindacali per esaminare, alla luce degli accordi da loro raggiunti, un protocollo d'intesa aggiornato rispetto a quello già esistente. Il protocollo d'intesa aggiornato sarà la necessaria cornice entro cui operare per raggiungere risultati concreti. Infatti, i contratti di diverse categorie devono essere rinnovati.

I colleghi sanno che il personale da noi rappresentato ha un contratto di lavoro di tipo privatistico, pur essendo pubblico l'ente datore di lavoro. Dobbiamo perciò ribadire l'opinione unanime della nostra Confederazione: i servizi che forniamo ai cittadini, relativi al trasporto pubblico e privato, alla raccolta dei rifiuti solidi, all'erogazione di gas e acqua e alla tenuta del servizio farmaceutico, sono servizi pubblici essenziali. Riteniamo perciò inaccettabile una distinzione all'interno di questi settori, anche se non va dimenticato che alcuni di essi operano in regime di monopolio, mentre altri sono gestiti anche da enti locali o da privati. È comunque innegabile che la crisi

dei suddetti settori causerebbe un grave danno all'utente poiché lederebbe diritti costituzionalmente garantiti come quello alla salute, quello ai trasporti, eccetera.

Non dobbiamo poi trascurare la funzione delle farmacie comunali. Tutti sanno la funzione che esse hanno svolto nel momento della chiusura delle farmacie private. D'altra parte il trasporto urbano ed extraurbano, l'erogazione del gas e dell'acqua e la raccolta dei rifiuti solidi urbani sono servizi altrettanto indispensabili.

Debbo rilevare un punto sul quale, a mio parere, troppo spesso non ci soffermiamo: questi servizi pubblici essenziali sono affidati a 600 aziende che impiegano circa 160.000 dipendenti e che in questi anni hanno avuto al loro interno normali relazioni sindacali, cioè relazioni stabili. Infatti non è mai stata messa in discussione l'erogazione dei suddetti servizi. Ciò è attribuibile a molti fattori, soprattutto alla flessibilità del nostro sistema aziendale che è riuscito ad adeguarsi alle diverse realtà comunali e provinciali. Certamente vi sono stati episodi di conflittualità che hanno avuto il loro peso, ma questo è normale in una sana fisiologia di relazioni industriali.

Tutto ciò deve essere attribuito non a singole persone, ma complessivamente va ascritto a merito del sistema del servizio pubblico locale, che sta dimostrando all'interno del settore pubblico una notevole capacità di adeguamento all'evoluzione dei rapporti di lavoro.

Comunque ci riserviamo di procedere ad ulteriori approfondimenti nel corso delle prossime settimane. Porteremo le relative conclusioni all'attenzione del Senato.

In questo momento possiamo esprimere dei giudizi in maniera estremamente sintetica e quindi inevitabilmente frammentaria. Siamo convinti dell'utilità complessiva della proposta sindacale ascoltata in questa sede, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento che unitariamente è stato fatto in merito alla necessità di regolamentare per legge gli aspetti più importanti delle relazioni industriali.

A questo punto ci sembra quindi inevitabile procedere in modo rapido alla creazione di un sistema misto, che da una parte affronti ed esaurisca rapidamente la questione della rego-

lamentazione consensuale - ed è quello che noi intendiamo fare portando l'attenzione del paese su un accordo quadro che riteniamo si possa realizzare anche in tempi brevi - e, dall'altra, quella di una regolamentazione per legge, che trova indicazioni largamente condivise e che anche nel documento delle segreterie sindacali trova una indicazione abbastanza ampia. Nutriamo però alcune perplessità, tra cui desidero citare alcune senza la pretesa di esaurirle. Mi sembra che, almeno all'interno della CISPEL, siano unanimemente condivise le perplessità sull'Agenzia centrale. Le proposte alternative sono di vario tipo e noi non presumiamo qui di poter dare soluzioni definitive. Vi è chi fa riferimento al CNEL, chi rivendica il ruolo centrale del Ministero del lavoro, ma, ripeto, si tratta sempre di suggerimenti.

Un particolare interesse esprimiamo ancora una volta, a tutela dell'utenza, sulla necessità di assicurare con legge la soglia minima dei servizi pubblici essenziali, che devono essere garantiti anche nei nostri settori. Ci rendiamo conto della complessità del problema, dovuta anche alla diversità dei vari servizi. La revisione dell'istituto della precettazione è, per la verità, proponibile in astratto, mentre in concreto si tratta di calarla in realtà profondamente diverse e diversamente strutturate. A questo proposito abbiamo fatto presente anche la possibilità di abolire l'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori, che vieta l'irrogazione di sanzioni disciplinari a chi sciopera e che da parte dei nostri tecnici è ritenuto ostativo alla regolamentazione del diritto di sciopero. Comunque, su questo punto si soffermerà in maniera più dettagliata il dottor Marzotto.

Concludo con una riflessione sul tema, molto delicato, delle sanzioni, che ovviamente non interessa solo la controparte sindacale ma tutto il sistema pubblico nel suo complesso. Si tratta di un tema nuovo, di un terreno accidentato: soluzioni se ne possono forse trovare, ma su questo aspetto credo che molto dipenderà da una seria, concreta trattativa tra le parti. Per quanto ci riguarda, noi non rifiutiamo di discutere, ma teniamo a precisare che occorre evitare sistemi astrattamente punitivi che coinvolgano in modo non soddisfacente e attraverso meccanismi non controlla-

bili anche aziende che hanno bisogno di momenti di certezza per poter bene operare nell'interesse della collettività.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Santini, per averci esposto il punto di vista della sua organizzazione su questa materia e invito il vice presidente Marzotto Caotorta ad aggiungere, se lo ritiene, le sue considerazioni.

MARZOTTO CAOTORTA. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero anch'io porgere il mio ringraziamento per la possibilità che ci viene concessa con questa audizione di esporre le nostre considerazioni su una materia tanto delicata e complessa.

Certamente il settore del trasporto pubblico locale costituisce un comparto tra i più delicati, oggetto di grande attenzione da parte dell'opinione pubblica in quanto gli scioperi e le agitazioni che lo interessano provocano gravi ed immediati disagi nell'utenza. È per questo motivo che auspichiamo una regolamentazione legislativa del diritto di sciopero in questo settore, anche in considerazione del fatto che il protocollo firmato al Ministero dei trasporti nel 1984, che rappresentò un primo tentativo in questa direzione, purtroppo non ha portato a risultati soddisfacenti a causa della mancata previsione di sanzioni. Adesso si stanno facendo alcuni passi avanti e obiettivamente il documento presentato in questa sede dalle organizzazioni sindacali confederali è estremamente interessante in quanto contiene alcuni validi punti di partenza. Tra i punti più rilevanti in esso contenuti desidero citare soprattutto quello dei minimi di servizio, che i sindacati ritengono doversi riconoscere. A mio avviso, i minimi non possono essere stabiliti per legge, ma debbono essere individuati settore per settore, anche in modo contrattuale, cioè concordati tra le parti prima di divenire definitivi.

Occorre poi ricordare, tra i punti più delicati, quello della validità *erga omnes*, quello del comitato di saggi o agenzia o commissione e quello delle sanzioni.

Cominciando dal primo, direi che la necessità di prevedere una normativa che abbia validità *erga omnes* è già, in un certo senso, riconosciuta dai sindacati. In proposito si

potrebbe partire da quanto i sindacati affermano nel loro documento circa la necessità che sia fissato con regolamento di servizio aziendale l'obbligo di rispettare certe norme nell'astensione dal lavoro e soprattutto nel garantire i minimi di servizio. Ciò potrebbe già costituire una forma di obbligo per tutti i partecipanti.

Altro punto importante da definire è quello dell'autoesclusione dai benefici dei contratti. Quando vi siano gruppi di lavoratori che non intendono applicare quanto già concordato in sede di contratto collettivo, allora questi si debbono escludere dai benefici del medesimo. Un tentativo del genere è stato già messo in atto per le ferrovie, ma è poi rientrato. Ritengo che la materia dovrebbe essere disciplinata con legge, prevedendo eventualmente alcune sanzioni: ciò costituirebbe senz'altro un passo avanti considerevole.

Altro punto importante è quello proposto dal provvedimento d'iniziativa del senatore Mancino, che prevede un decreto del Presidente della Repubblica sui requisiti dei codici, nel senso di stabilire che i codici di autoregolamentazione di ogni settore, concordati fra le parti, debbano avere alcuni requisiti comuni, precisi e prefissati. Uno di questi dovrebbe essere quello, evidentemente, di prevedere alcune sanzioni, che attualmente mancano. Un decreto sui requisiti minimi dei codici rappresenterebbe un telaio estremamente importante per rendere i codici effettivamente operanti.

In questo ambito rientra anche il discorso delle sanzioni e, quindi, la questione dell'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori sollevata poc'anzi. L'articolo 15 della legge n. 300 del 1970 esclude, infatti, l'irrogazione di sanzioni disciplinari a chi attua uno sciopero. Non è certo nostra intenzione punire chi sciopera, però riteniamo (una volta stabilito, se sarà possibile, che la violazione del codice di autoregolamentazione costituisce un illecito disciplinare) che sia possibile, automaticamente, prevedere sanzioni disciplinari per chi viola le norme del codice sullo sciopero come, per esempio, chi sciopera in anticipo rispetto al momento di inizio prestabilito. Non si tratta, quindi, di vietare lo sciopero, ma di configurare come un illecito disciplinare la violazione del codice di autoregolamentazione che gli

stessi lavoratori si sono dati. Questo meccanismo ci sembra interessante in quanto fa sostanzialmente salvo il diritto di sciopero, ma lo definisce meglio e lo delimita grazie ad alcune norme che non sono neanche di carattere legislativo, ma che si ispirano a criteri di autodisciplina stabiliti dagli stessi interessati. Queste norme consentirebbero l'esercizio del diritto di sciopero con il vantaggio di rendere note a tutti regole ben precise e di rispettare gli interessi altrui. Si potrebbe anche prevedere, per esempio, una norma che imponesse la sospensione degli scioperi nel corso di tentativi di mediazione posti in atto da un'autorità superiore che dovrà essere individuata. Una previsione del genere contribuirebbe a contenere il numero degli scioperi e potrebbe rientrare tra i requisiti essenziali fissati dal decreto dianzi citato.

Venendo finalmente al discorso del comitato dei saggi, noto che si tratta di una novità presente in tutte le proposte, sia in quella dei sindacati che nel disegno di legge Giugni, il quale parla di commissione di indagine. Su questo punto ho molte perplessità, perchè la materia delle vertenze contrattuali è già molto delicata e questi nuovi organismi rischiano di essere non chiari per quanto riguarda le competenze.

Esiste poi il problema delle nomine: trovare persone al di sopra delle parti è difficile, perchè si può arrivare di fatto alla lottizzazione o alla contestazione. Il ruolo di questi organismi del resto non è molto chiaro; le vertenze hanno un contenuto economico, e non politico, per cui l'autorità più competente dovrebbe essere il Ministero del lavoro che rappresenta il Governo e il popolo. Mentre i suggerimenti dei professori universitari erano per la costituzione di questi comitati anche in periferia, i sindacati, al contrario, si limitano ad una Agenzia centrale; però non si capisce quale autorità avrebbe tale agenzia. In ogni caso, se non si vuole ricorrere al Ministero, potrebbe essere messo in funzione il CNEL, che avrebbe tutta la competenza per intervenire in questo campo, ma dovrebbe farlo con precise responsabilità e con la necessaria autorità per arrivare ad una mediazione.

Limitarsi alle indagini potrebbe essere qualcosa che lascia il tempo che trova. Certi aspetti

durante la trattativa rimangono ad un livello inferiore, cosiddetto tecnico, quando le parti si incontrano e procedono a una ricognizione dei costi o degli aspetti materiali della situazione. Questa fase va lasciata alle stesse parti, mentre la vertenza è sulle decisioni finali e quindi deve essere un organo costituzionale ad occuparsene, in modo che abbia l'autorità per dirimere la controversia.

LIGATO. Siamo un ente che ha un rapporto del tutto particolare con le organizzazioni sindacali. Per molti anni le Ferrovie dello Stato hanno avuto un contatto diretto con le organizzazioni sindacali, data la presenza di una componente sindacale all'interno del consiglio di amministrazione. Questa situazione oggettivamente si è rivelata un ostacolo alla chiarezza dei ruoli, per cui abbiamo cercato, in una visione generale di coordinamento dei servizi, di associarci all'Intersind, ricevendone una risposta negativa in funzione di quanto stabilito dal loro statuto, che ritengo però possa essere non difficilmente superata.

In secondo luogo, vorrei rilevare la tipicità del servizio ferroviario, perchè molte delle idee esposte in queste audizioni e nel dibattito esterno si rivolgono prevalentemente alla organizzazione dei servizi pubblici disciplinati da codici recepiti da decreti del Presidente della Repubblica. Nel caso delle Ferrovie dello Stato siamo in una situazione profondamente diversa. Da noi la disciplina dell'autoregolamentazione, sia pure con qualche smagliatura rispetto al rapporto tra Confederazioni e sindacati autonomi negli anni scorsi, ha funzionato.

Ma, a nostro giudizio, la situazione era particolare e ciò è emerso nelle vicende più recenti. Di fronte a un consiglio di amministrazione che ha siglato un contratto generalmente accettato come il migliore che i ferrovieri abbiano mai avuto, con incrementi tripli di retribuzione salariale rispetto agli altri settori, si è avuta l'opposizione della corporazione dei macchinisti e, a causa della tipicità del servizio, abbiamo messo in crisi l'intero sistema ferroviario con un onere inaccettabile sotto il profilo di un'efficiente gestione economica.

GIUGNI. L'iniziativa dei macchinisti si è verificata prima o dopo la firma del contratto?

LIGATO. Subito dopo la firma.

GIUGNI. Loro affermano che è accaduto prima.

LIGATO. Oggi si riunisce a Firenze il coordinamento dei macchinisti per esaminare la proposta del sindacato di scioglimento del coordinamento stesso e per esaminare gli ultimi due punti rimasti in sospeso.

In questa situazione occorre giungere all'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione o arrivare a una iniziativa che abbia forza di legge. Mentre nell'ambito più generale del servizio pubblico i regolamenti vengono recepiti mediante decreti del Presidente della Repubblica, nel caso delle Ferrovie questo discorso non vale e quindi si può sempre verificare una situazione paralizzante, che può nascere dall'iniziativa di un piccolo gruppo o di una corporazione, dal momento che il contratto del personale ferroviario è di diritto privato.

Vorrei poi ricordare che il trasporto ferroviario può essere bloccato a livello nazionale anche da iniziative di carattere locale, ad esempio da iniziative di sciopero compartimentale o di sciopero breve.

PRESIDENTE. Mi sembra che il codice di autoregolamentazione escluda gli scioperi compartimentali.

LIGATO. Purtroppo no. Sia uno sciopero localmente delimitato, sia quello ridotto alla durata di due ore possono ripercuotersi su tutte le linee nazionali e anche su quelle internazionali.

Quando vi è stato lo sciopero nel settore del trasporto merci francese, sostanzialmente si è bloccato anche il nostro trasporto merci, perchè per il 67 per cento siamo condizionati dalle relazioni che abbiamo con gli altri paesi europei. Quindi lo sciopero a breve o lo sciopero compartimentale non possono essere considerati alla stregua di uno sciopero ospedaliero o di quello di un intero stabilimento produttivo, ma come lo sciopero di un nodo la cui funzionalità si ripercuote sull'andamento generale del traffico merci.

In presenza del quarto o quinto sciopero dei macchinisti abbiamo chiesto al Governo il ricorso alla precettazione. La risposta è stata negativa, d'altronde le norme attualmente in vigore rendono quasi impossibile il ricorso alla precettazione. Occorre dunque creare una disciplina diversa, che consenta un migliore funzionamento di quelle strutture atte a garantire una soglia minima dei servizi. Ovviamente, la nuova normativa legislativa deve avere efficacia *erga omnes*, onde evitare l'insorgenza di fenomeni quali quello dei comitati di base. Questi ultimi infatti sono stati da noi invitati più volte - e quasi sfidati - ad organizzarsi in sindacato; la risposta però è sempre stata negativa. Teoricamente abbiamo offerto loro la possibilità di divenire degli interlocutori, ma abbiamo ricevuto un netto rifiuto. Queste organizzazioni corporative hanno poi adottato una linea di comportamento tollerata dallo Stato e subita dall'ente «Ferrovie dello Stato». Ora, è da sottolineare che il contratto del personale ferroviario è di diritto privato e dunque non può essere recepito con decreto del Presidente della Repubblica; nonostante ciò la posizione assunta dalle organizzazioni sindacali è molto vicina a quella del pubblico impiego, perchè sostanzialmente la nostra situazione non è paragonabile neanche a quella del settore privato. Anche per quanto riguarda le sanzioni - che i sindacati vorrebbero vedere recepite nel contratto di lavoro - e i codici di autoregolamentazione, in base alla nostra esperienza, devo dire che riteniamo insufficiente l'attuale disciplina.

Questi sono i suggerimenti che proponiamo alle Commissioni, perchè si affronti al più presto e nel modo giusto una situazione che diviene ogni giorno più drammatica nel nostro settore, grazie anche alla nascita di organizzazioni corporative, sottocorporative e territoriali, che contribuiscono notevolmente ad aggravare tale situazione, con grave danno al patrimonio del nostro Paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Ligato, per essere intervenuto all'audizione e per la sua ampia esposizione. Purtroppo altri impegni mi chiamano altrove, quindi non posso continuare a seguire questo dibattito.

Presidenza del Presidente della 11^a Commissione GIUGNI

PRESIDENTE. I colleghi possono intervenire e porre ai nostri ospiti le domande che ritengono opportune.

ANTONIAZZI. Vorrei chiedere al dottor Ligato un chiarimento. Quando lei parla di norme di legge che assicurino efficacia *erga omnes*, si riferisce forse ai codici di autoregolamentazione?

LIGATO. Il codice di autoregolamentazione, così come emerge dalla proposta sindacale, dovrebbe consistere in un contratto fra le parti. La richiesta di norme di legge che assicurino efficacia *erga omnes* della regolamentazione del diritto di sciopero deriva dalla necessità di dare una garanzia per l'effettività degli accordi contrattuali, che attualmente non è assicurata nè dalla copertura legislativa, come avviene per il pubblico impiego, nè dal tradizionale rapporto esistente tra datore di lavoro e dipendente nel settore privato. Nell'ambito delle Ferrovie dello Stato esiste questa situazione atipica in cui non vi sono garanzie da nessuna delle due parti. Il recente contratto, firmato con le Confederazioni sindacali, ha sanato una frattura che esisteva tra confederali ed autonomi. Tale contratto prevede notevoli miglioramenti e, secondo me, è il migliore contratto di lavoro firmato negli ultimi tempi. Esso, infatti, prevede un aumento di circa 380.000 lire che a regime diverranno 480.000 lire, contro le 100.000 lire circa previste nel contratto di lavoro dei chimici, dei metalmeccanici e del settore scolastico. Nonostante ciò si sono creati i comitati spontanei di base, ai quali hanno aderito una percentuale minima di lavoratori, che, con i loro scioperi, però, paralizzano il settore dei trasporti.

Ripeto, i codici di autoregolamentazione devono essere vincolanti per tutti, quindi per essere tali devono essere disciplinati da una norma di legge che stabilirà anche l'erogazione di sanzioni in caso di violazione di tali codici.

SANTINI. Per quanto ci riguarda noi troviamo interessanti le proposte contenute nel disegno di legge d'iniziativa del presidente Giugni. Ritengo che gli articoli 2, 3 e in qualche modo il 5, contengano alcune proposte che, se approfondite, potranno dare risposta alle esigenze di cui si è parlato finora.

MARZOTTO CAOTORTA. Mi rendo conto che vi è una certa resistenza da parte dei lavoratori di fronte ad una normativa che renderebbe obbligatoria una ipotesi di autoregolamentazione. La questione posta in questi termini può apparire quasi brutale, quindi può incontrare la diffidenza dei lavoratori, soprattutto di quelli non iscritti a sindacati o di quelli autonomi. La via che, invece, avevo suggerito è più delicata, ma anche più diretta e permette di giungere allo stesso risultato. Era quella dell'articolo 5 della proposta di legge del senatore Mancino. In questo articolo si afferma che la violazione del codice di autolimitazione nell'ambito dello sciopero configura un illecito disciplinare anche per coloro che non hanno sottoscritto il codice stesso. In sostanza, anche se i rappresentanti sindacali non hanno sottoscritto questo codice, esso è efficace nei confronti dei loro iscritti.

VECCHI. Le Confederazioni sindacali hanno suggerito che per le imprese private si preveda il recepimento di questo codice nei regolamenti aziendali. L'osservanza di quel codice diventa perciò obbligatoria e la sua inosservanza configura una infrazione al regolamento aziendale ed è perciò punibile.

MARZOTTO CAOTORTA. È questa la strada da percorrere. Bisogna trasformare i regolamenti di servizio per fare in modo che essi contengano la previsione del servizio minimo che deve in ogni caso essere assicurato all'utente.

VECCHI. Non bisogna dimenticare che il regolamento di servizio è sottoscritto individualmente da ogni lavoratore. Noi dobbiamo preoccuparci sia dei diritti individuali che di quelli collettivi.

MARZOTTO CAOTORTA. Una simile strada è stata suggerita dalle organizzazioni sindacali. Bisogna accogliere questo suggerimento e farlo diventare operativo per tutti.

I sindacati hanno poi suggerito una formula aggiuntiva, quella dell'autoesclusione o della sospensione degli scioperi nel momento in cui si procede ad un tentativo di mediazione. Inoltre, i sindacati hanno affermato che comunque deve essere previsto un interturno in caso di sciopero.

Queste sono le forme di tutela generale degli interessi collettivi previste dai sindacati. È chiaro comunque che bisogna procedere ad una autolimitazione dello sciopero. Adottando tutti gli accorgimenti del caso, bisogna impostare un sistema che sia in grado di tutelare l'interesse pubblico.

VECCHI. Non dobbiamo dimenticare che si tratta di aziende pubbliche che prestano servizi essenziali. Abbiamo sempre parlato di sanzioni dirette contro i lavoratori inadempienti ai codici comportamentali. Non avete pensato che è possibile adottare misure anche nei confronti delle aziende inadempienti? Se lo avete fatto, a quali misure avete fatto riferimento? Il problema delle sanzioni è molto delicato.

SANTINI. Certamente non dimentichiamo il tema delle sanzioni, ma non intendiamo sollevarlo unilateralmente. Non riteniamo comunque utile che si prevedano sanzioni soltanto a carico di uno dei due soggetti. Le sanzioni devono essere previste sia per i comportamenti tenuti dai lavoratori, sia per quelli tenuti dai datori di lavoro in caso di violazione della disciplina del diritto di sciopero.

Non abbiamo dubbi circa l'enunciazione di principio, ma, poichè il problema non è ancora stato affrontato dettagliatamente, non intendiamo prendere posizioni unilaterali. Nell'audizione dei sindacati confederali è emerso che sono necessari ulteriori momenti di incontro per chiarire il problema. Ritengo perciò doveroso aspettare una definizione di esso da parte dei sindacati per comprendere le prospettive che a breve termine ci consentiranno di definire la materia.

Giovedì prossimo, come ho già detto, avremo un incontro con i sindacati che ci permetterà di aggiornare il protocollo d'intesa. In quella sede noi ci assumeremo tutte le nostre responsabilità. In questo momento riteniamo prematuro e non corretto nei confronti della controparte anticipare qualcosa sul tema delle sanzioni. Quando conosceremo tutte le proposte faremo la nostra parte.

LIGATO. Debbo precisare che da noi non esiste questo tipo di rapporto individuale con i diversi componenti. La direttiva Mannino prevedeva sanzioni sul piano retributivo. Era stata rivolta una interpellanza ai sindacati ferroviari per fare in modo che, oltre al contratto collettivo, si tenesse conto del rapporto individuale. Tutto ciò deve essere tenuto presente nella considerazione di una soglia minima di servizi essenziali che tutti concordemente riteniamo di dover assicurare all'utente.

PRESIDENTE. Il dibattito che si è svolto è stato molto proficuo, anche perchè alcuni degli intervenuti sono al centro delle questioni che ci hanno indotto a svolgere questa indagine. Ritengo, comunque, che vi saranno altre occasioni per ascoltare gli enti intervenuti in proposito. Nel dichiarare conclusa l'audizione, ritengo opportuno sospendere brevemente i nostri lavori.

Vengono congedati i rappresentanti della CISPEL e dell'ente «Ferrovie dello Stato».

I lavori sono sospesi alle ore 12,40 e vengono ripresi alle ore 12,45.

Viene quindi introdotto, per la CISNAL, il segretario confederale Magliaro.

Audizione del rappresentante della CISNAL.

MAGLIARO. Desidero innanzi tutto, a nome dell'organizzazione che rappresento, ringraziare i componenti delle Commissioni 1^a e 11^a, per l'invito a partecipare a questa audizione che, peraltro, avevamo sollecitato tempo addietro con una lettera inviata al Presidente del Senato.

L'argomento sul quale siamo chiamati ad esporre il nostro punto di vista è senz'altro molto complesso e non abbiamo certo la pretesa di esaurirne qui tutti i vari aspetti. Ci manterremo perciò su una linea abbastanza sintetica.

Da tempo la CISNAL ha elaborato una proposta in materia che è stata resa nota anche alle autorità di governo, in particolare al ministro per la funzione pubblica, Santuz, nel corso di un incontro da questi promosso nel tentativo di giungere ad una eventuale conclusione sull'argomento. Lo stesso documento abbiamo anche consegnato tempo addietro al ministro del lavoro Formica.

Desidero innanzi tutto fare una premessa di carattere generale. La mia organizzazione è senz'altro favorevole ad una regolamentazione generale dell'esercizio del diritto di sciopero, che, tra l'altro, rientra nella previsione costituzionale. A nostro avviso, però, la regolamentazione non può essere separata da una disciplina di tutta la materia delle relazioni sindacali che abbia come postulato fondamentale l'individuazione dei motivi che generano questi conflitti, così da poter intervenire alla radice del conflitto sociale e non quando esso si è già manifestato.

In questo quadro riteniamo si debba procedere innanzitutto all'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, che, come è noto, prevede la partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende, e, nello stesso tempo, che si debba prevedere anche una disciplina di tutte le relazioni sindacali, al fine di pervenire ad una reale democrazia sindacale da attuare sia all'interno delle singole organizzazioni sindacali che nei rapporti delle stesse fra di loro e con le controparti sociali e imprenditoriali, private o pubbliche, e le autorità politiche o governative.

A nostro avviso, questa soluzione soddisfa in linea generale l'esigenza fondamentale di intervenire sulle cause che danno origine al conflitto sociale. Infatti, noi riteniamo che non sia possibile cercare di imbrigliare in qualche modo il conflitto sociale. Tra l'altro, occorre notare che ci troviamo qui a parlare di questo argomento perchè il conflitto sociale ha assunto oggi aspetti eclatanti, riguardando particolari categorie di cittadini che hanno più facile

accesso ai *mass-media* per cui i fatti che le hanno interessate hanno creato un certo scalpore. Anche se in quest'ultimo periodo le ore di sciopero effettuate hanno toccato un minimo storico rispetto, ad esempio, a dieci anni fa quando, per raggiungere l'intesa su un contratto di lavoro, furono effettuate anche 180 milioni di ore di sciopero, in sostanza il problema esiste - e siamo qui per cercare di dare il nostro contributo alla sua soluzione - però è anche vero che esso è di carattere senz'altro più generale, non potendosi restringere al settore dei servizi pubblici essenziali o a particolari categorie di lavoratori. Riteniamo quindi che sarebbe opportuno prevedere una disciplina non limitata al settore dei servizi pubblici essenziali, perchè se è vero che in questo settore gli effetti dello sciopero sono più eclatanti e clamorosi, non è affatto vero che siano più dannosi per la collettività rispetto a quelli di scioperi in altri settori dove si producono danni che ricadono su tutta la collettività, forse in misura ancora maggiore di quanto non accada nel caso di uno sciopero in un servizio pubblico essenziale.

Quindi riteniamo che, tenendo presente che in fondo lo sciopero è un aspetto del rapporto di lavoro, un aspetto conflittuale insopprimibile della dialettica tra le parti sociali, non si possa mettere in dubbio che sarebbe auspicabile un sistema che quanto meno eviti il più possibile la necessità del ricorso ad azioni conflittuali. Il contratto collettivo, a nostro parere, così come regola gli aspetti del rapporto di lavoro e delle libertà sindacali, potrebbe anche regolamentare la proclamazione e la esecuzione degli scioperi. Ciò potrebbe avvenire nell'ambito di accordi interconfederali che dovrebbero fissare alcuni principi-quadro in armonia sia con l'ordinamento giuridico generale sia con le direttive costituzionali sul diritto di sciopero.

A questo punto è necessario fare una distinzione fra il settore pubblico e il settore privato.

Nel settore pubblico esiste una legge-quadro che - unico esempio nel nostro ordinamento - disciplina molto dettagliatamente aspetti per noi fondamentali delle relazioni sindacali, indicando i soggetti legittimati a stipulare le ipotesi di accordo che poi vengono recepite in

norme regolamentari e addirittura i tempi e le modalità della trattativa e la composizione delle delegazioni di parte sindacale e di parte pubblica. Facendo riferimento a quanto detto prima, cioè che noi riteniamo necessario disciplinare contestualmente le relazioni sindacali, si può dire che, in sostanza, nel settore pubblico queste relazioni sono già disciplinate in maniera abbastanza organica e soddisfacente. Il punto debole, a nostro parere, della anzidetta legge-quadro è rappresentato dalla mancanza di strumenti efficaci ed immediati in grado di far rispettare quanto previsto dalla legge stessa. Sappiamo benissimo che allorché si verifica una violazione di norme o di comportamenti da parte della pubblica amministrazione non è possibile ricorrere al giudice ordinario e che l'articolo 28 della legge-quadro - in merito è tuttora aperto un ampio discorso - non è ancora stato attuato. A questo proposito mi viene in mente l'articolo 5 del disegno di legge che porta la firma del presidente Giugni, nel quale si prevede una procedura assimilabile a quella del citato articolo 28. Intendiamo sottolineare che è ormai necessario giungere, a prescindere dal fatto particolare dello sciopero, all'attuazione di tale articolo 28 della legge-quadro, così da garantire e tutelare la posizione dei lavoratori e delle organizzazioni che li rappresentano allorché determinati interessi sindacali vengano violati. È bene ricordare che, per esempio, non sempre le trattative decentrate a livello della pubblica amministrazione vengono condotte nel modo più corretto, per cui si registra spesso la necessità di ricorsi al TAR per la cui definizione occorrono però due o tre anni così che il danno o il fatto risultano ampiamente superati.

In questo quadro si potrebbero senz'altro inserire - ed in questo senso ci siamo pronunciati favorevolmente con il Ministro per la funzione pubblica - codici di autoregolamentazione che anche la nostra Confederazione ha a suo tempo presentato al Ministero allorché venne stipulato l'accordo intercompartimentale. In tal modo si dovrebbe conferire a questi codici un'efficacia *erga omnes*, essendo, a nostro parere, esaustivi di tutte le problematiche.

Un punto di debolezza della legge-quadro è

secondo noi rappresentato dalla mancanza di sanzioni e sappiamo benissimo che se una legge, per quanto perfetta, non prevede sanzioni per la sua violazione, o quanto meno per la sua mancata attuazione, perde gran parte della propria efficacia. Ed appunto nella legge-quadro non si prevedono sanzioni per la pubblica amministrazione, a parte la responsabilità politica del Ministro che può essere giudicata soltanto dal Parlamento.

Ci siamo quindi trovati di fronte a situazioni assai difficili. Ad esempio, nel febbraio dello scorso anno abbiamo stipulato rinnovi contrattuali di accordi che erano già scaduti, mentre la legge-quadro prevede che le trattative siano iniziate otto mesi prima.

Questi aspetti vanno connessi al discorso sul diritto di sciopero. Infatti, nel caso in cui la pubblica amministrazione si rifiuti di sedere al tavolo delle trattative, nonostante vi sia una legge che indichi dettagliatamente e perentoriamente i termini entro i quali le stesse devono essere avviate ed entro cui devono essere formate le delegazioni, convocate le parti e via dicendo, è chiaro che ci troviamo di fronte ad una grave inadempienza, dalla quale possono scaturire azioni di sciopero, più o meno controllate, più o meno controllabili.

Fino a quando non si metterà ordine in questi processi che sono spesso essi stessi causa delle azioni di sciopero, sarà illusorio cercare di porre un freno ai lavoratori colpiti da certi atteggiamenti della controparte datoriale, pubblica in questo caso, lesivi della libertà di tutela dei loro interessi e dei loro diritti.

Nel settore privato il discorso è ancor più complesso. Il diritto individuale di sciopero è tutelato da una norma costituzionale e quindi non credo che limitazioni di tale diritto possano essere inserite in norme che non abbiano forza di legge, cioè in regolamenti, altrimenti si potrebbe incorrere in una violazione del dettato costituzionale.

A nostro giudizio, sarebbe opportuno che per il settore privato (si tratta comunque di materia su cui la nostra posizione non è rigida, anche perchè presenta aspetti complessi su cui è necessario confrontarsi con altre posizioni) venissero stipulati accordi interconfederali di carattere generale contenenti principi-quadro per la regolamentazione del diritto di sciope-

ro, in parte ricollegati al documento cosiddetto degli «undici saggi» circa i termini di preavviso ed altri argomenti di carattere generale. Si potrebbero inoltre prevedere nei singoli contratti di lavoro clausole particolari, quali ad esempio assicurare un minimo di servizi che non può essere però stabilito unilateralmente dal datore di lavoro, ma che deve essere concordato con le organizzazioni sindacali. In questo campo non si possono adottare misure impositive: in tutti i paesi ove si è cercato di disciplinare dall'alto analoghe situazioni senza avere un consenso sociale, si è registrato un fallimento.

Prima di giungere ad una disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, crediamo sia necessario per il settore privato, così come è stato fatto per quello del pubblico impiego, disciplinare la materia delle relazioni sindacali, in particolare la materia contrattuale. In mancanza dell'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione vi è in Italia un vuoto legislativo per quanto attiene la materia contrattuale, vuoto che ha dato origine ad una serie di problematiche e di prevaricazioni.

È indispensabile quanto meno prevedere un obbligo *ad negotia* da parte del datore di lavoro nei confronti di quelle organizzazioni sindacali che abbiano determinati requisiti di rappresentatività. Per quanto concerne questi ultimi potremmo fare riferimento ai parametri contenuti nell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, in cui si fa menzione di «organizzazioni maggiormente rappresentative», prevedendo un obbligo da parte del datore di lavoro a trattare con quelle che abbiano tali requisiti.

Sappiamo che nell'ordinamento positivo non vi è questo esplicito obbligo e sappiamo anche che al riguardo esiste una giurisprudenza oscillante. È di qualche anno fa una sentenza assai interessante della Corte di cassazione che ha in sostanza ritenuto sussistere tale obbligo, quanto meno là dove la mancata osservanza di certe regole può causare danni ad alcune organizzazioni sindacali.

Per superare l'attuale sistema di relazioni sindacali poco chiaro, riteniamo che sarebbe fondamentale una previsione di questo genere, che potrebbe concorrere a contenere a monte i conflitti che si manifestano attraverso lo sciopero.

Abbiamo constatato con piacere che nel

documento cosiddetto degli «undici saggi» vengono fatti, forse per la prima volta, alcuni accenni a questo problema, prevedendo che dovrebbero essere stipulati patti intersindacali relativi alla composizione dei soggetti negoziali, alla esplicitazione delle specifiche rappresentatività, alle modalità di apertura e chiusura delle vertenze, alla base delle piattaforme, all'approvazione delle ipotesi di accordo attraverso una sorta di *referendum* e via dicendo. In sostanza si tratta di quanto è contenuto nella legge-quadro sul pubblico impiego.

Tuttavia, non siamo d'accordo con l'ipotesi contenuta nel citato documento per quanto concerne i mezzi attraverso cui tutto ciò deve essere attuato. Si dice - ed in questo si rivela il disegno che ovviamente non possiamo condividere - che queste regole devono essere stipulate in appositi patti intersindacali fra le tre maggiori confederazioni, ai quali dovrebbero poter accedere anche altri sindacati. Ma ciò, a nostro avviso, significherebbe perpetuare i problemi che danno luogo a fenomeni di ribellione da parte dei lavoratori nei confronti della «triplice».

A nostro parere, tale materia non dovrebbe essere rimessa a patti intersindacali, ma dovrebbe essere regolata per legge. Così come non concordiamo sul soggetto cui dovrebbe essere affidata la vigilanza sull'osservanza dei patti. Si prevede nel documento che essa sia rimessa a comitati permanenti di vigilanza. Non abbiamo nulla in contrario alla costituzione di tali organismi, che però, non dovrebbero occuparsi di questo aspetto.

Là dove vi è una violazione delle norme di legge che disciplinano questi aspetti delle relazioni sindacali il rimedio deve essere quello naturale, il ricorso al giudice del lavoro. Si dovrebbe inoltre prevedere che nei casi in cui vi siano queste violazioni si ricade in quel comportamento antisindacale previsto dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori.

La nostra proposta prevede anche, una volta definito in linea di ipotesi lo strumento per regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero, alcuni istituti per tradurre sul piano pratico tale regolamentazione. Prima di parlare di questi istituti, vorrei ricordare che la nostra proposta risale al 1980: non l'abbiamo presentata oggi sull'onda emotiva di certi discorsi. È

un problema che abbiamo sempre sentito e sul quale abbiamo sviluppato notevoli dibattiti all'interno della nostra confederazione. Il nostro congresso confederale, che si è tenuto l'anno scorso, ha approvato in merito documenti ufficiali.

Proponiamo che nell'ambito di una disciplina generale siano individuati alcuni istituti, magari tramite un provvedimento legislativo, come suggerito peraltro dal suo disegno di legge, signor Presidente. Innanzi tutto, pensiamo alla fissazione di tempi e modi delle consultazioni preliminari fra le parti, rendendo obbligatorio, in caso di disaccordo, il tentativo di conciliazione e, ove è possibile, di arbitrato, da effettuarsi - in mancanza di esiti positivi - con la consultazione entro i termini prefissati. Diciamo cioè che - come avviene nel settore pubblico - le trattative dovrebbero iniziare entro un certo tempo e, se non si riesce a trovare una composizione nell'ambito del periodo stabilito, ci dovrebbe essere un obbligatorio tentativo di conciliazione.

A tale riguardo andrebbero previste apposite commissioni miste con la partecipazione di rappresentanti del Governo e dei soggetti legittimati a trattare. Questo aspetto richiama le altre proposte avanzate, tendenti a costituire commissioni o comitati che dovrebbero intervenire per la vigilanza delle procedure.

Vanno stabilite modalità precise per individuare gli organismi competenti a proclamare lo sciopero, coinvolgendo le Confederazioni generali a causa della loro visione generale delle vertenze. Siamo convinti che la titolarità del diritto di sciopero vada mantenuta a livello individuale, perchè l'articolo 40 della Costituzione prevede il diritto del singolo lavoratore: però nulla vieta che l'indizione dello sciopero e le modalità per la proclamazione dello stesso vengano attribuite a determinate organizzazioni. Se è vero che lo sciopero è un diritto individuale, è anche vero che si esercita nell'interesse collettivo e non in quello del singolo. Quindi lo sciopero va sempre deciso da coalizioni di lavoratori e non dal singolo lavoratore.

Vanno previste procedure di raffreddamento, consistenti nel fissare termini di preavviso prima dell'attuazione dello sciopero.

Vanno stabilite sanzioni civili, come il

risarcimento dei danni, a carico dei soggetti che violano le norme sulla materia.

In questo quadro generale è anche necessario indicare i servizi pubblici per i quali deve essere prevista una disciplina particolare.

Nel caso sia violata la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, riteniamo anzitutto che non possano essere previste sanzioni di tipo penale, come suggerito dal disegno di legge del professor Giugni, che fa riferimento all'articolo 650 del codice penale. Crediamo ci si debba limitare nell'ambito di sanzioni disciplinari o amministrative. Inoltre va chiarito che le sanzioni, in caso di violazione delle norme, siano previste non solo a carico dei lavoratori o delle associazioni dei lavoratori, ma anche a carico delle controparti. Non è possibile che queste ultime violino impunemente determinati codici di regolamentazione senza subire sanzioni.

Nel settore dei servizi pubblici possono essere previste sanzioni disciplinari nei confronti degli amministratori che hanno la responsabilità della conduzione delle trattative. Si può anche arrivare a prevedere l'istituzione di un commissario *ad acta* nel caso in cui l'amministrazione rifiuti di procedere ad adempimenti previsti dalla legge. Nel caso del lavoro privato si possono prevedere multe o - come è stato suggerito - pubblicità a pagamento sui giornali. Un modo più efficace potrebbe essere la sospensione delle agevolazioni fiscali o della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Un'ultima osservazione vorrei farla su un aspetto che ha fatto molto scalpore. Mi riferisco alla direttiva Mannino, vale a dire al meccanismo di autoesclusione dei lavoratori dai benefici contrattuali, nel caso in cui singoli lavoratori contestino un contratto già stipulato. Crediamo che questo discorso non possa essere affrontato se non si risolve il problema della titolarità della contrattazione. Oggi siamo di fronte ad una ribellione di lavoratori, i quali o non si sentono rappresentati dalle loro organizzazioni sindacali o non sono effettivamente rappresentati, in quanto le loro organizzazioni non sono ammesse a nessun tipo di dialogo e di trattativa. È vero che non possiamo prevedere una polverizzazione della contrattazione e non possiamo pensare che

qualunque piccolo sindacato diventi immediatamente un interlocutore della controparte. Però non è possibile perpetuare il monopolio sindacale delle tre Confederazioni, quando tale monopolio nella realtà non esiste. Esiste una massa di lavoratori che non rientra in questa realtà.

L'autoesclusione dai benefici contrattuali non l'accettiamo anche per motivi giuridici, perchè riteniamo che l'unica sanzione, l'unico rischio economico che possa correre il lavoratore debba essere quello di perdere la retribuzione per la giornata in cui sciopera. Nell'ipotesi dell'autoesclusione, si verrebbe a determinare una ulteriore e illegittima sanzione contro chi attua un diritto costituzionale.

Al termine di questa mia esposizione, se me lo consentite, vorrei consegnare un documento contenente le osservazioni della CISNAL sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione, il segretario confederale Magliaro e dichiaro conclusa l'audizione.

Viene congedato il segretario confederale della CISNAL, Magliaro.

Vengono quindi introdotti, per la Confederazione autonoma italiana del lavoro (Confail), il segretario generale, Sante Luigi Zaccaria e il vice segretario generale, Evangelista Zaccaria.

Audizione dei rappresentanti della Confail.

PRESIDENTE. Desidero innanzi tutto ringraziarvi per essere intervenuti a questa audizione. Ora, vorremmo sapere quali sono i settori dei servizi pubblici nei quali è presente la Confail.

ZACCARIA Evangelista. Noi rappresentiamo la Confederazione italiana del lavoro e siamo presenti in tutti i settori di lavoro sia di enti pubblici che privati; siamo firmatari di contratti nazionali collettivi vigenti e stipuliamo regolarmente molti accordi aziendali. Nel settore pubblico, ad esempio, siamo presenti

nelle aziende tranviarie, elettriche ed anche ospedaliere.

PRESIDENTE. Vi è qualche sindacato autonomo particolarmente attivo in seno alla vostra Confederazione?

ZACCARIA Evangelista. Siamo firmatari di 70 contratti collettivi nazionali di lavoro, rappresentiamo circa un milione di iscritti, di conseguenza riteniamo di ricoprire un ruolo abbastanza importante nella vita sindacale italiana. Anche in una dichiarazione - che allegheremo alla documentazione che vi forniremo - rilasciata dal Ministro del lavoro viene riconosciuta la rilevanza che riveste la nostra rappresentanza sindacale sul piano nazionale.

Nel documento che vi abbiamo inviato l'8 febbraio scorso sono contenute alcune «sintetiche osservazioni» - come le abbiamo definite noi - in merito alla regolamentazione legislativa dell'esercizio del diritto di sciopero. La nostra Confederazione valuta positivamente l'avvio della discussione parlamentare sulla materia e riteniamo di dover fare solo alcune osservazioni particolari. In primo luogo giudichiamo utile una individuazione normativa dei servizi essenziali. Nel nostro documento abbiamo indicato alcuni di questi servizi: quello delle telecomunicazioni, elettrico, postale, della sanità e degli enti locali in generale, cioè tutti quegli enti che forniscono un servizio essenziale per la collettività. Sempre nel documento abbiamo anche sottolineato l'opportunità di introdurre modifiche ai meccanismi di preavviso di sciopero nel settore del pubblico impiego (attualmente è di 15 giorni), nonché l'estensione a questo settore delle norme di cui all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori. Riteniamo indispensabili queste modifiche e riteniamo indispensabile che il rinnovo dei contratti di lavoro avvenga nel rispetto reciproco tra lavoratori, sindacati ed enti pubblici. Inoltre, i rinnovi contrattuali debbono procedere con maggiore celerità da parte degli enti pubblici. Attualmente per sottoscrivere un rinnovo contrattuale ci vogliono mesi e talvolta qualche anno.

Vi faremo pervenire tutta la documentazione necessaria, perchè possa esservi in qualche

modo d'aiuto per la soluzione del problema. Non bisogna però dimenticare, nell'ambito di una regolamentazione, che il diritto di sciopero è da considerarsi diritto inalienabile dei lavoratori e che è espressamente sancito dalla Costituzione.

Abbiamo indicato i settori pubblici a nostro avviso più importanti e nell'ambito dei quali deve essere assicurato il servizio. A nostro avviso, inoltre, la disciplina normativa dovrà indicare le sanzioni di natura amministrativa a carico sia dei lavoratori che della parte datoriale in caso di violazione delle regole sottoscritte. Tali sanzioni quindi devono essere già previste nella legge. È ovvio che l'autoregolamentazione dovrà essere impegnativa per la parte sindacale.

L'attuale regolamentazione degli scioperi deve essere modificata in base alle proposte che emergeranno. Siamo convinti che non sia necessario interpellare i singoli lavoratori in merito all'autoregolamentazione.

Tutti debbono avere il dovuto rispetto di ciò che il Senato predisporrà; tutti devono accettare la normativa che sarà varata in merito. Noi abbiamo accettato la precedente disciplina che regolamentava l'esercizio del diritto di sciopero. Di fronte a nuove esigenze ci dichiariamo pronti a modificare quella disciplina ed a farla rispettare dai nostri associati.

ZACCARIA Sante Luigi. La nostra Confederazione si preoccupa del fatto che l'articolo 40 della Costituzione sia messo in discussione. Questo articolo non può essere modificato in maniera drastica, nè può essere snaturato. Non dobbiamo dimenticare che gli articoli 39 e 40 della Costituzione danno al cittadino la possibilità di costituirsi in organizzazione sindacale.

Siamo concordi nel modificare l'attuale disciplina dello sciopero, ma riteniamo che non possa essere modificato quel diritto fondamentale del cittadino che rappresenta l'unico punto di forza di cui dispone il lavoratore. Bisogna, quindi, trovare un criterio obiettivo che, in caso di gravi contrasti, permetta al Governo di rappresentare le diverse esigenze dei cittadini, senza lederne i diritti. I lavoratori auspicano una tutela fattiva dei loro diritti, pur

COMMISSIONE RIUNITE 1^a E 11^a

3° RESOCONTO STEN. (24 febbraio 1988)

non dichiarandosi contrari ad una modificazione dell'attuale disciplina.

PRESIDENTE. Voglio precisare che nessuno si propone di comprimere i diritti fondamentali riconosciuti dall'articolo 40 della Costituzione.

Ringrazio gli intervenuti per il loro contributo ai nostri lavori e, dichiarando conclusa

l'audizione, rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE