

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE

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

(11<sup>a</sup> - Lavoro, previdenza sociale)

---

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1988

---

**Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ELIA  
indi del Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione GIUGNI  
e del Vice Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione SARTORI**

## INDICE

## Seguito dell'audizione dei Segretari generali della CGIL, della CISL e della UIL

PRESIDENTE:		
- ELIA .....	Pag. 3, 10, 12 e <i>passim</i>	
- GIUGNI .....	3, 6, 9 e <i>passim</i>	
- SARTORI .....	14, 17, 19	
ANTONIAZZI (PCI) .....	30	
BOATO (Fed. Eur. Ecol.) .....	19, 26, 30	
FOA (Sin. Ind.) .....	7, 8, 12 e <i>passim</i>	
FORMICA, ministro del lavoro e della previdenza sociale .....	28, 29, 30	
GIUGNI (PSI) .....	30	
LAMA (PCI) .....	16, 27, 30	
POLLICE (Misto - DP) .....	7, 12, 17 e <i>passim</i>	
ROSATI (DC) .....	15, 29	
RUFFILLI (DC) .....	18	
SANTINI (PSI) .....	6	
TOTH (DC) .....	14	
VECCHI (PCI) .....	9	
		<i>BENVENUTO</i> .....
		Pag. 3, 27, 28
		<i>D'ANTONI</i> .....
		11, 12, 14
		<i>DEL TURCO</i> .....
		21
		<i>GALBUSERA</i> .....
		18, 26, 27
		<i>LETTIERI</i> .....
		8, 22
		<i>MARINI</i> .....
		9

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la CGIL, il segretario generale Pizzinato, il segretario generale aggiunto Del Turco e il segretario confederale Lettieri; per la CISL, il segretario generale Marini e i segretari confederali D'Antoni e Trucchi; per la UIL, il segretario generale Benvenuto e i segretari confederali Galbusera, Liverani, Veronesi, Agostini e Fontanelli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,20.*

### **Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ELIA**

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

Nel riprendere l'indagine, sospesa nella seduta del 22 dicembre 1987, ricordo che, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento, è stato attivato l'impianto audiovisivo interno, con l'assenso del Presidente del Senato.

È in programma oggi il seguito dell'audizione dei segretari generali della CGIL, della CISL e della UIL.

*Vengono introdotti i rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL.*

### **Seguito dell'audizione dei segretari generali della CGIL, della CISL e della UIL**

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per aver accolto l'invito delle Commissioni del Senato. Li prego inoltre di perdonare la mia assenza, ma purtroppo concomitanti impegni in Aula mi impongono di non partecipare a questo incontro.

### **Presidenza del Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione GIUGNI**

PRESIDENTE. Porgo il più cordiale benvenuto a tutti gli intervenuti.

Invito i rappresentanti delle organizzazioni sindacali ad illustrare le posizioni raggiunte

dalle tre Confederazioni sindacali in materia di autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali.

*BENVENUTO.* Intendo anzitutto ringraziare i presidenti delle Commissioni del Senato Elia e Giugni, insieme ai componenti delle stesse Commissioni, per averci offerto la possibilità di una seconda audizione. Ciò ha permesso alle tre organizzazioni sindacali di definire una posizione unitaria ed organica.

A nome anche dei miei colleghi della CGIL, della CISL e della UIL esprimo la mia gratitudine per l'attenzione da voi dimostrata per l'elaborazione di una proposta comune.

Mi limiterò ad illustrare la posizione che è stata definita dalle tre organizzazioni sindacali. Abbiamo consegnato a tutti voi un documento chiarificatore, cui è allegato il parere che su nostra richiesta è stato formulato da una commissione di 11 giuristi sulla materia. Noi abbiamo inteso lavorare su una proposta organica tendente a definire delle regole in ordine al conflitto verificatosi nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, in un quadro di riassetto generale del sistema delle relazioni sindacali. Abbiamo valorizzato in particolare quei principi che riteniamo fondamentali, cioè quei principi contenuti nella nostra Costituzione, che non intendiamo perdere di vista per nessuna ragione.

Intendo ricordare questi principi fondamentali contenuti nella Costituzione proprio per sottolineare l'organicità delle soluzioni che abbiamo individuato. Essi si riferiscono alla titolarità individuale del diritto di sciopero e alla legittimità di proclamarlo, riconosciuta non solo alle organizzazioni sindacali, ma anche alle diverse coalizioni di lavoratori. Ci siamo riferiti al fatto che questi diritti di libertà sindacale sussistono anche nei servizi pubblici essenziali, pur se con limiti perchè in tali settori vi sono interessi prevalenti e costituzionalmente protetti. Perciò riteniamo che la protezione degli interessi prevalenti richieda un equilibrio tra il diritto di sciopero e altri diritti fondamentali, come ad esempio il diritto alla salute, il diritto alla sicurezza pubblica e privata, il diritto alla libertà di movimento. La necessità di definire un simile equilibrio impone che lo sciopero avvenga in modo da

garantire *standards* minimi di funzionamento in relazione ai singoli servizi.

Sulla base di questi principi, tenendo conto di problemi delicati di natura economica e sociale, nonché degli squilibri esistenti nella distribuzione dei redditi (squilibri che si sono aggravati negli anni più recenti) e anche per il fatto che non sempre è lineare il comportamento delle controparti, abbiamo pensato di lavorare intorno ad una scelta per individuare regole che rappresentassero un *mix* di strumenti sui quali operare. Questo *mix* di strumenti, ciascuno diretto a cogliere una specifica e ineliminabile tematica, si riferisce a regole unilaterali di comportamento, a regole negoziali e agli interventi legislativi di sostegno in un contesto nel quale il problema non è solo definire le regole del conflitto, ma anche attraverso un riassetto del sistema di relazioni sindacali, inserire nuove procedure di prevenzione del conflitto.

A questo punto, sottolineo rapidamente quelle che per noi sono le regole unilaterali e negoziali. Le Segreterie confederali ritengono che, nei settori dei servizi pubblici essenziali, debba essere preferito e arricchito il contenuto dei cosiddetti codici di autoregolamentazione e che l'operazione debba riguardare, in primo luogo, il preavviso di sciopero finalizzato a preminenti scopi di raffreddamento e di composizione del conflitto; in secondo luogo, l'esclusione di forme articolate; in terzo luogo, l'esclusione degli scioperi in determinati periodi; in quarto luogo, l'esclusione di scioperi contestuali in servizi pubblici paralleli; e, infine, la durata massima delle astensioni dal lavoro.

Nei codici debbono essere naturalmente previste anche procedure di verifica democratica della rappresentanza e del mandato negoziale delle organizzazioni sindacali; e per noi è anche fondamentale definire - questo è un elemento di equilibrio al quale diamo una grandissima importanza - in parallelo alle misure che riguardano le organizzazioni sindacali e i lavoratori, un corpo essenziale di regole indirizzate ad impedire comportamenti delle controparti datoriali da cui può derivare l'insorgenza o l'inasprimento dei conflitti.

Pensiamo che per questi comportamenti

debbono essere previste sanzioni non solo politiche, ma dirette alla repressione anche giuridica e alla rimozione dei loro effetti.

A nostro parere, queste regole si affrontano con l'individuazione settore per settore dei minimi di servizi essenziali il cui rispetto deve intendersi come obbligatorio ed anche individualmente sanzionabile.

Come realizzare la garanzia di questi minimi? Noi abbiamo di fronte due grandi settori: il settore a regime pubblicistico e quello a regime privatistico. Nel primo pensiamo che l'articolo 11, commi 4 e 5, della legge n. 93 del 1983, cioè la legge-quadro sul pubblico impiego, consenta l'inserimento di disposizioni in tema di preavviso e minimi di servizio non solo nei codici di autoregolamentazione, che attualmente vengono allegati, ma anche nelle intese negoziali poi recepite nei vari decreti del Presidente della Repubblica. In ogni caso, se dovessero emergere delle perplessità, noi chiederemo espressamente al Parlamento di modificare il comma 4 dell'articolo 11 della legge-quadro sul pubblico impiego per consentire alle intese negoziali di dettare previsioni da trasferire nei decreti del Presidente della Repubblica e sulla materia del preavviso e dei servizi minimi essenziali.

A nostro avviso, l'intervento legislativo è comunque opportuno per rivedere il termine di preavviso, per ridurlo e per renderlo più funzionale - attualmente è di 15 giorni per tutti - all'intero sistema; inoltre, siamo anche convinti che questa modifica dovrebbe contemplare il preavviso obbligatorio ed anche individualmente cogente come disposizione di intesa negoziale e in via suppletiva legale.

Come si realizza invece la garanzia dei minimi nei settori a regime privatistico? Abbiamo già detto che l'obbligo di assicurare i minimi di servizio ha il suo fondamento direttamente nel testo costituzionale; noi pensiamo che l'esplicitazione dei limiti discendenti da questo dovere, che vincola nell'organizzazione di servizi anche gli enti gestori, potrà avvenire per tutti i settori inerenti ai servizi pubblici anzitutto in norme contrattuali alle quali potranno coerentemente riferirsi i regolamenti di servizio, tutto ciò in coerenza con il dettato costituzionale.

Si tratta cioè del fatto che in tal caso non si porrebbe più il problema della validità *erga omnes* o *ultra partes* dei minimi e obblighi resi così individuali, perchè il regolamento di servizio, in quanto effettivamente rispecchi la salvaguardia di quegli interessi preminenti, vincola tutti i lavoratori a livello di contratto individuale per il fatto stesso di lavorare in quell'azienda.

Nel corso della nostra discussione sindacale abbiamo anche tenuto presente il problema legato alla situazione che si verifica quando si riapre un conflitto dopo la stipulazione di accordi ad opera di coalizioni spontanee. Da questo punto di vista, abbiamo recepito dal comitato dei giuristi una ipotesi di meccanismo contrattuale di natura condizionale, che contempra l'ipotesi di una palese autoesclusione di gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali. Teniamo però a sottolineare che l'opportunità e il significato di eventuali clausole di autoesclusione dovranno in ogni caso essere oggetto di approfondimento nelle sedi specifiche dei singoli accordi contrattuali.

E da ultimo indico quella che deve essere la terza linea di quest'azione di carattere complessivo, riferita agli interventi legislativi di sostegno. Noi siamo convinti, anche in relazione all'avvenuta presentazione di diversi disegni di legge, che un ruolo dell'intervento pubblico, e in particolare quello legislativo, sia necessario e auspicabile, purchè finalizzato alla funzionalità dell'intero sistema e quindi mirato al peculiare scopo di garanzia finale dell'interesse pubblico, e al sostegno istituzionale delle procedure di contrattazione e composizione dei conflitti.

Sottolineo anche che questo per noi vuol significare che la legge non si deve sovrapporre alla sfera di autonomia negoziale delle parti sindacali, ma dovrebbe contemplare in primo luogo una definizione larga, per clausola generale, dei servizi pubblici essenziali, che noi pensiamo vada attuata attraverso l'indicazione - questa precisa e tassativa - dei diritti costituzionalmente garantiti (quali: diritto alla sicurezza e alla incolumità pubblica, alla salute, alla circolazione, eccetera) la cui effettività riposa sulla funzionalità, almeno minima dei servizi. E questo è un primo contenuto.

Il secondo contenuto è riferito ad una profonda riforma dell'istituto della «precettazione» (tanto in ordine all'autorità competente quanto in ordine ai possibili destinatari, che dovrebbero essere non solo lavoratori, ma anche enti gestori di servizi), contornata da precise garanzie di tipo preventivo e successivo all'emanazione dell'ordine; naturalmente la riforma dell'istituto della «precettazione» dovrebbe avere contestuale riscontro nell'abrogazione degli articoli 330 e 333 del codice penale e nella depenalizzazione dell'illecito costituito dalla disobbedienza dell'ordine. Desidero anche sottolineare a questo riguardo la necessità di escludere una correlazione meccanica tra «precettazione» e regole unilaterali e negoziali sull'esercizio del diritto di sciopero, perchè deve rimanere nell'emanazione dei suddetti provvedimenti l'autonomia di valutazione dell'interesse pubblico da parte dell'autorità.

Terzo contenuto dell'intervento legislativo è la previsione, in via suppletiva, di un preavviso di sciopero per tutti i settori di pubblici servizi, in assenza di disposizioni specifiche in regolamento o in contratto.

In quarto luogo si dovrebbe prevedere l'istituzione e la regolamentazione di una commissione o «agenzia» centrale, che noi intendiamo come organo istituzionale in posizione di assoluta neutralità e indipendenza, ad alto tasso di imparzialità, composta da membri scelti tra esperti di indiscussa competenza, con una durata certa di mandato, insediata presso il CNEL, i cui membri dovrebbero essere scelti dal Presidente del Consiglio in una rosa di nomi predisposta congiuntamente da una delegazione di Governo e dalle organizzazioni sindacali. A nostro avviso, i compiti di tale «agenzia» potrebbero essere indicativamente i seguenti: valutare l'adeguatezza dei codici di autoregolamentazione disposti dai sindacati rispetto ai servizi pubblici essenziali; indagare, ove ci sia una investitura, il comportamento dei soggetti collettivi ed individuali coinvolti, valutandone la conformità ai regolamenti unilaterali e negoziali; indicare ai soggetti pubblici e privati le misure immediatamente necessarie per l'attenuazione del conflitto e la salvaguardia di interessi fondamentali; richiedere alle autorità competenti l'attivazione di

«commissioni di inchiesta» sui conflitti in atto. Inoltre, nei contenuti di questo sostegno legislativo, chiediamo - desidero ricordarlo - che venga prevista la modifica eventuale dell'articolo 11 della legge-quadro, commi 4 e 5, l'estensione della procedura di cui all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori alle ipotesi di comportamenti dei datori di lavoro contrari alle intese intercorse con le organizzazioni sindacali.

In ultimo, esiste l'altro problema, sempre riferito all'intervento legislativo, che è quello collegato alla revisione dei sistemi di controllo della Corte dei conti sulla contrattazione pubblica.

Questa è, in estrema sintesi, l'opinione delle tre organizzazioni sindacali. Ci mettiamo ora a vostra disposizione per tutte le indicazioni, specificazioni e puntualizzazioni che dovesse rendersi necessarie.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, dottor Benvenuto, per la sua esposizione ampia ed articolata, ricca di spunti e suggerimenti. Questa volta, a differenza di quanto è avvenuto nella seduta del 22 dicembre, siamo in grado di fare una vera e propria indagine conoscitiva.

Invito i colleghi a porre ai nostri ospiti i quesiti che ritengono necessari.

**SANTINI.** Desidero ringraziare, anche a nome del mio Gruppo, il segretario generale della UIL, Benvenuto, per l'esposizione puntuale e precisa su un problema che ha visto impegnato non solo il mondo sindacale, ma anche giuristi di grande prestigio e notevole capacità.

Il documento che ci è stato illustrato non può dare - e credo non voglia darla - una risposta esauriente a tutti gli interrogativi che si sono accumulati in questi ultimi 40 anni di vita, costituzionalmente garantita anche in questo settore. Purtroppo rappresenta un'utile base di proposta, stando ai giudizi espressi più volte anche da parte di vari esponenti di forze politiche, sulla quale il Parlamento, ed il Senato della Repubblica innanzitutto, avranno modo di esercitare la loro attenzione.

Per quanto riguarda i suggerimenti che vengono forniti sulle iniziative legislative da assumere, certamente essi formeranno oggetto di approfondimento da parte del Senato.

Prendo la parola non solo in qualità di senatore, ma anche in qualità di Presidente della CISPEL che, con i suoi 160.000 addetti, ha il compito di fornire alcuni servizi essenziali ai cittadini: la fornitura dell'acqua e del gas, i trasporti pubblici locali (urbani ed extra urbani), la nettezza urbana ed altro. Servizi che interessano la maggioranza dei cittadini italiani. Ora, come è noto, questi 160.000 lavoratori non sono regolati dalla legge sul pubblico impiego, ma la disciplina di questi rapporti industriali si realizza e si concretizza attraverso i contratti collettivi; alcuni dei contratti collettivi dovranno essere rinnovati nei prossimi mesi. Con le confederazioni sindacali la CISPEL da tempo ha aperto rapporti utili; abbiamo dato vita a documenti interessanti, a protocolli di intesa e credo che non vi siano grosse difficoltà al rinnovo di un documento concordato, che impegni le parti anche su temi che sono stati qui illustrati dal segretario generale Giorgio Benvenuto. Però, a mio avviso, anche dall'esposizione che abbiamo testè ascoltato, rimangono alcuni interrogativi. Il primo interrogativo che mi viene da avanzare è il seguente: augurandomi e ritenendo possibile e probabile che si rinnovi tra il mondo delle aziende municipalizzate del servizio pubblico locale e i sindacati un accordo quadro, un aggiornamento di un protocollo di intesa, domando in che modo i sindacati di categoria si sentiranno, poi, impegnati a rispettare le norme generali che andremo a sottoscrivere?

La seconda domanda è la seguente: per quanto riguarda le sanzioni, capitolo certamente delicato, purtuttavia essenziale per qualsiasi accordo perchè sappiamo bene che le norme senza sanzioni rischiano di rimanere solo buone intenzioni, in che modo il sindacato pensa di poter dare concretezza a questa parte? Di conseguenza la mia domanda riguarda anche alcune proposte, che mi sembra siano state avanzate dai giuristi; il sindacato è ancora interessato a dar vita ad un fondo comune per rafforzare l'esercizio dei diritti dell'utenza, del cittadino utente, anche con i contributi che verranno dati dalle parti che non rispettino le intese sindacali? Per parti io intendo quelle pubbliche, cioè aziende come quelle a cui ha accennato il segretario generale Pizzinato. Certo questa non è una nostra

convinzione, ma, ammettendo che così sia, è giusto che si paghi e, quindi, torno a chiedere, il sindacato è ancora interessato a creare rapporti con l'utenza non solo occasionali, ma anche supportati da fondi in modo da affrontare veramente il problema?

Queste, per ora, le mie domande, rinnovando il ringraziamento per il risultato che oggi abbiamo raggiunto e del quale non solo la classe politica qui rappresentata ma l'intera collettività ritengo debba essere grata agli amici del sindacato.

**POLLICE.** Indubbiamente l'audizione di oggi è estremamente importante e mi scuseranno i rappresentanti del sindacato se alcune domande saranno dettate da un certo spirito di provocazione, ma proprio in questa fase è preferibile essere soprattutto chiari. Quando si fanno audizioni conoscitive su materie importanti e, soprattutto, che attengono al rapporto con il movimento operaio, vorrei sapere qual è il livello di democrazia che viene rappresentato. I sindacati mi scuseranno, ma, poichè oggi presentano una richiesta alle Commissioni riunite, io vorrei chiedere loro che tipo di rapporto hanno avuto con la base e che tipo di rapporto hanno avuto con i loro organizzati. Questo punto mi preoccupa proprio in termini di crescita e di diminuzione della democrazia. Pertanto, vorrei sapere se è stata verificata la rappresentatività e il consenso democratico sull'argomento in questione e sulle proposte fatte, sia nei confronti della governabilità dei lavoratori, compresi gli autorganizzati, sia nei confronti delle altre organizzazioni sindacali. Non dimentichiamo che abbiamo un rapporto, soprattutto nel settore del pubblico impiego, con sindacati che sono di gran lunga più grandi e più organizzati delle confederazioni. Ripeto, la mia domanda tende a conoscere se le proposte presentate a noi e alla società aumentano la democrazia all'interno del movimento dei lavoratori nel suo insieme.

Per quanto riguarda questioni specifiche, devo porre due domande. Quando si parla di inserimento del codice di autoregolamentazione dei contratti ci si riferisce al pubblico impiego e ai servizi, dove, come è noto, i contratti vengono recepiti con decreti, ed allora noi ci domandiamo e vi domandiamo se

in questo caso non si crea un meccanismo di legiferazione perversa, in cui, addirittura, la controparte legifera sul diritto di sciopero ed ancora crea una contrattazione per la quale il movimento sindacale sarà costretto, nel prossimo immediato futuro, sempre a scambiare aumenti economici contro limitazioni della potenzialità di lotta. Infine, se consideriamo attentamente i punti di ricaduta, abbastanza inevitabili e direttamente connessi a qualunque logica di autoregolamentazione coercitiva o di vincolo legislativo nell'esercizio del diritto di sciopero, sia sul versante dell'obbligo al non associato che su quello della non applicazione degli accordi ai lavoratori che non accettano il contratto, sorge spontanea la domanda se questa strada non porti direttamente alla contrattazione individuale e, quindi, alla negazione dal concetto di contratto collettivo, su cui si è costruita la storia del movimento sindacale, specie per le ovvie ricadute nel settore privato. Grazie.

**FOA.** Anche io, come quasi tutti, considero molto importante l'impegno di autoregolamentazione ed anche, e soprattutto, il fatto che questo impegno ha un carattere ampiamente unitario perchè, al di là delle confederazioni, investe anche i sindacati autonomi. Mi è parso di capire che la proposta sarà sottoposta all'approvazione dei lavoratori. Evidentemente, qualunque meccanismo democratico per l'approvazione presuppone una proposta. Con questa interpretazione, su questo punto non ho nessuna riserva da fare.

Alcuni problemi, invece, sorgono non già dalla definizione dei limiti all'esercizio di sciopero che viene proposta con senso di responsabilità dalle organizzazioni sindacali, ma sorgono quando si passa dalla definizione dei limiti proposti dal sindacato e indicati dal codice di autoregolamentazione alla sfera della obbligatorietà. Qui i problemi sono delicati. Su un punto mi pare di avere già ottenuto un chiarimento: i minimi di servizio definiti dagli accordi negoziali sono punti di riferimento per l'azione statale, se ho ben capito, ma non sono vincolanti, meccanicamente applicati. Questo mi pare molto importante. Non vi è una riserva legislativa a favore

del sindacato nella definizione dei minimi di servizio.

Circa il secondo punto, sono molto d'accordo sulla riforma della precettazione così come presentata, che vuol dire renderla efficace. Lasciamo stare le polemiche sulla precettazione di natura fascista, la legge comunale e provinciale del 1934 non aveva affatto un carattere fascista. Si tratta di rendere applicabile un istituto non applicato salvo casi eccezionali: questa è la vera ragione per cui si intende intervenire sulla materia.

A più riprese i sindacati hanno giustamente affermato che se la precettazione deve operare nei confronti dei lavoratori perchè non opera in qualche forma da definire nei confronti della controparte? Mi pare un problema molto giusto e su questo le soluzioni prospettate, a mio giudizio, vorrei capire meglio, non mi sembrano molto efficaci.

Per quanto riguarda l'agenzia, se non ha dei poteri reali di intervento non è niente. Cosa significa oggi che quel comitato di saggi deve valutare la posizione delle parti? Siamo in un conflitto di interessi, non è che una parte ha ragione e l'altra torto; il problema è ben diverso. Mi domando se non converrebbe (so di dire una cosa scandalosa agli occhi di una certa tradizione sindacale) avviarsi in determinate situazioni di estrema tensione sociale verso una forma di arbitrato. Lo dico con chiarezza: in questo caso avremmo la bilateralità della obbligatorietà.

*LETTIERI.* Lei ha il consenso di una parte.

*FOA.* Forse non è la mia parte originaria, ma non c'è modo di arrivare alla bilateralità se non con qualche forma di arbitrato. Un punto su cui ho molte perplessità è il 2.6 del vostro documento relativamente alla unilateralità o alla negoziabilità di determinate forme di sanzione per quel che riguarda il settore privato. Le considerazioni che faccio sono in parte note: cosa significa definire l'autoesclusione da parte dei lavoratori? Io posso definire l'autoesclusione perchè definisco l'esclusione: l'autoesclusione è definita da chi la fa. Se un gruppo di lavoratori decide di chiedere qualcosa di più rispetto al contratto vuol dire che si

esclude dal contratto stesso? Se lo dice si autoesclude, se non lo dice lo escludo io e valuto l'esclusione dal fatto che sta scioperando. Questo implica un potere sindacale a mio giudizio profondamente esorbitante rispetto al ruolo del sindacato.

Vi sono poi altre considerazioni di carattere tecnico, ma vi sono due problemi di fondo che affronto in parte come ex costituente molto legato al problema del diritto di sciopero e in parte come ex sindacalista. Mi pare molto pericoloso che, sia pure indirettamente, il sindacato diventi un soggetto di definizione della limitazione del diritto di sciopero; su questo punto sono profondamente convinto che l'articolo 40 della Costituzione vada applicato integralmente: è la legge che deve regolare il limite dell'esercizio del diritto di sciopero. Se il sindacato si propone di limitare l'esercizio del diritto di sciopero rischia di aprire una serie di conflitti con il potere giudiziario perchè si infognerà in una serie di vertenze a non finire. Voglio vedere quale giudice di fronte all'articolo 40 della Costituzione riconoscerà al sindacato in qualunque contratto bilaterale il diritto di limitare il diritto di sciopero; non credo sia molto facile.

Ho molto rispetto per il comitato dei giuristi che vi ha consigliato, ma io direi di affrontare questa materia con estrema cautela. Come ex sindacalista direi che occorre stare attenti: dare al sindacato il potere di definire chi ha diritto a scioperare e chi no non significa ridurre l'area del conflitto bensì accentuarla. Sapete meglio di me quali sono gli stati d'animo di alcuni settori sindacali che in certi momenti non accettano neanche la disciplina delle tre confederazioni; sono disposti ad accettare, come cittadini italiani, i limiti che pone la legge dello Stato: su questo non c'è dubbio, la precettazione l'accettano e l'hanno già dimostrato. Ma sono molto meno disposti ad accettare i limiti al diritto di sciopero stabiliti dal sindacato.

Su questo punto ho moltissime preoccupazioni per cui, siccome la parte 2.6 del vostro documento è vista in termini problematici, se da vecchio amico e compagno vi posso dare un consiglio, oltre a quello dei giuristi, vi dico di andarci piano.



VECCHI. Considero anche io importante la conclusione unitaria a cui sono pervenute le tre confederazioni che, nell'esposizione, mi sembra abbiano sottolineato il ruolo della negoziazione nel rispetto dei diritti fondamentali del lavoratore-cittadino e l'intervento legislativo a supporto di queste scelte. Mi sembra che sul piano dell'intervento legislativo si indichino tre strade. Quella che riguarda il settore pubblico e quindi il recepimento dei codici di autoregolamentazione attraverso i decreti che recepiscono i contratti, la modifica dell'articolo 11 della legge-quadro del pubblico impiego e la riforma della precettazione.

Per quanto riguarda il settore privato, stando anche alle considerazioni che or ora svolgeva il compagno Foa, mi sembra non si preveda questo riconoscimento *erga omnes* ma si faccia riferimento ai regolamenti di servizio. Ora il problema è che i regolamenti di servizio sono un fatto individuale, cioè è il singolo lavoratore che accetta il regolamento con l'azienda, quindi è un impegno individuale e non collettivo. Nell'azione di sciopero non sempre c'è una determinazione individuale, ci vuole il concorso individuale per arrivare allo sciopero ma esiste una decisione collettiva. Il problema che sorge è come l'accettazione del regolamento individuale possa impegnare complessivamente il rispetto di quelle regole di comportamento che devono tutelare il cittadino e il lavoratore nei suoi principi fondamentali che qui sono stati riconosciuti: salute, possibilità di mobilità e sicurezza.

Ritengo che l'istituto sia molto debole nella pratica applicazione per cui potremmo trovarci in presenza ancora di esplosioni di malcontento, come sta avvenendo in questi giorni, con tutte le conseguenze che ciò comporta. La domanda specifica è come i sindacati interpretano questo e se ciò spingerà non più al rafforzamento del potere contrattuale e del potere negoziale, che è il punto fondamentale se si vogliono realizzare gli obiettivi, bensì, invece, allo smantellamento del potere collettivo per sollecitare soluzioni di carattere individualistico. Questa è la domanda che riguarda il settore privato perchè credo che il punto debole stia proprio qui e non nel settore pubblico.

PRESIDENTE. È pervenuta la richiesta dei rappresentanti confederali di rispondere a questo gruppo di questioni. Mi pare sia meglio e contribuisca a dare un migliore ritmo ai nostri lavori.

MARINI. Vorrei pregare i colleghi che hanno seguito più direttamente la discussione, avendo preso nota di alcune domande, di intervenire per quanto riguarda gli argomenti più specifici. Io vorrei rispondere su alcune questioni di carattere generale.

C'è una domanda del senatore Santini sul rapporto tra questo documento, gli impegni che ne derivano e la possibilità di realizzarli a livello negoziale da parte delle singole categorie.

Devo dire che non operano meccanismi automatici di adeguamento delle scelte ai tavoli negoziali. Ma ciò non toglie che si hanno garanzie perchè tali interventi progettati seguano scelte coerenti. Non solo il nostro impegno è totale come confederazioni - e alla negoziazione dei contratti di categoria di tutti i settori partecipiamo anche noi con un ruolo di assistenza alle categorie e quindi questa è già una garanzia - ma anche nei sindacati di categoria si registra un'analogia convinzione. Almeno per la parte che riguarda gli impegni negoziali che dipendono da noi, ci sentiamo proprio di poter garantire una coerenza tra gli impegni assunti e i comportamenti ai tavoli negoziali.

E, d'altra parte, l'adozione delle soluzioni indicate nel documento da noi presentato, sono idonee ad assicurare una vincolatività generale delle norme di salvaguardia di interessi preminenti da un punto di vista costituzionale.

Quindi, noi facciamo tesoro della preoccupazione indicata dal senatore Foa; però pensiamo che questa assunzione di responsabilità da parte del sindacato, tenendo presente il rapporto col cittadino e con l'utente, sia uno dei punti fondamentali per risolvere i problemi aperti senza intaccare il carattere democratico del nostro ordinamento.

Voglio dire al senatore Santini che vi è una questione di carattere più generale. All'interno del movimento sindacale si è raggiunto un alto livello di maturazione in merito alla necessità

di tenere nella dovuta considerazione, nell'esercizio del diritto di sciopero, i diritti costituzionalmente garantiti. Tale atteggiamento può essere verificato in qualsiasi momento.

Il nostro impegno ed il coinvolgimento che intendiamo operare a tutti i livelli sindacali dovrebbero eliminare le sue preoccupazioni. Siamo in grado di agire in questa direzione e perciò riteniamo di essere attendibili.

A tale problema è collegata la questione posta dal senatore Pollice circa il livello di democrazia rappresentativa riscontrabile stamane in quest'Aula. Certamente sussiste un problema di carattere generale, che investe la verifica della democrazia rappresentativa. Nessuno tuttavia deve dimenticare che i dirigenti sindacali sono eletti da congressi democratici e che esistono degli organismi che possono revocare tali dirigenti. I nostri consigli generali sono in grado di revocare un dirigente. Ritengo doveroso fare una considerazione essenziale: il nostro livello di rappresentatività, nel rapporto democratico con i milioni di lavoratori che hanno fiducia in noi, è reale. Questo livello di rappresentatività comporta una gestione adeguata delle responsabilità che noi dobbiamo assumerci.

Credo di poter dire in questa sede, rivolgendomi particolarmente al senatore Pollice, che nel dibattito che si è sviluppato (ricordo in particolare una virulenza di posizioni espresse nei *mass-media* nei giorni precedenti al Natale) abbiamo addirittura intravisto la possibilità che il nostro Paese, che ha una vita democratica molto forte che noi auspichiamo si consolidi ulteriormente, cadesse in una spirale di interventi limitativi della libertà sindacale che andava ben oltre le preoccupazioni che stiamo dibattendo oggi. Vi è chi, puntando sulla reattività della grande opinione pubblica, si proponeva di intervenire drasticamente nell'ambito del diritto di sciopero.

Il movimento sindacale ha ritenuto doveroso assumersi la responsabilità di fare delle proposte che eliminassero quel pericolo. Debbo inoltre dire che all'interno dei nostri organismi si sta svolgendo un dibattito molto acceso. Infatti il processo avviatosi in questi giorni non potrà chiudersi a breve termine; esso inoltre coinvolgerà tutte le strutture

sindacali e, più in generale, tutti i lavoratori. Saranno perciò necessarie delle formule più concrete che ci consentano un migliore rapporto con i lavoratori.

Poichè i problemi esistono innegabilmente, voglio precisare che intendiamo coinvolgere la generalità dei lavoratori per tentare di risolverli. Intendo perciò fornire al senatore Pollice un elemento che gli consenta di valutare la situazione: rispetto alla rappresentatività delle grandi Confederazioni sindacali nel settore pubblico si afferma che esistono dei sindacati - per meglio dire dei punti di rappresentanza - più forti. So bene che le Confederazioni hanno difficoltà, che certamente non intendo sottovalutare, nella gestione della contrattazione all'interno dei settori pubblici. Infatti in questi settori la deresponsabilizzazione delle dirigenze spesso rende difficile il rapporto dialettico tra sindacato e amministrazione. Ma, anche se forse potrà sembrarvi paradossale, posso affermare che la situazione del sindacalismo italiano ci offre dei parametri precisi: gli iscritti alle Confederazioni in questi settori non diminuiscono, ma anzi aumentano; quest'anno abbiamo registrato una notevole ripresa.

Indubbiamente esiste una pubblicistica che oserei definire furiosa - al di fuori delle convinzioni politiche espresse in questa sede - che afferma che nella pubblica amministrazione il proliferare di nuove organizzazioni sindacali è ineliminabile. Ma poi è facile verificare che nelle ultime elezioni dei consigli di amministrazione dei diversi Ministeri e delle aziende autonome (ad esempio l'ANAS) la forza delle organizzazioni sindacali si è attestata nel 70 per cento circa dei voti validi. Debbo sottolineare che il voto era segreto. Cosa significa questo? È vero che gruppi agguerriti di lavoratori possono crearci dei problemi in alcuni settori, ma è anche vero che bisogna ridimensionare queste affermazioni.

#### **Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ELIA**

(Segue *MARINI*). Voglio citare come esempio la vicenda dei ferrovieri che il nostro Paese ha sentito in maniera drammatica. Sui 200.000

ferrovieri in servizio, la forza delle tre Confederazioni sindacali supera il 50 per cento degli iscritti. Certamente, al momento della contrattazione, gruppi molto forti in questo ambito - bisogna dire che si trattava di gruppi molto compatti - ci hanno creato dei problemi. Dobbiamo però ricordare che la categoria non ha neppure formalizzato l'uscita dai sindacati confederali.

Senatore Pollice, tra i problemi aperti da questa contestazione debbo richiamarne particolarmente uno. Io conosco le posizioni della sua parte politica e debbo precisarle che dinanzi alla necessità di migliorare l'efficienza del servizio (necessità condivisa da tutti), abbiamo inventato la possibilità di legare una parte del salario alla produttività. Si è trattato di una parte limitata poichè la maggior parte dei fondi a disposizione è stata distribuita nell'ambito del contratto. La contestazione più forte era però riferita proprio a quel minimo salariale. Siamo coscienti della necessità di un dialogo aperto nel tentativo di eliminare i contrasti. Quando, però, la contestazione avviene su una linea politica che giustamente intende farsi carico dell'efficienza dei servizi nell'interesse del paese, allora bisogna recuperare la chiarezza delle posizioni.

Raccoglio l'invito ad essere cauti ed attenti in una gestione coinvolgente e democratica di questa vicenda. Mi sembra che i sindacati si stiano muovendo con molta determinazione per agire in tal senso.

Per quanto riguarda le affermazioni del senatore Foa debbo dire che concordo con lui, ma è necessario lavorare sul documento che è stato predisposto. Nei nostri dibattiti indubbiamente poniamo l'attenzione a quei limiti che definiamo necessari. L'obbligatorietà del sindacato ci preoccupa molto, perchè per la prima volta in Italia, sia pure marginalmente, abbiamo sentito parlare di sindacati ufficiali. Il senatore Foa conosce la nostra esperienza e perciò sa che su questo punto noi non siamo d'accordo, anzi lo respingiamo con forza.

Quando leggo sui giornali che il nostro documento è definito «documento anticobas», reagisco con decisione. I Cobas esistono e hanno il diritto di operare, anche se si scontrano politicamente con noi. Loro fanno il loro mestiere e noi facciamo il nostro e

certamente esistono dei punti di contestazione.

Vi è anzitutto la preoccupazione di trovare le regole che nel rapporto con l'utenza configurino una situazione non di rottura, ma di accordo fra tutte le organizzazioni sindacali.

Questo discorso si riallaccia ad un altro molto più ampio: vi deve essere accordo perchè è sull'accordo che si fondano i rapporti democratici. Prima di Natale invece si era creato un clima di tensione che favoriva un intervento autoritario: ne sarebbero discesi gravi rischi sul ruolo stesso delle organizzazioni confederali nelle moderne relazioni sindacali. In quella posizione, non dobbiamo dimenticarlo, si trovava gran parte dell'opinione pubblica italiana, non solo quella reazionaria. Infatti si era verificata una rottura profonda con l'opinione pubblica. Di questa esperienza così pericolosa ma anche, ad oggi, superata, facciamo tesoro.

*D'ANTONI.* Venendo a questioni più specifiche, a mio avviso le più importanti sono due. La prima è stata posta dai senatori Pollice, Foa e Vecchi e concerne il fatto che nella contrattazione pubblica, attraverso il meccanismo che proponiamo, si determinerebbe un cambiamento e l'ingresso dei codici di autoregolamentazione nella contrattazione, e poi nel decreto del Presidente della Repubblica che li recepisce, si determinerebbe cioè una regolamentazione perversa.

Nel documento - dico queste cose perchè credo stia sorgendo un equivoco - siamo stati molto chiari: la parte di autoregolamentazione resta tale e non va inserita in nessun contratto e in nessun decreto del Presidente della Repubblica. Il preavviso generale, la questione della contemporaneità degli scioperi, i tempi in cui non si sciopera, l'esercizio dello sciopero con le modalità di proclamazione: tutto questo - lo ripeto - non deve essere recepito da nessun decreto del Presidente della Repubblica.

Vi è la questione se la regolamentazione dello sciopero debba entrare a far parte della contrattazione, oppure essere recepita nei decreti del Presidente della Repubblica. Si tratta della cosiddetta garanzia dei minimi, cioè proprio per lasciare il massimo di libertà

allo sciopero stesso in quella concezione che qui è stata ricordata, si può però avere un limite contrattuale nella garanzia di alcuni servizi minimi, o cosiddetti essenziali durante lo svolgimento di uno sciopero, cioè quella soglia di cui sempre si è parlato. Solo quest'ultima può essere portata in contrattazione e poi recepita in un decreto del Presidente della Repubblica.

**POLLICE.** Poi un giorno ci spiegherete anche cosa si intende per minimi essenziali!

**PRESIDENTE.** Senatore Pollice, mi ha rubato la domanda!

**D'ANTONI.** Non lo abbiamo precisato in questo documento perchè, essendo diverso da settore a settore, era complicato stabilire il minimo per gli otto comparti contrattuali dei servizi pubblici, quali i trasporti, l'acqua, la luce, il gas, eccetera.

Se però leggete i codici di autoregolamentazione di questi settori i minimi sono già tutti indicati.

Quando parliamo della sanità pensiamo ad un minimo che significa garantire il pronto soccorso in camera operatoria. Quando parliamo della scuola pensiamo ad un minimo che sia in grado - e poichè si tratta di un settore molto delicato vedremo come - di garantire scrutini, di stabilire in che periodo è possibile scioperare ed in quali forme. Quando parliamo dei trasporti, per quanto riguarda quello aereo pensiamo al collegamento con le isole.

**PRESIDENTE.** È un po' poco!

**D'ANTONI.** Certo, può essere poco o molto; non a caso in questo settore l'autoregolamentazione dello sciopero la lasciamo al rapporto contrattuale, in maniera tale da garantire una vera discussione tra le aziende che offrono tale tipo di servizi e i lavoratori che debbono porre in essere uno sciopero. Del resto, in proposito, vi è una grande tradizione nel settore industriale, come quella tradizione di chi ha garantito in certi impianti e in talune occasioni un non svolgimento dello sciopero in determinati settori e in alcuni impianti per garantire problemi diversi, che vanno dalla

tenuta degli impianti ai problemi di ricchezza complessiva.

È proprio qui che si apre - e noi lo diciamo espressamente - una discussione sui minimi e su cosa ciò significa. Nella nostra concezione significa quello che abbiamo già previsto nella gran parte dei codici di autoregolamentazione. A questo riguardo, vi è la questione che ha giustamente posto il senatore Foa. Da parte nostra non c'è alcuna scelta di entrare in campo come sindacato per limitare il diritto di sciopero. L'articolo 40 della Costituzione è di per se stesso molto chiaro. Non dobbiamo mai perdere di vista la seguente distinzione: un conto è la legge, un problema di democrazia di un popolo sovrano, e un altro è un soggetto qualsiasi che si arroga il diritto di decidere per tutti! In questo caso si tratta di una cosa diversa, perchè garantire il minimo significa farsi parte di un uso del diritto di sciopero che abbia a tutela sia l'utenza che il rapporto tra lavoratori di quel settore e cittadini che debbono usufruire di quel servizio.

**FOA.** La preoccupazione da me espressa riguardava le eventuali sanzioni e non la fissazione del minimo, cioè andare incontro a possibilità di sanzioni una volta violata una norma sindacale su cui nutro seri dubbi.

**D'ANTONI.** Anche noi abbiamo fatto un ragionamento di questo genere nel documento. A nostro giudizio, proprio nel rapporto costituzionale tra diritto di sciopero e diritto dell'utenza, per colui che lavora in uno di questi servizi, e precisamente nel suo rapporto individuale di lavoro, è contenuta una componente secondo la quale egli ha una serie di obblighi, di diritti-doveri, e in questo caso di un dovere di cui deve tener conto nel momento in cui fa quel determinato lavoro.

Solo in questa fattispecie consideriamo la possibilità di stabilire sanzioni contrattuali, nel caso cioè non vi sia il rispetto dei minimi.

Sia per i settori a regime privatistico, il cosiddetto regolamento aziendale, sia per quelli a regime pubblicistico, noi parliamo di una definizione di minimi che se non rispettati fanno scattare sanzioni individuali. Questo è certamente un punto delicato, però l'alternativa secca è tra un minimo definito per legge -

ed io sfido chiunque a stabilire con legge una casistica in questa materia - e un minimo articolato contrattualmente che veda la partecipazione dei lavoratori e delle aziende.

A nostro avviso, ci sembra molto più praticabile la seconda strada, perchè vi è l'esperienza dell'industria che, da questo punto di vista, è positiva.

Quindi, credo che l'osservazione circa l'introduzione di una legislazione perversa non abbia ragion d'essere, anzi viene confermata con forza la necessità di una piena assunzione di responsabilità delle organizzazioni sindacali nella contrattazione.

Un'altra questione che è stata sollevata concerne il fatto se questa strada apra la via alla contrattazione individuale. Si tratta di un problema che abbiamo tenuto presente in tutte le nostre discussioni. Questa impostazione non apre alcuna strada, anzi fornisce una maggiore forza alla contrattazione obbligandola ad affrontare temi trascurati fino ad oggi: il problema dei minimi ne è certamente un esempio.

In materia della ormai famosa *vexata quaestio* concernente l'autoesclusione o meno, vorrei dire che tale problema è reale, tant'è vero che noi la vediamo più come una regola di relazioni sindacali che non come una regola di autoregolamentazione del diritto di sciopero che non c'entra nulla. Il problema delle relazioni sindacali deve essere affrontato. Noi diciamo a tutto il paese e a tutti i lavoratori che si tratta di un problema vero. Il confine tra i diritti dei singoli lavoratori e le modalità di democrazia sindacale è l'espressione di questo dissenso, proprio perchè da questo punto di vista si pongono questioni delicatissime. Se vi è il palese rifiuto di una contrattazione, il fatto di usufruire comunque di certi benefici e poi poterli contestare nelle forme e nei modi più spregiudicati, pone un problema a tutti. Noi non riteniamo di aver suggerito un toccasana, perchè sappiamo quanto è delicato e quanti problemi esso determina. Noi indichiamo una possibile via d'uscita, sapendo che sarà precisata la portata delle varie piattaforme, perchè vi deve essere il consenso pieno dei lavoratori e una vera fase contrattuale, dopo di che, e ce ne rendiamo conto, poichè questa materia è innovativa e complicata, bisognerà stare molto

attenti. Mi pare di non aver toccato l'ultimo punto della domanda posta dal senatore Santini, relativa all'istituzione del fondo comune per il risarcimento del cittadino utente. Questo problema ce lo siamo posto, ma per ora non abbiamo dato una indicazione precisa e definitiva, perchè è una questione che presenta diversi delicati profili che andrebbero approfonditi. Ad esempio, nel caso in cui la sanzione è da addebitare al comportamento della controparte datoriale (perchè, supponiamo, non ha rispettato il contratto di lavoro) e deve pagare gli interessi, questi a chi dovrebbe pagarli? Come già sostiene molta giurisprudenza e come a mio giudizio dovrebbe avvenire, devono essere versati al lavoratore dato che non è stato rispettato il suo contratto, non vanno certo versati nel fondo comune. Altro esempio. Se viene proclamato uno sciopero e questo si svolge rispettando le regole, chi dovrebbe pagare se a causa di questo sciopero la controparte si comporta in maniera da provocare l'applicazione di una sanzione? I lavoratori in questo caso hanno rispettato le regole, ma anche la controparte può obiettare che essa non avrebbe adottato quel comportamento se non fosse stato proclamato quello sciopero. Di fronte a questi problemi delicatissimi ci siamo fermati, e parlare di fondo comune prima ancora di chiarire bene questi concetti complica le cose. Nel documento non abbiamo dato una risposta precisa al problema, proprio perchè è necessaria una maggiore riflessione.

Alla domanda del senatore Foa, relativa al comitato di valutazione, sui suoi poteri di intervento e sull'eventualità di un arbitrato obbligatorio, ha già risposto in modo chiaro il segretario generale Marini. E dato che il documento al vostro esame è frutto di un lavoro unitario, lo difendiamo in tutte le sue parti e diamo risposte unitarie alle vostre domande. Ora, il senatore Foa pone un problema molto serio. Desidero solo sottolineare in proposito che il comitato di valutazione non avrà un vero e proprio potere, ma dovrà solo intervenire per esprimere un giudizio; questo è già un grosso passo avanti. E aggiungo che se a questo comitato dessimo il potere di «precezione» o di applicare sanzioni alla controparte, ciò implicherebbe un

cambiamento troppo radicale nella lotta sindacale, e, in questa fase, non lo abbiamo ritenuto opportuno.

**PRESIDENTE.** In relazione al tema dei «minimi di servizio», che è centrale e molto delicato, desidero fare solo una osservazione. Il punto 2.2, a pagina 3 del vostro documento, recita: «Il concetto di “minimi di servizio” deve logicamente identificarsi non soltanto con il “presidio” di punti nevralgici, ma anche con un minimo periodico di funzionalità (o riattivazione) del servizio complessivamente inteso». Ebbene, con questa frase si potrebbe ritenere che è implicita una garanzia di durata dello sciopero in generale (ad esempio nei trasporti non è garantito solo il collegamento con le isole).

**D'ANTONI.** Certo, la durata è di non più di 24 ore. Per alcuni servizi lo sciopero può anche essere escluso, come nel caso dell'erogazione dell'energia elettrica.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al senatore Toth, sospendo brevemente la seduta al fine di consentire l'accesso di inviati della RAI.

*I lavori sono sospesi alle ore 11,30 e ripresi alle ore 11,40.*

#### **Presidenza del Vice Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione SARTORI**

**TOTH.** In premessa desidero compiacermi sinceramente per il grande sforzo unitario fatto dalle Confederazioni sindacali. Questo riconoscimento lo ritengo in ogni caso doveroso per chi nutre un grande rispetto per il sindacato e per chi si rende conto di quale forte soggettività debba avere il sindacato, soprattutto in un momento come quello attuale in cui esiste un movimento di opinione tendente a ridurre gli spazi nella nostra società.

Alcune domande le hanno già poste i

colleghi e ne abbiamo ascoltato le risposte, quindi mi atterrò a domande più specifiche e di carattere più tecnico sul documento sottoposto alla nostra attenzione. La prima domanda riguarda la definizione dei servizi pubblici essenziali. Vorrei sapere se i sindacati hanno valutato la possibilità di accordare ad una autorità politica o amministrativa (al Presidente del Consiglio dei ministri o, localmente, al Presidente del Consiglio regionale o al Sindaco) la facoltà di individuare ulteriori servizi pubblici essenziali oltre a quelli tassativamente previsti dalla legge. Poiché ci rendiamo conto del rischio che può derivare da questa estensione - e del problema non vi è cenno nel vostro documento - desidero sapere se i sindacati sono contrari o favorevoli a tale estensione.

Seconda domanda. Quali sanzioni prevedete o consigiate di prevedere, in concreto, in caso di violazione degli ordini di «precettazione», una volta che siano state escluse le sanzioni penali?

La terza domanda si riallaccia - quindi, in parte, a questa si è già risposto - al quesito del senatore Foa. Non ritenete anche voi un po' pericoloso permettere al sindacato un'eccessiva partecipazione all'attività di regolamentazione del diritto di sciopero? Non ritenete anche voi più prudente lasciare allo Stato questo compito di equilibrare valori costituzionali suscettibili di entrare in conflitto fra loro? Questo per non rischiare una eccessiva istituzionalizzazione del sindacato stesso e per evitare il rischio di incentivare, in questo modo, la nascita di forze eversive antisolidariste ed antisistema, perchè questo è il pericolo reale che si corre. Quindi, cercherei di evitare, in ogni caso, il conflitto tra i sindacati più rappresentativi e queste forme spontanee, improntate a principi antisolidaristi, come quelle che già esistono oggi, e che danno i maggiori problemi. Penso che lo Stato debba assumersi la responsabilità ed operare concretamente con interventi legislativi, sempre entro i limiti stabiliti. Solo così ritengo si possa evitare la nascita di nuove organizzazioni di gruppi di lavoratori che si mettono sia contro il Parlamento sia contro le stesse Confederazioni, impedendo ad un soggetto così importante come il sindacato tradizionalmente ed

anche modernamente inteso - che meglio di altri ha saputo adattarsi alle mutate situazioni della società moderna - di fare quelle scelte di politica economica necessarie al nostro Paese. Ebbene, questo pullulare di nuove forme individualistiche, può costituire un fattore negativo per la democrazia rappresentativa in generale.

ROSATI. In coerenza con le mie idee, devo esprimere compiacimento per il serio contributo fornito dalle Confederazioni sindacali alla soluzione del problema dello sciopero nei servizi pubblici, attraverso la definizione della posizione unitaria, che ora è stata illustrata.

Mi permetto di formulare alcuni quesiti, due di carattere politico e due più specifici, al fine di comprendere se si conviene o meno con le mie osservazioni. Ritengo, infatti, che le mie domande possano stimolare alcune risposte chiarificatrici.

Il primo punto è questo. È lecito pensare che la vostra proposta rappresenti, in termini politici globali, il superamento di una contrapposizione piuttosto schematica (che non è di oggi ma esiste da sempre), tra diritto di sciopero regolato per legge o regolamentazione affidata all'autonomia della contrattazione collettiva? Mi pare che l'attuale proposta unitaria presenta un contesto in cui si produce un triangolo di rinvii reciproci: dalla legge al contratto e dal contratto alla legge, in un equilibrio che voi avete definito in una certa maniera e che il Parlamento potrebbe (tenendo conto, naturalmente, di quella che è la vostra posizione e se le posizioni pregiudiziali sono superate) alterare in un modo o in un altro. Il punto è se dobbiamo abituarci a considerare la posizione del sindacato come una posizione che prende in considerazione, equilibratamente, entrambi gli strumenti, salvo verificare, poi, quale sia il livello di equilibrio soddisfacente.

Secondo quesito: possiamo ritenere, in ordine al tema dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, che si possa convenire su una proposizione di questo genere: lo sciopero resta libero, ma, tenuto conto della natura di questi servizi e del loro rapporto con la collettività, ne viene reso più difficile l'esercizio, in senso oggettivo e in senso soggettivo,

con misure preventive, controlli, garanzie e sanzioni? Questo concetto di maggiore difficoltà, nel senso di una serie di ostacoli che poi sono altrettante garanzie, può essere acquisito? Chiarisco che pongo la domanda perchè ho presenti le proposte legislative già depositate in Senato e ritengo che, sia quella del presidente Giugni che quella del Gruppo della Democrazia cristiana, abbiano finalità di questo genere. Registrare una convergenza su questo principio potrebbe essere utile ai fini di una maggiore chiarezza.

Vorrei, ora, porre una domanda di carattere più tecnico. Ho ascoltato l'esposizione del segretario generale della UIL Giorgio Benvenuto e l'ho raffrontata con quanto ho potuto cogliere da una sommaria lettura del documento che ci avete consegnato. A pagina 5, al punto b), dove si parla di settori a regime privatistico, quando si introduce il concetto di regolamenti di servizi, si legge: «... l'esplicitazione in concreto dei limiti discendenti da questo dovere che vincola all'organizzazione dei servizi anche gli enti gestori, potrà avvenire per tutti i settori inerenti ai servizi pubblici anzitutto in norme contrattuali». Ecco: vorrei sapere se la parola «anzitutto» è scritta per caso o sottintende che possa esistere un «dopo tutto»? In altre parole: vorrei sapere se si prevede soltanto il contratto o anche un altro strumento - e quale - per arrivare a configurare i «regolamenti di servizio». Non risulta scritto, a me sembrerebbe logico, ma vorrei in proposito un chiarimento.

Da ultimo, mi associo alle osservazioni già formulate sul tema delle sanzioni, che mi appare un punto molto delicato. Nella proposta c'è una serie di scambi e di rinvii, tipo stazione ferroviaria; ciò che non si comprende bene è se un sistema di sanzioni possa essere previsto al di fuori di una fattispecie configurata per tutti in termini legislativi, naturalmente sempre dentro l'equilibrio nel quale l'autoregolamentazione e i vincoli che il sindacato si pone da solo sono rispettati e fatti salvi. L'anello terminale, però, potrebbe essere configurato in termini legislativi, così come ho appena detto. È questa un'ipotesi possibile?

Vorrei aggiungere un suggerimento, anche se non attiene direttamente al carattere della udienza conoscitiva, ma investe una materia

politica che potrà essere sviluppata in seguito. Mi permetto cioè - tenuto conto dell'andamento dell'indagine così opportunamente avviata - di sconsigliare il Governo dall'introdurre nel dibattito un proprio strumento legislativo, così da consentire al Parlamento di lavorare sulle proposte che già esistono; naturalmente il Governo potrebbe inserirsi con emendamenti. Penso che ciò, oltretutto, farebbe risparmiare tempo.

LAMA. Vorrei sottrarmi, soltanto per qualche momento, alla metodologia che è stata adottata per questa riunione, nel senso che desidero esprimere un apprezzamento, oltre che fare una domanda. Noi non siamo qui, almeno in questa fase, come cerberi, come censori, abbiano anche alcune idee, almeno io ne ho. Devo dire, francamente, che per certi aspetti non mi sono mai sentito tanto uomo di parte come dopo essere uscito dal sindacato. Questa vicenda, che riguarda i problemi dell'esercizio del diritto di sciopero, mi ha fortemente trascinato su un terreno più polemico, più settario. Bisogna considerare che ci troviamo in presenza di una questione che riguarda l'applicazione di un articolo della Costituzione ignorato da quarant'anni. È il sindacato stesso che si rende conto della necessità di innovare qualcosa, perchè sono entrati in gioco fattori nuovi rispetto al passato. Il fatto che per quarant'anni non si sia applicato l'articolo 40 della Costituzione non può essere attribuito al sindacato come una sorta di peccato originale. Almeno io non considero così la cosa. Oggi ci sono aspetti nuovi che hanno indotto il sindacato a difendere, soprattutto e in qualche modo, gli utenti colpiti da azioni che non sono decise da quei sindacati che sono qui presenti per fare proposte sull'applicazione dell'articolo 40 della Costituzione. Per questo ritengo che sia giusto dare un riconoscimento di merito ed anche di coraggio ai dirigenti sindacali in questa circostanza. I problemi esistono e sono anche nuovi dal punto di vista del diritto. Vi sono complicazioni che derivano dal fatto che da una parte il diritto di sciopero è un diritto individuale e dall'altra si esercita collettivamente. Esiste un altro diritto individuale che si esercita collettivamente ed è il voto, ma il fatto

che si voti o meno non ha ripercussioni sugli utenti, come invece avviene nel caso specifico del diritto di cui si parla. Le ripercussioni che, a livello di società, avvengono nell'un caso o nell'altro sono differenti. Ora, ripeto, noi ci troviamo in presenza di una proposta che mi sembra coraggiosa anche se chiama in causa, in qualche misura, la questione di chi ha il diritto di stabilire lo sciopero e abbiamo sentito dai dirigenti sindacali confederali che per loro il problema è chiaro: non hanno alcun monopolio e non intendono rivendicare alcuno e considererebbero liberticida una regola che desse loro il monopolio della proclamazione dello sciopero. Ciò è molto importante perchè non credo che siano molti i sindacati nel mondo che sostengono questo tema, anzi nel mondo, come sa chi conosce la storia del sindacato, vi è piuttosto la rivendicazione contraria di avere il monopolio della proclamazione dello sciopero. Il nostro è il caso opposto e rappresenta una prova rilevantissima di una concezione libertaria del diritto di sciopero e della funzione del sindacato, niente affatto costrittiva.

Vi è poi la questione sollevata che riguarda la non applicazione dei contratti per i lavoratori scioperanti, considerando il loro atteggiamento come di autoesclusione dai benefici del contratto. Dal punto di vista del senso comune si presenta come una questione ovvia, ma non può essere presentata come tale. Dal punto di vista delle sue implicazioni può essere una cosa serissima e anche difficile da applicare. L'implicazione più seria per me è quella dell'unicità del contratto collettivo. Questa è la questione più seria. In Italia il diritto sindacale, la pratica sindacale, la vita sindacale e la vita sociale sono state costruite, fra l'altro, su una certezza a proposito della contrattazione: il valore del contratto collettivo *erga omnes* attraverso la legge, o di fatto per sanzioni della giurisprudenza, in ogni caso il contratto unico dei lavoratori come contratto collettivo. Il pericolo è che si passi ad altro regime di tipo contrattuale senza volerlo; lo so io, lo sappiamo tutti anche per il senso comune che racchiude questa indicazione su cui tutti i sindacati hanno detto di volerci pensare, ma da parte dei giuristi è venuta questa ipotesi. La questione dovrà essere certamente rimeditata



anche per le considerazioni che stavo svolgendo.

Ciò detto, altre cose certamente ci sono: dobbiamo capire il valore centrale ed essenziale di questo tipo di posizioni, oltre che di proposte di merito. La rappresentatività reale, senatore Pollice, è un problema, ma siamo in una sede nella quale, ci sia o meno rappresentatività reale, quel che ci deve interessare è se quel che è stato proposto dal sindacato è giusto, ragionevole ed è nello spirito e nella lettera della Costituzione, nonché nell'interesse generale. Se a questi principi (ce ne è qualcun altro ma non li voglio indicare tutti) rispondono le proposte qui presentate, rappresentatività o meno che ci sia da parte di chi le avanza dovremo alla fine decidere su questo e non sulla rappresentatività dei proponenti; dovremo decidere sulla legittimità, sulla validità e sull'efficacia costituzionale, giuridica e sociale di queste norme.

In quanto, poi, alla rappresentatività reale il problema, e i sindacalisti lo possono dire meglio di me anche se poi lo sappiamo tutti, è che non si tratta di rappresentatività quantitativa democratica, cioè il concetto che la democrazia è numero: la democrazia è qualità. Allora abbiamo ragione tutti, di volta in volta ma nessuno per sempre: sia chiaro. Se democrazia è numero prima di ogni altra cosa, allora sui numeri c'è poco da ragionare, sono fatti e sono quelli che poco fa ha ricordato Marini e se ne potrebbero aggiungere altri. Quindi la rappresentatività è data dalla iscrizione e in generale dal consenso; poi può succedere che esista un gruppo di lavoratori potentissimi, una falange macedone finché funziona, finché non arriva la *legio* romana, ma finché la falange macedone si scontra contro l'esercito sterminato dei persiani può vincere e vince perché fatta in un certo modo; sono fatti in un certo modo in realtà i macchinisti delle ferrovie. Appartengo a una famiglia di ferrovieri, lo dico sempre.

POLLICE. Io l'ho fatto il ferroviere.

LAMA. Allora sa che possono fermare le ferrovie non solo i macchinisti, ma anche il personale viaggiante, il personale di stazione, il personale della trazione, il personale dei

depositi, eccetera, ognuno di questi gruppi può fermare i treni. Nessuno di questi gruppi è maggioritario e rappresenta tutti i ferrovieri, ciascuno rappresenta se stesso (qui nasce un problema gravissimo per chi ha anche un concetto etico-morale del sindacato) per cui si spezza la solidarietà. I macchinisti per veder trionfare i loro diritti, veri o presunti (possono essere anche veri), per il modo con cui cercano di esercitarli si mettono contro anche i loro compagni di lavoro, perfino della loro stessa categoria. Questo è il problema che nasce oggi e non si può risolvere certamente con norme limitative: deve essere combattuto dal punto di vista politico e non possiamo accettare questa situazione così com'è come se fosse la migliore delle situazioni possibili. Perché non trionfa in questo modo il diritto individuale di sciopero come diritto a migliorare la condizione generale dei lavoratori, trionfa in un altro modo.

A me pare che le norme proposte siano generalmente ispirate, intanto, a criteri che dovremmo considerare giusti e accettabili e, nello stesso tempo e in buona misura, anche serie.

Avanzo una domanda, anch'essa già formulata: come si rendono operative le sanzioni? Come si stabilisce una parità fra le parti anche nel rendere operative le sanzioni nei confronti di ciascuna di esse? Escludo certamente l'arbitrato obbligatorio, perché lo considererei negativo dal punto di vista della mia concezione del sindacato (e qui so bene che non sono d'accordo con alcuni di voi sindacalisti, amici miei, con i quali si è discusso per decenni sulla questione). Ritengo che il problema della irrogazione delle sanzioni sia veramente di rilievo; occorre vedere cosa si può fare perché non credo si possa attribuire il diritto ad applicare le sanzioni unilateralmente a quella delle due parti che si considerasse lesa dall'altra. Questo è un problema che non mi pare sia risolto dalle vostre proposte.

PRESIDENTE. Vorrei raccomandare di rispettare sempre le regole del dibattito nel senso di porre le questioni e di non commentare. È vero che è stata fatta un'eccezione, è stato un atto di autoeccezione che il Presidente non ha ritenuto di interrompere pensando, anzi,

che il contributo di esperienza dell'oratore avrebbe potuto notevolmente arricchire il dibattito.

RUFFILLI. Penso che in questo caso la eccezione fosse giustificata. Per quanto mi riguarda voglio dire subito di aver l'impressione che l'insieme degli interventi che i sindacati confederali propongono configuri un disegno complesso, ma nell'insieme molto equilibrato. Non voglio dare il solito apprezzamento sullo sforzo fatto perchè non capisco che titolo potremmo avere per apprezzare questo lavoro del sindacato. Voglio solo mettere in luce il fatto che ritengo che con queste proposte i sindacati confederali si facciano carico della necessità di comporre, in rapporto ai problemi di oggi, una serie di interessi specifici del sindacato con l'interesse generale; l'apprezzamento, dunque, va riportato a questo livello.

Detto questo sui diversi punti mi chiedo, può darsi però che questo rilievo sia legato al fatto che ho letto un po' in fretta i documenti, se per poter operare in modo decisivo in quella che mi sembra una delle chiavi più importanti dell'autolimitazione a livello di comportamento non vada valorizzata una prassi che nel sindacato è stata presente, magari con anticipo rispetto al comportamento dei partiti in questa direzione: cioè, la valorizzazione di forme di democrazia interna, il ricorso maggiore a forme di consultazione diretta della base anche quando si arriva a passaggi delicati in questa materia dello sciopero, sia per un principio di democrazia, sia anche come modo serio per coinvolgere davvero la base in questi processi. Ho la convinzione che in fondo, quando si è riusciti a coinvolgere in modo incisivo la base, di solito si sono visti privilegiare comportamenti effettivamente responsabili.

Il secondo punto attiene alla strada indicata dal sindacato per quanto riguarda la precettazione. Bisogna infatti essere consapevoli del fatto che la precettazione ha senso soltanto se si lega a sanzioni di tipo pecuniario. Da questo punto di vista anche il problema del rapporto fra contratto collettivo e comportamenti non corrispondenti allo stesso, sia da parte di singoli che da parte di gruppi, potrebbe trovare a mio avviso delle sanzioni opportune.

Voglio rivolgere un'ulteriore domanda ai sindacati. Ho l'impressione che nel documento che ci è stato presentato manchi, rispetto al testo elaborato dagli undici giuristi, l'accentuazione della distinzione tra le forme di autolimitazione dei comportamenti sindacali e la richiesta di comportamenti adeguati delle controparti. Infatti, io credo che il sindacato possa ottenere delle garanzie comportamentali dai propri iscritti.

Vi è poi un ulteriore punto sul quale debbo avanzare maggiori riserve. Mi rendo conto che l'individuazione di una «agenzia centrale» è il frutto del compromesso più delicato e forse anche più travagliato che i sindacati confederali hanno dovuto attuare. Mi chiedo però se non sarebbe conveniente procedere in maniera diversa, evitando il compromesso tra forme di arbitrato e forme di approfondimento di inchiesta. A mio parere sarebbe più conveniente pensare in una prima fase alla valorizzazione del CNEL.

GALBUSERA. Il CNEL è stato appena riformato e perciò non possiamo caricarlo di ulteriori funzioni.

RUFFILLI. È stata proposta l'istituzione di una «agenzia centrale» che ci consentirebbe di agire in base al modello americano. In questo modo si potrebbe avere una regolamentazione indipendente attuata da esperti. A questa proposta si può però sollevare subito un'obiezione: le modalità di nomina degli esperti non sono di facile soluzione. Non riesco a comprendere come si possa arrivare alla nomina di esperti accettati concordemente da tutti attribuendo il relativo potere ad una delegazione di governo composta da rappresentanti del Ministero del lavoro, del Ministero della funzione pubblica e del Ministero del tesoro. Inoltre le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative parteciperebbero in questo modo alla nomina. Come è possibile affermare che il parere di questi esperti sarà accettato da tutti?

Il CNEL, con tutti i limiti che possiede, è composto da esperti in grado di dar vita ad una commissione arbitrale, che tenga conto delle indicazioni esplicitate dal senatore Foa. In questo modo vi sarebbe sicuramente una

dotazione di poteri ispettivi e di inchiesta già operativa. L'attribuzione alla «agenzia centrale» di nuove funzioni sarebbe perciò ridotta.

Ritengo che questo punto sia fondamentale; su di esso i sindacati confederali debbono esprimere il loro parere. Certamente saranno necessarie delle cautele, ma in questo modo, cioè valorizzando il CNEL, si raggiungeranno risultati migliori. Infatti in questo organismo vi sono degli esperti molto qualificati e nello stesso tempo vi sono rappresentanze delle forze sindacali coinvolte nella discussione.

BOATO. Signor Presidente, debbo anzitutto scusarmi per essere stato assente all'inizio dei lavori di questa Commissione ma i concomitanti lavori dell'Aula mi hanno costretto a non partecipare. Certamente l'Aula, discutendo della Commissione inquirente, sta affrontando uno dei temi più delicati del momento. Forse la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari non doveva permettere che l'Aula lavorasse contemporaneamente allo svolgimento di questa audizione. Entrambi gli argomenti sono di fondamentale attualità.

Debbo fare preliminarmente delle osservazioni.

Anzitutto debbo sottolineare che concordo con il richiamo fatto dal Presidente alle regole procedurali di un'audizione. Tutti abbiamo la tentazione di intervenire nel dibattito, ma è necessario avere il tempo indispensabile per riflettere sulla materia.

Debbo sottolineare che ritengo molto importante il fatto che il documento al nostro esame si apra con un riferimento ai principi costituzionali. In particolare, è importante il riferimento alla titolarità individuale del diritto di sciopero. Mi permetto di fare questa affermazione perchè essa ha una grande risonanza anche al di fuori di quest'aula.

Facendo tesoro di ciò che altri hanno detto prima di me, debbo osservare che condivido integralmente le preoccupazioni espresse per le difficoltà esistenti.

Come ha già detto il senatore Foa, sarà difficile prevedere misure sanzionatorie in caso di riapertura del conflitto. La notizia che le Confederazioni sindacali avevano elaborato questo documento ha provocato una maldestra presa di posizione da parte del Ministro dei trasporti in merito ai problemi sul tappeto.

Inoltre tale documento ha generato un immediato intervento dell'Esecutivo - a mio parere molto scorretto - che probabilmente ha aggravato la situazione anzichè migliorarla.

Nel momento in cui ci troveremo ad affrontare in maniera definitiva il problema, sarà perciò necessario riflettere in modo ancora più approfondito.

La modifica dell'istituto della precettazione, comprendente anche la depenalizzazione, è una delle questioni che hanno reso estremamente difficile risolvere la situazione. Il senatore Ruffilli ha affrontato il problema dal punto di vista della nomina degli esperti che dovranno comporre l'«agenzia centrale». Su tale problema debbo a mia volta avanzare notevoli perplessità, in particolare per quanto riguarda la configurazione istituzionale dell'«agenzia centrale» e della sua concreta possibilità di azione. I sindacati intendono l'agenzia come organo istituzionale, in posizione di assoluta neutralità e indipendenza e con un alto tasso di imparzialità. Consentitemi di avere perplessità in merito: è infantile precisare che tale commissione avrà un alto tasso di imparzialità.

In realtà una simile espressione fa aggravare ancora di più le nostre preoccupazioni.

Il senatore Ruffilli propone di attribuire le relative competenze al CNEL. Questo mi sembra un cannoneggiamento a salve. Non voglio polemizzare, ma debbo dire che il CNEL non è l'organismo adatto. Una riforma della Costituzione potrebbe addirittura arrivare all'abolizione di questo istituto. Non voglio andare contro i componenti del CNEL, ma debbo dire che esso non ha un impatto attivo sulla realtà italiana. Se le organizzazioni sindacali propongono l'istituzione dell'agenzia presso il CNEL si rischia di cadere negli stessi errori in cui si è caduti per questo istituto.

PRESIDENTE. Il CNEL dispone di mezzi materiali e finanziari. L'«agenzia centrale» sarebbe semplicemente ubicata presso il CNEL.

BOATO. Sto ipotizzando l'inefficacia - non voglio dire l'inefficienza - che l'istituto potrebbe avere rispetto agli obiettivi che ci proponiamo. Si rischierebbe di avere la stessa inefficacia del CNEL.

Quando il senatore Foa ha accennato alla questione dell'arbitrato, egli ha sollevato un problema dolente. Io non voglio intervenire in materia, poichè non mi sento preparato, comunque risolvo con forza tale problema perchè a me pare che prevedere una nuova istituzione, che poi abbia una totale inefficacia, è del tutto inutile.

L'ultima questione che invece voglio porre concerne un argomento un po' più delicato ed io ne ho già parlato in precedenti riunioni degli Uffici di Presidenza delle due Commissioni congiunte, allorquando abbiamo dovuto discutere sul prosieguo dell'indagine conoscitiva. Io non sono d'accordo con quello che ha detto il senatore Pollice, e cioè di porre alle organizzazioni sindacali il problema della rappresentatività. Noi siamo delle Commissioni parlamentari che hanno chiesto di approfondire una domanda iniziale di audizione in questa materia da parte delle principali organizzazioni sindacali del nostro Paese.

Il problema della effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali è un fatto esclusivamente interno alle stesse, su cui mai e poi mai il Parlamento dovrà intervenire. Certo, Guido Pollice e Marco Boato, come semplici cittadini, possono discutere di tale questione, ma - lo ripeto - il Parlamento come tale non può discutere questo argomento; e su di esso il senatore Lama ha svolto un egregio intervento e non lo dico polemicamente.

Guai se il Parlamento andasse ad interferire su tale questione! È un problema dei sindacati garantirsi una loro legittimazione, e non c'è dubbio che esiste una crisi in tale senso che non dura da oggi o da ieri, ma si riconnette ad un intero processo storico.

Ovviamente si tratta di un problema che non riguarda solo il sindacato, ma anche il sistema politico, i singoli partiti, eccetera.

Il problema che pongo con molta cautela concerne la questione che va, giornalisticamente parlando, sotto il nome di «Cobas», il grande fantasma che in quest'aula non è mai stato evocato se non per un riferimento agli scioperi dei ferrovieri.

Anche se istituzionalmente non compete a voi, organizzazioni sindacali, decidere come proseguire le audizioni, vorrei un vostro parere a tal proposito, perchè è importante da questo punto di vista. Potrebbe accadere che si

arrivi ad una regolamentazione del conflitto - che fatta in un certo modo lo può agevolare, mentre, a mio avviso, è l'anarchia del conflitto che poi porta all'effetto opposto -, che possa avere un effetto *boomerang*, rispetto al quale c'è un settore del movimento dei lavoratori, anche se maggiormente rappresentativo, dal punto di vista istituzionale, che in qualche modo tiene fede all'autoregolamentazione o alle proposte di regolamentazione legislativa, invece l'effetto, rispetto ai fenomeni sociali sui quali si vuole incidere, è - lo ripeto - un effetto *boomerang*, cioè di ulteriore radicalizzazione.

Questa mattina non sono uscito dal Senato, quindi non so se sia vero, ma mi hanno detto che davanti a Palazzo Madama, in coincidenza con questa audizione, ci sono delle rappresentanze, non so se formali o informali, di «Cobas».

Vorrei sapere se non avrebbe un senso positivo, per quanto difficilissimo - con alcuni di voi ne ho già discusso informalmente - individuare anche su questo terreno magmatico ed impervio, rispetto al quale - ci tengo a precisare - non mi pongo come portavoce in questa sede, di questo tipo di interlocutori, che non vuol dire accettare o legittimare, ma individuare nel momento in cui è pronta la regolazione del conflitto.

Negli anni '70, ogni volta che non c'è stato un interlocutore istituzionale o movimenti extra istituzionali, spesso ciò ha provocato una divaricazione ed un'ulteriore radicalizzazione a volte anche in chiave eversiva, dal momento che si è verificato anche questo nella storia del nostro Paese.

Io mi pongo il seguente problema politico, e cioè se un interlocutore istituzionale nel momento della radicalizzazione del conflitto non potrebbe essere un elemento di sdrammatizzazione di questo conflitto. So che ciò non è facile, ma sono consapevole di non parlare di una questione secondaria, perchè se noi arrivassimo ad una regolamentazione che poi avesse un effetto *boomerang* opposto, di un'occasione per una radicalizzazione ulteriore del conflitto su questo terreno, credo che ne usciremmo male tutti, organizzazioni sindacali, forze politiche e Parlamentari, e il giorno dopo avremmo questo problema elevato all'ennesima potenza.

Tale questione ve la pongo come un problema di carattere generale e non sul piano di una rappresentanza di un settore rispetto ad un altro.

### **Presidenza del Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione GIUGNI**

*DEL TURCO.* In seguito, i miei colleghi Lettieri, D'Antonio e Galbusera forniranno risposte più precise nel merito di varie questioni qui sollevate.

Devo chiedere scusa anche a nome dei miei colleghi se qualche volta, sentendo parlare di rappresentatività, reagiamo con un certo calore. Nessuno chiederà quali lavoratori rappresentano quelle persone che si trovano oggi davanti a Palazzo Madama, però tutti sentono il bisogno di chiederlo ai rappresentanti della CGIL, CISL e UIL, che hanno firmato contratti per quasi 15 milioni di lavoratori, parte dei quali sono stati trasformati da voi in legge dello Stato.

Noi siamo l'unico sindacato al mondo che aumenta il numero dei propri iscritti, anche se abbiamo delle grandissime difficoltà al nostro interno: non sono solo rose e fiori! Siamo l'unico sindacato al mondo ove l'iscrizione comporta solo dei doveri, ma non dei diritti in più rispetto ad altri lavoratori. Questo è l'unico caso in tutto l'Occidente capitalista dove iscriversi al sindacato comporta il pagamento di una quota, la partecipazione a riunioni, a picchetti e a cortei, ma quando si raggiungono determinati risultati questi vanno a beneficio sia di coloro che hanno pagato in tutti i sensi, sia di coloro che non hanno fatto nulla, sia addirittura dei crumiri.

Quindi, onorevoli senatori, quando si parla di rappresentatività del sindacato italiano, riflettete anche su questo. La nostra rappresentatività è molto vasta ed esce ancor più confermata dalla discussione che stiamo svolgendo questa mattina. Vi prego di credermi quando vi dico che tutte le obiezioni da voi sollevate erano presenti all'interno della nostra discussione, segno che all'interno delle tre grandi organizzazioni sindacali ci sono gli umori, le culture, le proposte, le ipotesi e le

osservazioni della parte più rappresentativa del paese, cioè di quella che ha partecipato alla discussione svoltasi questa mattina.

In tale sede ci sono state rivolte osservazioni e domande, con un loro preciso significato politico, da rappresentanti di grandi forze che hanno organizzato la vita politica e sociale di questo paese negli ultimi 40 anni.

Quindi, questa mattina la nostra rappresentatività ne esce rafforzata, ma ciò testimonia anche che il lavoro da noi svolto è di grande utilità per il Parlamento, perchè la sintesi che abbiamo ricavato con il nostro documento è difficile, specie se fatta tra culture che si sono affrontate all'interno del sindacato. Esse hanno avuto una loro legittimità nella storia di questo paese. Dietro tutte queste culture ci sono anche molte delle osservazioni che ci siamo sentiti rivolgere questa mattina. Quindi vi mettiamo anche in guardia: certo noi siamo un'organizzazione con molti problemi, ma in due mesi essa è riuscita a formulare un'ipotesi molto innovativa. Con tutto il rispetto possibile noi vogliamo dire al Parlamento che esso si troverà ad affrontare le stesse questioni e le stesse difficoltà che abbiamo superato noi.

Per queste ragioni, ritengo che è semplice rispondere alla domanda rivolta dal senatore Rosati, cioè sul fatto di come doveva essere interpretata la nostra proposta rispetto alla divaricazione che si è manifestata qualche tempo fa tra chi riteneva che l'esercizio del diritto di sciopero doveva essere disciplinato con legge e chi sosteneva che tale regolamentazione doveva essere affidata all'autonomia collettiva.

Abbiamo già detto che la nostra proposta è un *mix* intelligente, nel senso che coglie le varie sensibilità che c'erano tra coloro che sostenevano una via che privilegiava il rapporto negoziale e contrattuale e coloro che sostenevano l'esigenza di dare una sanzione di legge a questo percorso.

Nella nostra proposta abbiamo immaginato una presenza contemporanea di questi due filoni presenti all'interno del sindacato.

È evidente che non vi stiamo dando le «tavole della legge» con questo documento e il Parlamento in proposito dovrà dare una risposta precisa. Ritengo giusto avvertirvi che,

almeno dal punto di vista politico e fatte salve le prerogative costituzionali, questo equilibrio è delicatissimo e complicato. Naturalmente il Parlamento può anche provare a smontare alcuni aspetti della nostra proposta, ma si accorgerà che in tal modo viene alterato non un aspetto, ma l'intero equilibrio che la sottende. E in questo caso sarà compito del Parlamento trovare un nuovo equilibrio dopo le eventuali modifiche che si dovessero apportare. Non stiamo affrontando - ripeto - questioni di poco conto, ma ci troviamo di fronte a problemi di grande rilevanza che riguardano un conflitto sociale della quinta potenza industriale del mondo. Per questa ragione nel nostro documento poniamo sullo stesso piano sia la libertà del diritto di sciopero che i diritti degli utenti. Mettere insieme questi due fattori, in un paese in cui i servizi hanno assunto una grande rilevanza, non è un'operazione di poco conto; ritengo inoltre che si tratta di diritti che stanno a cuore anche al Parlamento. Noi abbiamo svolto il nostro compito, ora ci rivolgiamo con fiducia a voi, perchè teniate conto anche dello sforzo fatto unitariamente dalle tre Confederazioni sindacali.

Per quanto riguarda la questione della rappresentatività ci renderemo meglio conto nei prossimi mesi quale importanza abbia. Questa può essere giudicata dal numero degli iscritti ad un sindacato, non certo dal numero delle manifestazioni che vengono indette. Per avere un congruo numero di iscritti un sindacato deve fare delle proposte che siano accettabili e compatibili con il mantenimento di certi equilibri.

Chiedo scusa se ho messo un po' di calore nel mio intervento, ma sono state toccate questioni che ritengo di grande importanza.

*LETTIERI.* Devo dire che le domande poste sono tutte oltre che legittime, importantissime sia per voi che per noi, perchè sono di stimolo per una ulteriore riflessione. Su moltissimi dei quesiti posti abbiamo già riflettuto e a lungo; le soluzioni che indichiamo forse non sono perfette, però ci sembrano realistiche, e probabilmente tali da poter contemperare i due diritti fondamentali che discendono dalla Costituzione. In ogni caso rimaniamo a disposi-

zione dei membri di questa Commissione per ulteriori chiarimenti.

Alla domanda del senatore Toth, che chiedeva se la definizione dei servizi pubblici essenziali deve essere tassativa o può essere estesa, francamente devo rispondere che è un quesito che ci siamo posti anche noi. Ebbene, siamo giunti alla conclusione che è bene che un articolo di legge definisca tassativamente quali devono essere i servizi pubblici essenziali, altrimenti, se si lascia una certa elasticità, questa potrebbe prestarsi ad un uso incongruo. Il che non toglie che possano sorgere improvvise esigenze o emergenze di ordine pubblico; in questo caso si può ricorrere alla vecchia legge sulla precettazione - che ci auguriamo venga presto modificata - come strumento di ultima istanza; il Governo se ne assumerebbe tutte le responsabilità.

La seconda questione, di grandissimo rilievo, sollevata dal senatore Toth (ma anche da altri), riguarda l'opportunità o meno per il sindacato di intervenire in una materia così delicata come la limitazione del diritto di sciopero. Qualcuno ha sostenuto che sarebbe più opportuno un intervento legislativo. Non voglio apparire ingenuo, ma devo rispondere che da quando esiste la Costituzione, una legge ordinaria a questo proposito non è mai stata approvata. Il problema esiste da sempre, e Vittorio Foa, che è stato parlamentare illustre, padre fondatore della Costituzione e sindacalista, sa benissimo che se ne discute da 40 anni. Se ancora non è stata emanata una legge ordinaria questo non è dovuto ad inerzia, ma alle enormi complicazioni che contemperare questi due grandi principi della Costituzione implica; la libertà soggettiva inoltre è garanzia, per i cittadini, di servizi e beni essenziali.

Vorrei aggiungere che con la garanzia di soglie minime di servizi pubblici essenziali da noi proposta, non intendiamo limitare l'esercizio del diritto di sciopero, ma vogliamo fissare delle norme di autoregolamentazione che limitino il nostro potere di azione diretta. Attenzione che i giornali convincendo se stessi non finiscano per convincere anche noi a passare dall'autoregolamentazione alla istituzionalizzazione contrattuale; su questo punto abbiamo discusso a lungo.

Al senatore Rosati vorrei rispondere che

abbiamo sì raggiunto un equilibrio, ma aggiungo anche che questo equilibrio è difficilmente alterabile; certo può essere rovesciato, in tal caso ricominceremo daccapo. E quello che viene definito il *mix* - il termine può anche non essere gradito - consiste in un'azione multilaterale di intervento, che comprende anche norme di autoregolamentazione; accettiamo anche che vengano applicate sanzioni di ordine collettivo a nostro carico. Esistono poi obblighi da parte dei singoli lavoratori che attengono non tanto alla sfera dello sciopero, quanto alla garanzia dei servizi minimi. Qualcuno può ribadire dove sono scritti o come e dove vengono stabiliti questi minimi di servizio. Non esistono «tavole della legge» su cui sono scritti, però per convenzione vengono stabiliti in qualche misura all'interno dei contratti. Noi, ad esempio, già garantiamo una lunga lista di servizi e alcuni di questi riguardano proprio gli ospedali; i pazienti infatti non vengono abbandonati quando viene proclamato uno sciopero; le strutture di pronto soccorso e le sale operatorie funzionano ugualmente. Noi vogliamo perfezionare questi elementi anche perchè ci rendiamo conto che sono di grande rilevanza, soprattutto in un momento come quello in cui viviamo, quindi non possono rimanere solo al margine di un negoziato. Insisterei sulla prima pagina del nostro documento, dove si ribadisce la titolarità soggettiva del diritto di sciopero e, come il senatore Lama ha voluto giustamente sottolineare, insisterei sul diritto di prepararlo e di proclamarlo. In base all'articolo 39 della Costituzione il diritto di sciopero è garantito a tutti e comprende anche la possibilità che sia proclamato da coalizioni spontanee di lavoratori. Mi rendo conto che è difficile smontare i titoli dei giornali sui Cobas, ma i giornali possono dire quello che vogliono; noi garantiamo alle coalizioni spontanee - non solo istituzionali - di organizzare e proclamare scioperi, e garantiamo questo diritto anche a ciascun lavoratore, individualmente.

Ad alcune osservazioni del senatore Rosati ho cercato di rispondere dicendo che il nostro intervento è, per così dire, multilaterale e la convergenza degli elementi che ho sopra indicato permette di mantenere un punto di equilibrio difficilmente alterabile. Se questo

equilibrio dovesse saltare, bisognerà inventare qualcos'altro, ma teniamo presente che questo qualcosa, negli ultimi 40 anni, non si è ancora riusciti a inventarlo.

Sulla sottile osservazione del senatore Rosati, relativa al termine «anzitutto» che compare all'inizio del nostro documento, devo rispondere che il termine vuole premettere che le soluzioni indicate per i problemi posti dall'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali devono essere oggetto di una convenzione fra le parti. Desidero far presente che in Francia, fin dagli anni '50, si studia la possibilità di creare una legge sui servizi minimi; in realtà non è stata mai attuata. In Francia quindi si è arrivati alla conclusione che le parti possono negoziare queste soglie minime e le sanzioni conseguenti, in caso di violazione, vengono inserite nel contratto. Anche nella nostra tradizione esiste qualcosa di simile, abbiamo infatti il sistema delle «comandate». A noi non risulta che ci siano mai stati episodi importanti di violazione delle comandate, e nonostante vi siano stati momenti importanti di lotta sociale nel nostro Paese gli impianti non sono mai crollati. Però, è evidente che se i lavoratori si fossero sottratti a quell'obbligo sarebbero stati contrattualmente sanzionabili e questo vale anche per le soglie minime di servizi. Quindi, contratti anzitutto e, poi, decreti per i settori pubblici e, noi diciamo, regolamenti per i settori privati. Questa, comunque, è una questione politica. Un'azienda che presta servizio ha una regolamentazione in ordine alle modalità di prestazione del servizio. Perchè il regolamento dovrebbe essere confliggente con le norme di garanzia che vengono stabilite dagli accordi? Si configurerebbe una responsabilità dell'azienda, se non vi fosse un regolamento sufficiente, anche perchè vi è una legge fondamentale, come la Costituzione, e sentenze della Corte costituzionale che danno garanzia ai cittadini. In ogni caso potremmo scrivere in un protocollo d'intesa, o far scrivere alla controparte, se è d'accordo, che tutto ciò che viene concordato viene recepito in un regolamento. Se questo non dovesse verificarsi, se ne vedrà il perchè e in ogni caso il Governo può anche ritirare la concessione che viene data a questi enti privati o a enti che hanno rapporti

di lavoro di tipo privato, quando non garantiscono i servizi.

Andando avanti rapidamente, prendiamo in considerazione un'importante questione alla quale ha già risposto il collega D'Antoni e che è quella dell'autoesclusione. Vi ritorno sopra perchè è stata sollevata da Lama e perchè giustamente Foa ha fatto alcune osservazioni rilevanti e perchè, infine, anche il senatore Boato ne ha parlato.

Vorrei essere molto prudente sul punto e non esprimere le posizioni dell'una o dell'altra parte del sindacato. Noi chiediamo che ci si attenga a quel testo che non è soltanto una mediazione, ma che esprime in forma sintetica e di grande equilibrio la nostra posizione, che è la seguente: l'ipotesi dell'autoesclusione esiste come senso comune ed esiste perchè alcuni giuristi eminenti ritengono che possa esserci un'autoesclusione purchè sia evidente e manifesta. Esiste anche nel dibattito sindacale; tutti siamo stati contro la cosiddetta «direttiva Mannino» per ragioni evidenti di infondatezza assoluta, tanto che viene da chiedersi se i ministri abbiano consulenti e comunque chi scelgano. Noi, quando facciamo proposte, ci rivolgiamo a consulenti. Comunque, anche al nostro interno vi è stata una discussione palese ed aperta. Ma la conclusione a cui perveniamo è una e non si presta a interpretazioni contrapposte. Si tratta di un'ipotesi che è stata verificata e che esiste al nostro interno. Questa ipotesi vogliamo sottoporla ad una verifica delle opportunità e delle conseguenze perchè queste sono rilevanti. Se in una categoria di lavoratori invece di vigere un contratto che organizzi un lavoro in un certo modo, vigono insieme un contratto e qualcosa d'altro che può essere un'attesa di contratto, ciò certamente comporta un problema in ordine all'organizzazione del lavoro, all'orario del lavoro, ai turni.

FOA. In questo caso non sarebbe un'autoesclusione.

LETTIERI. Ma, al limite, anche se fosse un'autoesclusione porrebbe una questione di organizzazione del lavoro, di orari, di turni, porrebbe una questione in ordine al trattamento retributivo (articolo 36 della Costituzione). Si pongono molte questioni che noi, al nostro

interno, abbiamo voluto rilevare e, quindi, ci siamo riservati una verifica delle opportunità e delle conseguenze. Dopo di ciò queste ipotesi non possono essere cancellate, perchè andrebbero cancellate non solo dalla discussione sindacale, ma anche dalla discussione giuridica, teorica, di principio.

A proposito di una domanda ulteriore fatta dal senatore Lama, prima, poi dal senatore Ruffilli ed anche da altri, vorremmo chiedere, se è possibile, un grande aiuto da parte del Senato. Francamente noi, come sindacati, sanzioniamo noi stessi, cioè riteniamo che la violazione delle norme di autodisciplina possa comportare una sospensione della potestà negoziale per esempio di alcune istanze. Questo è importante. Inoltre, riteniamo che vi possano essere altre sanzioni come la sospensione eventuale di diritti acquisiti contrattualmente, di permessi e via di seguito; tutte cose da discutere e che non sono facili da mettere in atto. In tal caso, che dire delle controparti? Allora come primo punto a proposito dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori che, come è noto, oggi riguarda soltanto le parti private, chiediamo di estendere le garanzie previste anche al settore pubblico. Ciò si può fare soltanto con una scelta, una decisione di grande portata del Parlamento, perchè la legge-quadro, all'articolo 23, esclude l'estensione delle garanzie previste dall'articolo 28 al settore pubblico. Perchè escluderla? Aspettiamo una risposta a questo interrogativo. I comportamenti antisindacali sono da sanzionare quando provengono dalle parti private e perchè non dovrebbero essere sanzionabili quando provengono da un direttore di azienda dei servizi pubblici, o anche da un dirigente pubblico? Le questioni sono tante. In un'azienda privata un capo del personale, un responsabile delle relazioni sindacali che puntualmente sbagliasse i rapporti con il sindacato verrebbe licenziato. Allora, come è possibile che alcuni dirigenti pubblici violino sistematicamente i contratti, provochino azioni di lotta e scioperi, ma rimangano al loro posto? Non è possibile in tal caso instaurare il rispetto degli accordi perchè il non rispetto degli accordi implica sanzioni interne all'amministrazione. So che questo non si può fare per contratto ed infatti, noi vorremmo che vi fosse, in tal senso, il sostegno della legge. Vi sarebbe molto da



discutere sull'argomento, ma intendo concludere trattando soltanto un altro paio di questioni.

Una è stata posta dal senatore Ruffilli ed è importante un suo aspetto perchè riguarda il coinvolgimento della base, cioè la rappresentatività reale e la rappresentanza. È stato già risposto al riguardo sin dall'intervento di Marini. Noi rappresentiamo quello che rappresentiamo, anche se non il tutto. In ogni caso intendiamo che il sindacato quando inizia la trattativa dichiara le sue carte. Da oggi in avanti, noi vogliamo che si dica che abbiamo prove certe. Per esempio, nelle elezioni dirette per i rappresentanti negli enti pubblici, noi sappiamo di rappresentare, per prova certa di suffragio universale dei lavoratori interessati, una certa parte, anche se non è il cento per cento, del resto nessuno ha mai immaginato che un paese si troverebbe meglio con un sindacato al cento per cento. Una pretesa del genere non si è avuta neanche negli anni di maggiore forza sindacale. Questo vale anche per il mandato a trattare e per il mandato a concludere gli accordi.

Invece, in ordine alla questione dello sciopero, se ho ben compreso, esistono paesi dove la sua proclamazione è sottoposta a regole formali come l'acquisizione del consenso della maggioranza o addirittura quella del *referendum*. Vorrei ricordare a me stesso che la grande vertenza drammatica del minatore inglese si è basata sulla questione formale, ma solo formale, perchè in realtà il Governo aveva deciso di utilizzare tutte le sue risorse per sconfiggere i minatori. La Thatcher, però, ha sempre sostenuto che a suo avviso non vi era stato il *referendum* previsto dalla legge e il fatto che Scargyll, indipendentemente dalla sua tattica giusta o sbagliata che fosse, era seguito dai quattro quinti dei minatori, non ha mai commosso il Governo inglese. Da questo punto di vista a me pare che sarebbe sbagliato porre una limitazione di questo ordine al diritto di sciopero, perchè allora dovremmo cancellare la titolarità soggettiva dello sciopero, sia pure come azione collettivamente organizzata, dove, però dire collettivamente non significa parlare di maggioranza assoluta dei lavoratori. Si tratta sempre di un diritto soggettivo; sia pure come il diritto di associa-

zione o di riunione, che comunque presuppongono che siano più persone ad associarsi o a riunirsi, così è lo sciopero. Quindi non si può pretendere che uno sciopero diventi legittimo quando il 51 per cento dei lavoratori sono d'accordo, perchè questo sarebbe palesemente contrario alla Costituzione.

Per concludere sull'agenzia, sulla quale sono state fatte osservazioni dai senatori Ruffilli, Boato e Foa, potremmo anche sbagliarci, ma attribuiamo un rilievo straordinario a questo aspetto che forse va chiarito, approfondito. Sulla questione dell'arbitrato su cui abbiamo discusso abbiamo una tradizione favorevole ma anche una tradizione concettuale e politica sfavorevole; a parte questo, secondo noi un sistema vero di relazioni sindacali in questo paese dal punto di vista della trasparenza e della forza istituzionale non è mai esistito. Se vogliamo instaurare un sistema di relazioni sindacali, la costituzione dell'agenzia sotto un profilo alto, non di un comitato occasionale di saggi, può essere il punto di arrivo ma anche quello di partenza per un nuovo tipo di relazioni sindacali.

Questa agenzia che compiti dovrebbe avere? Anche senza attribuirle un compito di arbitrato, che nell'insieme abbiamo escluso, potrebbe avere compiti di grandissimo rilievo come l'accertamento dei fatti. Non pare a voi che in Italia vi siano dei grandi conflitti che durano a lungo di cui l'opinione pubblica è informata ogni sera dai telegiornali ma di cui dopo mesi non ha ancora capito esattamente la dinamica? Chi conosce oggi la situazione effettiva del rapporto fra macchinisti e l'insieme dei ferrovieri dal punto di vista del trattamento economico? Ognuno dice la sua e quindi sarebbe utile avere un accertamento dei fatti definitivo ma tempestivo che deve essere comunicato all'opinione pubblica.

Una seconda questione è la valutazione dei comportamenti delle diverse parti in ordine ai codici di comportamento, in ordine ai servizi minimi; chi non è convinto che l'Alitalia non speculi sui voli? Non voglio entrare nella materia che potrebbe essere fuori luogo adesso. Un'agenzia potrebbe dire una parola chiara se dotata di poteri di indagine.

Quando esistono controversie interpretative perchè questa agenzia non dovrebbe esprimere

re un parere in ordine alla soluzione corretta circa quella controversia? Perché alla fine questa agenzia non può chiedere una commissione di indagine specifica su alcune questioni di particolare rilievo anche tecnico? Queste attribuzioni sarebbero di grandissimo valore.

**PRESIDENTE.** C'è una disposizione della Presidenza del Senato di sospendere la seduta perchè in Aula è in corso una votazione particolarmente delicata. Poichè è previsto un incontro con il ministro Formica, ritengo che potremo riprendere presto i nostri lavori.

*I lavori sono sospesi alle ore 12,45 e vengono ripresi alle ore 13,15.*

**PRESIDENTE.** Riprendiamo i lavori.

**GALBUSERA.** Cerco anch'io di rispondere rapidamente ad alcuni quesiti sollevati. Il senatore Santini, che adesso non è presente, aveva posto alcune questioni sulle sanzioni. Vorrei dire che in effetti, se vogliamo proprio illustrare la nostra proposta sulle sanzioni, le abbiamo previste in forma collettiva nei confronti delle organizzazioni sia nel caso di violazione di regole unilaterali, sia di violazione dei «codici» e delle parti pattizie nei contratti, sia nel caso di violazione della legge, ovviamente. Ma se dobbiamo formulare anche una sorta di schema per quel che riguarda le sanzioni individuali, bisogna riconoscere che esiste un vuoto ed uno spazio in questa proposta. Mentre le sanzioni individuali di natura contrattuale sono previste nei confronti dei singoli che vengono meno alla prestazione dei servizi minimi, ivi compreso il preavviso, e naturalmente le sanzioni esistono nel caso di violazione di norme di legge, esse non esistono nel caso in cui violino dichiarazioni cosiddette unilaterali come il codice di autoregolamentazione cioè quello che, per esempio, comprende il divieto di effettuare scioperi contestuali in servizi paralleli, la durata del servizio negli scioperi a scacchiera e così via.

**PRESIDENTE.** Non si tratta del minimo garantito?

**GALBUSERA.** Secondo il nostro progetto non sarebbe il minimo garantito. In questi casi

resta salvo il fatto che l'autorità può ricorrere alla precettazione. Dal punto di vista dell'impianto concettuale questo è un po' lo schema su cui ci siamo mossi in questo documento.

### **Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione ELIA**

(Segue **GALBUSERA**). C'è poi una domanda che riguarda la facoltà di aggiungere altri settori, tema sollevato anche nei lavori di una commissione agli inizi degli anni ottanta.

Credo che questo non sia necessario perchè l'unica ipotesi davvero consistente riguarderebbe il caso di calamità in alcune aree, ma in queste circostanze penso che il problema non si ponga perchè è abbastanza ovvio che i comportamenti sarebbero quasi certamente tutti coerenti e corretti dato il momento di emergenza.

C'è inoltre una domanda sull'abolizione delle sanzioni penali nel caso di disobbedienza all'ordine di precettazione. Qui mi soccorreranno i giuristi, io sono un giurista di serie B, forse l'uso della parola «depenalizzare» è un errore tecnico nel senso che intendevamo evitare l'arresto, mentre le sanzioni amministrative e le ammende sono comprese ovviamente in questa affermazione.

**BOATO.** Le sanzioni amministrative non sono penali.

**GALBUSERA.** Intendiamo escludere le sanzioni comunque detentive. L'espressione non so se sia esatta, comunque mi pare che il concetto lo sia: vogliamo escludere l'arresto in questa formulazione.

Vi è un'altra questione che a mio parere è molto più rilevante poichè è uno dei cardini della nostra azione e del dibattito che stiamo svolgendo in questa sede. La questione attiene al rapporto tra contratto e legge. Bisogna però evitare di trasformarla in una falsa contrapposizione.

Deve infatti essere considerato preminente l'obiettivo che vogliamo prefiggerci. Nel caso del sistema di norme attualmente esistenti, l'obiettivo è quello della cogenza delle norme stesse. In particolare voglio riferirmi ai servizi minimi essenziali. In questa sede è stata posta

con forza dal senatore Foa una questione che certamente è di grande rilievo.

Franco Marini ha affermato che, esprimendo un'opinione personale, deve dichiararsi d'accordo con il senatore Foa. Personalmente non ho l'autorevolezza di Marini, ma anch'io concordo con il senatore. Vi è un problema di legittimazione da affrontare, non un problema di sostanza. Nel caso in cui vi fosse una carenza nell'individuare i servizi minimi essenziali ed il preavviso da dare in questi settori in caso di sciopero, vi potrà essere una legislazione puntuale. In sintesi, se le parti, per mancanza di iniziativa, lasceranno liberi degli spazi, il legislatore dovrà intervenire in merito.

Per quanto riguarda il problema dell'arbitrato non debbo aggiungere ulteriori considerazioni. Esistono due questioni molto complesse che meritano sicuramente un approfondimento specifico. In merito all'autoesclusione debbo fare una precisazione: è vero che con questo meccanismo non vogliamo ledere il diritto di sciopero delle coalizioni comunemente denominate Cobas, ma è anche vero che enfatizzare il fatto che non si tratti di una norma anticobas è sbagliato.

Indubbiamente la norma si muove contro coloro che vogliono trarre dei benefici da una parte di un contratto, rimettendolo in discussione nelle restanti parti. Non è però importante la denominazione; si può trattare dei Cobas o di qualunque altro. La norma fa semplicemente richiamo al rispetto delle regole. Chi non rispetterà le regole comportamentali, una volta che esse saranno acquisite, sarà colpito da una sanzione.

LAMA. Certamente in questo senso la legge vale per tutti. Non è diretta soltanto contro i Cobas, ma va contro coloro che non rispettano le regole.

GALBUSERA. Debbo poi rispondere brevemente alle domande poste dal senatore Pollice. Il tema della rappresentanza è centrale poichè riguarda il sindacato e la sua organizzazione. I meccanismi interni del sindacato sono sicuramente importanti, ma in questo momento stiamo discutendo di una questione che lascia poco spazio ad altri argomenti. Posso

comunque fare un esempio: se a Milano i tranvieri esercitano il loro diritto di sciopero, debbono dare il relativo preavviso nell'interesse di tutti gli altri lavoratori, certamente non nell'interesse dei diversi industriali. Se i tranvieri intendessero scioperare senza dare il relativo preavviso, avremmo noi il dovere di far rispettare questa logica. Dovremo fare in modo che il principio del preavviso sia garantito perchè si tratta di un punto fondamentale che tutti hanno richiamato. Tra l'altro, questo punto è costituzionalmente garantito: infatti la nostra Costituzione prevede la subordinazione degli interessi particolari agli interessi generali.

BENVENUTO. Abbiamo fatto grandi passi avanti sulla strada dell'autoregolamentazione, ma purtroppo ci troviamo ancora in ritardo. Debbo anzitutto ringraziare le due Commissioni per l'audizione che hanno voluto intraprendere.

Voglio confermare che i sindacati sono a disposizione per fornire tutti quei chiarimenti che possono essere ritenuti utili. Allo stesso tempo debbo sottolineare la necessità politica per il sindacato che i lavori delle Commissioni su questo tema siano portati avanti in tempi non storici, ma rapidissimi.

Mi limiterò soltanto a fare delle brevi considerazioni. Anzitutto debbo dire che noi avanziamo una proposta che intendiamo portare avanti con il rispetto delle opinioni dei lavoratori iscritti alle nostre organizzazioni sindacali e di tutti i lavoratori in senso generale. Dobbiamo ancora definire il modo di coinvolgere i lavoratori in questa proposta.

La proposta del sindacato non è definibile: «Regolamentazione del diritto di sciopero». Abbiamo intitolato la nostra proposta in modo diverso e la nostra scelta è mirata. Abbiamo parlato di «Regole sul conflitto nei servizi pubblici essenziali». Di fronte ad una situazione in cui vi è una forte spinta per risolvere i problemi soltanto per i lavoratori occupati nei servizi pubblici, abbiamo voluto fare uno sforzo per avanzare una proposta di carattere più ampio, in un certo senso per dare un contributo alla riforma delle istituzioni tenendo conto dell'importanza del problema. In particolare, abbiamo tenuto conto dell'impor-

tanza degli utenti perchè anche gli utenti sono dei lavoratori.

La nostra proposta è perciò ampia e tende a sottolineare sia i comportamenti delle organizzazioni sindacali che quelli dei lavoratori. Nello stesso tempo non può essere dimenticato il comportamento delle controparti. Si tratta certamente di un terreno delicato, poichè l'esperienza ci insegna che molti dei conflitti verificatisi nei settori pubblici dipendono dalla mancanza di una normativa specifica. Le norme di autoregolamentazione hanno fallito anche perchè non vincolano la controparte e non la responsabilizzano. È perciò importante far rientrare tutti questi diversi elementi nella nostra proposta.

Sono state avanzate proposte limitate al raffreddamento dei conflitti e proposte relative ad un comportamento parallelo tra le diverse parti. Queste proposte devono certamente essere valutate in base al loro significato.

Mi sono accorto che tutti sono condizionati dai titoli dei giornali. Nel parlare oggi della proposta del sindacato i giornali riportano dei titoli diametralmente opposti. Infatti in un quotidiano si afferma che si tratta di norme che vanno contro i Cobas, mentre in un altro si afferma che si tratta di norme a favore dei Cobas.

**POLLICE.** Bisogna decidere a quale quotidiano dare credito.

**BENVENUTO.** No, bisogna pensare meno ai titoli e guardare di più al contenuto della proposta. Noi non chiediamo alcun monopolio di rappresentatività. Questo non attiene alla tradizione del sindacato italiano, che è sempre stato contro il sindacato unico. Abbiamo fatto un'esperienza di sindacato unitario, che è stata una realtà profondamente diversa da quella del sindacato unico. Questa esperienza ci ha indotto a parlare di sindacati e di diritti di coalizione.

Certo parliamo di quanto sia importante che la libertà sindacale e il diritto di sciopero si concilino con il diritto degli utenti e dei cittadini, cioè di altri soggetti egualmente protetti. Volevo ricordare questo per la sua importanza e per il suo significato.

Vorrei poi svolgere un'ultima osservazione. Anche in questa sede è stato ricordato che

esisteva una contrapposizione nel movimento sindacale tra chi ritiene che il diritto di sciopero debba essere disciplinato con legge e chi sostiene che tale regolamentazione debba essere affidata alla contrattazione. A questo proposito, vorrei dire al senatore Rosati che ciò deriva più da un'esemplificazione giornalistica che da un'esigenza reale.

Qual è l'interesse di avere delle norme che hanno un'efficacia di carattere generale? La soluzione trovata ci ha permesso di superare questa contrapposizione nel senso che sono state definite due aree: una legislativa, importante, dove sono stabiliti determinati principi e precisi criteri, ed un'area contrattuale, che sulla base dell'esperienza passata noi intendiamo rafforzare fortemente. Non si tratta di un'opera di manutenzione dei vecchi codici di autoregolamentazione, ma di un grande arricchimento sulla base di queste esperienze, affinché alla fine si possa avere un risultato dove questo *mix* di strumenti proposti non risponde tanto ad una soluzione salomonica, ma alla necessità di trovare una risposta il più possibile efficace ai problemi in questione.

**PRESIDENTE.** A conclusione di questa audizione do la parola al ministro del lavoro e della previdenza sociale, onorevole Formica.

**FORMICA, ministro del lavoro e della previdenza sociale.** Voglio innanzitutto ringraziare i due presidenti delle Commissioni affari costituzionali e lavoro, Elia e Giugni, per l'occasione che mi offrono in questa audizione conoscitiva di precisare una sottolineatura ed una chiarificazione.

Per quanto riguarda la sottolineatura, do grande importanza alla proposta avanzata dal sindacato.

Ritengo che essa è la prima, vera, grande proposta tra le varie riforme istituzionali, nell'ambito delle relazioni sociali. Essa è coraggiosa, non perchè ha affrontato problemi alquanto maturi, ma perchè vi sono segni di irrequietezza e di nervosismo politico, e quindi dimostra una grande forza democratica che le consente di affrontare un tema così importante e trovare soluzioni che un tempo avevano diviso il movimento sindacale.

Penso che dobbiamo affrontare tale materia rispettando questa proposta sindacale come

Governo, invitando nel contempo il Parlamento, ed in modo particolare il Senato, che ha già avviato nelle due Commissioni congiunte l'esame di disegni di legge parlamentari, a far sua la piattaforma e di muoversi al suo interno. In primo luogo per delimitare l'area sottoposta al vincolo di legge, e poi per pronunziarsi sulla restante parte che s'intende sottoporre al vincolo negoziale.

È molto importante accertare la delimitazione delle due aree - questo vale sia per il Parlamento che per il Governo -, perchè non c'è dubbio che la proposta sindacale rappresenta un punto di equilibrio. In essa un'importanza rilevante ce l'ha proprio questa definizione dell'area di vincolo legislativo e di area sottoposta alla riserva negoziale.

Io credo che il sindacato, su una materia su cui già si trova d'accordo, abbia difficoltà nell'accettare decisioni unilaterali, perchè ritiene che nella sua proposta si può cogliere qualcosa che conviene, rinviando il resto della materia ad un'eventuale riproposizione di revisione di orientamenti.

Se siamo convinti del fatto che questo è il punto più alto di equilibrio e di consenso sociale su questa materia, noi dobbiamo accogliere tale proposta e i vincoli generali in essa contenuti.

Dopo aver fatto questa sottolineatura, vorrei passare ad una chiarificazione.

In questi giorni è sorta una polemica tra Governo e sindacato su tale questione. Per fortuna è durata poco e poteva anche essere evitata fin dall'inizio, perchè in realtà la materia del contendere non aveva motivo di esistere.

Nello scorso mese di ottobre avevamo detto che questa materia non poteva essere affrontata senza una grande consultazione sindacale e non prima di una maturazione unitaria all'interno del sindacato, cioè senza che fossero state create le grandi condizioni per la formazione di un consenso sociale.

Siccome ciò è avvenuto, e poichè il Governo è parte nella formazione del processo legislativo, e quindi deve maturare una sua posizione, questo non vuol dire - e rispondo al senatore Rosati - che il Governo è arso dal desiderio di presentare una sua proposta, anche perchè

ella sa molto bene che una iniziativa parlamentare gode forse più fortuna di un provvedimento governativo.

ROSATI. Il Governo si è arso comunque!

FORMICA, *ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Certo, si è arso comunque, ma a buttare fuoco sul Governo sono in tanti e poichè la gran parte di questi si trova all'interno della maggioranza, l'ardere è ancora più efficace!

Comunque, il Governo ha il dovere di esprimere una posizione, anche perchè è presente - lo ripeto - nel processo formativo delle leggi. Noi avevamo chiesto che il Governo assumesse una posizione al riguardo e la mia era che il Governo facesse propria la proposta sindacale e, all'interno di quest'ultima, dopo aver definito con il Parlamento qual è l'area di riserva legislativa e qual è invece l'area di riserva negoziale, comportarsi di conseguenza.

Certo, possiamo anche entrare nel merito della questione ed ognuno avrà una proposta migliore da formulare, però il fatto politico importante al quale dobbiamo rivolgere la nostra attenzione è che per la prima volta ci troviamo ad esaminare una materia così delicata e a godere della disponibilità del sindacato in forma unitaria. E devo dire che questa occasione non solo non deve essere sciupata, ma deve essere colta con rapidità, perchè gli elementi di disgregazione, oggi, si rafforzano proprio per il rinvio dell'esame di questi problemi.

Mi permetto, in questa sede, di formulare un invito al Parlamento perchè disciplini presto la materia, i cui problemi, del resto, sono già stati delineati durante questa discussione.

Noi non riteniamo di dover interferire con le vostre iniziative, ma intendiamo offrire la nostra collaborazione, chiarire il nostro orientamento ed il nostro pensiero, assumendoci la responsabilità necessaria.

Il Parlamento ed il Governo devono pronunziarsi su alcuni punti dirimenti. Tra questi vi è la necessità di isolare tutte le frange irrazionali di ribellione, di protesta e di disgregazione che si possono formare, e per questo credo che

possiamo contare anche sul consenso del movimento sindacale.

La logica che è alla base di questo documento sta nell'aver ipotizzato la coesistenza di un'area di riserva di legge e di un'area negoziale, che sono in equilibrio fra loro. Tale logica dovrà essere rispettata tanto dal Parlamento quanto dal Governo.

ANTONIAZZI. Il Governo si riserva forse di intervenire con una propria proposta sulla materia?

FORMICA, *ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Il Governo è parte del processo legislativo quindi interverrà con proprie proposte. D'altronde il Governo deve sempre pronunciarsi, sia in Commissione sia in Aula, sui provvedimenti in esame.

LAMA. Forse riesco a chiarire meglio la domanda del senatore Antoniazzi, che in fondo è la stessa che desidero porre anch'io.

Se la proposta sindacale rappresenta un punto di equilibrio, significa forse che si intenda porla come base sulla quale lavorare, o il Governo intende presentare una propria proposta? Rivolgo la domanda perchè il Parlamento ha il diritto di sapere in quale veste il Governo intende intervenire su questa materia.

FORMICA, *ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Il Governo dovrà pronunciarsi sul fatto politico importante della proposta del movimento sindacale. Dovremo lavorare all'interno di tale proposta e collaborare perchè il Parlamento approvi sollecitamente la normativa che disciplinerà la materia. Tale probabilmente sarà la posizione del Governo. Non posso dirlo con certezza assoluta, perchè dovrò sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri, ma posso assicurare fin d'ora che in quella sede mi pronuncerò a favore della proposta sindacale.

GIUGNI. Mi astengo dal dare valutazioni di merito, perchè in questo caso eccederei dalla mia funzione di presidente della Commissione lavoro, senza considerare poi che sono anche firmatario di un disegno di legge su questa

materia. Dal punto di vista procedurale però vorrei suggerire che la via più breve e più diretta è costituita dalla presa in esame di uno o più disegni di legge, che potranno essere emendati - potranno farlo sia i presentatori che i relatori - sulla base delle proposte contenute nel documento sindacale. Ossia, quest'ultimo potrà essere tradotto in appositi emendamenti che verranno presentati durante la discussione dei disegni di legge nelle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup>.

BOATO. Faccio osservare, però, che alcuni aspetti della proposta sindacale possono interferire con alcuni aspetti normativi. Ad esempio, l'estensione dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori anche al settore pubblico può rendere tutto più complesso dal punto di vista procedurale.

GIUGNI. Ritengo che si possa trovare una soluzione anche a questo problema.

PRESIDENTE. Desidero esprimere anch'io il mio compiacimento per il carattere costruttivo dell'indagine conoscitiva di oggi. Ringrazio sia i rappresentanti delle tre Confederazioni sindacali, in particolare Benvenuto e Marini, sia tutti coloro che sono intervenuti a questo dibattito per il contributo da loro offerto. Ritengo di poter assicurare al ministro Formica che porremo tutto il nostro impegno nell'esaminare sollecitamente, compatibilmente con i restanti adempimenti del Senato, il disegno di legge cui l'indagine è sottesa. Cogliremo senz'altro questa occasione che vede la disponibilità e la collaborazione del movimento sindacale oltre che del Governo. Un particolare ringraziamento va anche al presidente Giugni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,40.*