

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

12.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO MOFFA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Moffa Silvano, <i>Presidente</i>	2	Alesse Roberto, <i>Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali</i>	2, 7
Audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali sulle problematiche concernenti l'esercizio del diritto di sciopero e le relative modalità di attuazione e regolamentazione (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Berretta Giuseppe (PD)	5
Moffa Silvano, <i>Presidente</i>	2, 5, 6, 7, 8	Cazzola Giuliano (PdL)	6
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-FareItalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SILVANO MOFFA

La seduta comincia alle 14,05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali sulle problematiche concernenti l'esercizio del diritto di sciopero e le relative modalità di attuazione e regolamentazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali sulle problematiche concernenti l'esercizio del diritto di sciopero e le relative modalità di attuazione e regolamentazione.

Avverto che il presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha consegnato una documentazione sui temi oggetto dell'audizione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Do, quindi, la parola al dottor Roberto Alesse per la sua relazione.

ROBERTO ALESSE, *Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Signor presidente della Commissione lavoro pubblico e privato, onorevoli deputati, desidero in primo luogo rivolgere a voi tutti il deferente saluto dell'autorità che ho l'onore di presiedere dal 21 novembre scorso e in ordine alla quale mi accingo a svolgere le seguenti riflessioni, contestualizzandole alla situazione economica e sociale del Paese.

Come noto, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è un'autorità amministrativa indipendente istituita dalla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, la cui principale *mission* è quella di sovrintendere alla regolare attuazione della normativa nell'ambito di tali servizi, così da realizzare quell'equo temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e l'esercizio dei diritti costituzionalmente protetti dei cittadini utenti, temperamento fortemente voluto dal legislatore.

Ritengo da subito necessario evidenziare come la garanzia di indipendenza della Commissione non risponda soltanto a una mera esigenza classificatoria, ma costituisca essa stessa la struttura portante di tutto il sistema normativo contenuto nella legge n. 146 del 1990. Il rispetto delle regole nel settore dei servizi pubblici essenziali da parte degli attori che sono protagonisti del conflitto collettivo di lavoro sarà infatti più convinto se questi riconosceranno nell'autorità un garante imparziale e autorevole, che eserciti i poteri attribuiti dalla legge valorizzando il ruolo delle parti sociali e cercando soluzioni quanto più possibile condivise.

L'autorità, con i richiamati compiti di vigilanza, è da considerarsi come uno strumento di regolazione del conflitto ove lo stesso non trovi la sua naturale definizione nella capacità negoziale delle parti sociali. Gli attuali poteri della Commissione di garanzia possono essere sinteticamente suddivisi in tre raggruppamenti: poteri inerenti alla fase della predisposizione delle regole, che sono dunque preventivi rispetto alla proclamazione degli scioperi; prerogative che l'autorità può svolgere a seguito della proclamazione dello sciopero; poteri di intervento successivi all'attuazione dello sciopero, nei quali rientrano quelli relativi alla pubblicità dei propri atti da portare a conoscenza degli interlocutori istituzionali.

Con riferimento al primo dei tre punti richiamati, pongo subito in evidenza la funzione di valutazione di idoneità dei cosiddetti accordi sulle prestazioni indispensabili e dei codici di autoregolamentazione dello sciopero. Nel disegno del legislatore sono le parti sociali che, mediante la predisposizione degli accordi, devono stabilire concretamente le regole attraverso le quali il diritto di sciopero si esercita nei singoli settori. L'atto di valutazione della Commissione costituisce pertanto il momento di verifica e di formalizzazione esterna dell'attività negoziale delle parti. Ergo, con la propria valutazione di idoneità l'autorità conferisce agli atti dell'autonomia collettiva un valore normativo di efficacia *erga omnes*.

In questo contesto la Commissione rappresenta anche un utile strumento di dialogo per tutte le parti sociali, che si concretizza soprattutto attraverso il ricorso a convocazioni e audizioni di soggetti coinvolti nell'attività negoziale. Questa attività di mediazione della Commissione nella fase di formazione dell'accordo sulle prestazioni indispensabili è rafforzata dalla esplicita previsione contenuta nella legge n. 146 del 1990, che demanda alla Commissione una funzione generale di accertamento sulla correttezza delle relazioni industriali e di intervento in caso di comportamenti delle imprese o delle am-

ministrazioni che siano difformi dalla legge oppure in grado di determinare situazioni conflittuali.

La Commissione può inoltre giudicare sulle questioni interpretative dei contenuti degli accordi ed esercitare, su richiesta congiunta delle parti, una funzione arbitrale sul merito della controversia. Una volta proclamato uno sciopero, la legge assegna all'autorità di garanzia un ulteriore e importante potere di acquisizione delle informazioni o di convocazione delle parti per verificare se sussistano le condizioni per una composizione della controversia.

L'autorità che ho l'onore di presiedere si prefigge, tra i suoi principali obiettivi, quello di sensibilizzare maggiormente le parti sociali per valorizzare le numerose opportunità che la legge mette loro a disposizione nella difesa del più ampio interesse generale. È per questo che è prevista per il prossimo 27 marzo, presso la sede del CNEL, la convocazione di una conferenza delle parti sociali, nel corso della quale i sindacati più rappresentativi e le aziende che erogano i servizi pubblici essenziali, oltre che i rappresentanti degli utenti, potranno esprimere il loro autorevole punto di vista sullo stato di attuazione della normativa, dare suggerimenti e manifestare le proprie aspettative anche rispetto agli interventi istituzionali dell'autorità di garanzia.

Signor presidente della Commissione e onorevoli deputati, altro potere fondamentale riconosciuto alla Commissione è quello di regolamentare direttamente il conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali, sostituendosi alle parti ed emanando una regolamentazione provvisoria sulle prestazioni, indispensabile nel caso in cui queste — vale a dire le parti — non riescano a porre in essere un accordo.

Inoltre, i rilievi di legittimità mossi dall'autorità ai soggetti che proclamano lo sciopero si manifestano attraverso la cosiddetta indicazione immediata, un provvedimento di natura amministrativa che costituisce il principale intervento cui fa ricorso la Commissione di garanzia. L'esperienza attuativa della legge n. 146

del 1990 ha rimarcato l'importanza di questa fase endo-procedimentale, come si evince dai dati statistici forniti dalla Commissione, ancorché riferiti soltanto a un breve arco temporale.

Nella maggior parte dei casi, infatti, l'indicazione immediata trova un positivo riscontro da parte dei soggetti destinatari, i quali o revocano la proclamazione dello sciopero viziata da illegittimità oppure forniscono all'organismo di garanzia delle controdeduzioni utili al fine di una valutazione dell'autorità in merito alla prosecuzione o meno dell'iter procedurale.

Le competenze della Commissione sulle quali vi ho testé riferito si devono sommare a quelle previste dall'articolo 8 della legge n. 146 del 1990 che disciplina il potere di precettazione. Su questo aspetto richiamo la vostra attenzione. A tale riguardo, già l'articolo 13 della citata legge n.146 del 1990 riconosce alla Commissione il potere di segnalare alle autorità competenti quelle situazioni in cui dallo sciopero può derivare un immediato e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Si tratta di una valutazione che va oltre le sue tradizionali funzioni di verifica del comportamento dei soggetti che proclamano o partecipano agli scioperi e che finisce per rivelarsi molto simile a quella demandata alle autorità precettanti, le quali di propria iniziativa adottano con ordinanza le misure necessarie per prevenire il pregiudizio grave e immediato ai predetti diritti costituzionali.

A completamento di questa prerogativa, il legislatore ha riconosciuto alla Commissione la possibilità di formulare proposte concrete alle autorità competenti in ordine alle specifiche misure da adottare con l'ordinanza. Ciò premesso, il potere di precettazione viene esercitato su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri da lui delegati oppure dai prefetti, a seconda che lo sciopero abbia rilevanza nazionale o locale, che lo esercitano di propria iniziativa, informando preventivamente la Commissione.

Al riguardo — e vengo al punto delicato — si rileva l'opportunità di una maggiore armonizzazione tra le competenze della Commissione e quelle delle autorità precettanti, perché nella prassi è accaduto che il potere di precettazione sia stato non di rado esercitato senza la doverosa considerazione delle valutazioni tecniche della Commissione. Ciò comporta il rischio di una pericolosa dicotomia tra istituzioni, peraltro non apprezzata dalle organizzazioni sindacali e dai lavoratori destinatari dei provvedimenti, che vedono di fatto nelle autorità precettanti una controparte del conflitto.

Ferma restando, dunque, la necessità di realizzare un più efficace raccordo tra Commissione e autorità competenti a precettare, rimane forte a mio avviso l'esigenza di attribuire alla Commissione un ruolo più partecipativo nel processo di formazione delle ordinanze di precettazione. Pur nel rispetto dell'autonomia riconosciuta *ex lege* a ciascuna autorità competente, occorrerebbe conferire alla Commissione, tanto nella fase procedimentale di invito a desistere da comportamenti determinanti situazioni di pericolo quanto nella successiva fase di adozione delle ordinanze di natura contingibile e urgente, un effettivo potere autoritativo, finalizzato in sostanza a rendere un parere obbligatorio.

Il pronunciamento dell'autorità di garanzia può consentire, infatti, alle autorità competenti di avvalersi di un organismo che, proprio in quanto istituito dal legislatore come garante del contenimento del diritto di sciopero con quelli degli utenti, ha già profonda cognizione delle varie fasi antecedenti all'adozione di un provvedimento di precettazione, per sua natura eccezionale. Queste riflessioni sono state portate a conoscenza del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonio Catricalà, delegato in materia, e che qui ringrazio pubblicamente per la sensibilità mostrata sullo specifico tema.

Rimane infine da riferire sui poteri che la Commissione può attivare a seguito dell'effettuazione dello sciopero, che so-

stanzialmente coincidono con la valutazione del comportamento dei soggetti e con l'eventuale comminazione delle sanzioni previste dall'articolo 4 della legge n. 146 del 1990. È opportuno precisare che la nozione di comportamento da valutare non appare riconducibile soltanto alla mera astensione dal lavoro, perché in essa vanno piuttosto ricondotte anche le altre forme di azione collettiva che, in quanto tali, si rivelano idonee a pregiudicare i diritti costituzionalmente protetti dell'utenza.

Con riferimento a tale attività giudicante e sanzionatoria, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 57 del 1995, ha confermato il ruolo paragiurisdizionale della Commissione, legittimato dalla natura di organo *super partes* ad alta competenza tecnico-istituzionale.

Ritengo infine opportuno evidenziare la necessità di un rafforzamento, anche da un punto di vista mediatico, del ruolo dell'autorità di garanzia, dal momento che essa rappresenta il luogo privilegiato dell'informazione sul conflitto nel settore dei servizi pubblici essenziali.

Secondo quanto previsto dalla legge n. 146 del 1990, la proclamazione dello sciopero va comunicata alle amministrazioni o alle imprese, le quali ne curano l'immediata e completa trasmissione alla Commissione, fornendo alla medesima tutte le informazioni riguardanti gli sviluppi delle astensioni collettive. Non solo, ma l'articolo 6 della legge n. 146 del 1990 prevede anche un preciso obbligo per il servizio pubblico radiotelevisivo nonché per le altre emittenti radiotelevisive e i giornali quotidiani di divulgare le informazioni complete sugli scioperi.

Vorrei ribadire che la nostra autorità, proprio per le sue specifiche competenze tecnico-istituzionali, intende porsi, fermi restando il rispetto delle proprie competenze, come un organismo propositivo e di studio, vale a dire come un possibile interlocutore privilegiato sulle tematiche del conflitto collettivo e della sua regolamentazione in senso ampio.

Certo, allo stato attuale non possiamo contare su grandi mezzi o risorse. Il

nostro stanziamento di bilancio è di gran lunga più modesto rispetto a quello di altre autorità, non abbiamo ancora un ruolo del personale — vera anomalia nel panorama delle *authority* — e disponiamo di un piccolo organico di personale comandato da altre amministrazioni pubbliche che lavora con molta dedizione e senso dello Stato.

Siamo un'autorità virtuosa, la cui attività, sebbene non abbia a oggetto profili spiccatamente o direttamente economici, è volta a incidere profondamente sulle dinamiche sociali, se è vero come è vero che il Paese, in termini economici, ha un significativo risparmio quando la Commissione, con la sua attività di mediazione e di composizione del conflitto, riesce, ad esempio, a far rientrare uno sciopero nazionale del trasporto aereo o ferroviario o della sanità o quando interviene per far rispettare le regole sullo sciopero degli autotrasportatori o della distribuzione del carburante.

Mi fermerei qui con questa prima panoramica del lavoro e delle funzioni dell'autorità. Per un'analisi dettagliata di quanto è successo nel mese di gennaio, con particolare riferimento agli scioperi selvaggi che hanno caratterizzato specifici settori, rimando alla relazione che allego agli atti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Alesse, anche per aver messo a disposizione della Commissione tale documentazione, che si occupa in maniera specifica dei casi più eclatanti che si sono verificati nello scorso mese di gennaio.

Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE BERRETTA. Anzitutto penso che questa iniziativa sia stata estremamente importante.

Da siciliano mi sento portato a focalizzare l'attenzione sulla vicenda che ha riguardato la mia regione. Premetto con grande chiarezza che ho avuto la sensazione — spero di essermi sbagliato — che l'efficacia dell'azione della Commissione di garanzia sia stata perlomeno limitata.

In quei giorni ho potuto verificare, anche attraverso alcune interviste del presidente, l'esistenza di una lamentela in ordine ai ridotti poteri. Mi domando, però, come siano stati esercitati quelli assegnati. Sicuramente era possibile tentare di convocare le parti, andare sul posto per capire cosa stava accadendo o avviare un'istruttoria che, secondo me, sarebbe stata estremamente utile. Limitarsi a inviare alcune lettere che rischiano di essere di dubbia efficacia, come appare dalla relazione che ci ha consegnato, mi è sembrato un modo di agire non adeguato alla gravità della situazione.

Come ben sappiamo, la Commissione di garanzia ha un ruolo importante e lo ripeteva il presidente in maniera puntuale, ripercorrendo le funzioni che la legge le assegna. Tenuto conto del modo in cui il conflitto si sta trasformando e del fatto che questi episodi purtroppo potrebbero ripetersi in futuro, sarebbe stato utile e opportuno, con la prudenza necessaria, cominciare a sperimentare i poteri che dal 2000 sono stati attribuiti alla Commissione e che certo non sono stati oggetto di un esercizio attento, specie nel caso che più conosco.

È detto, inoltre, che è stato aperto un procedimento nei confronti di un soggetto in particolare, anche in ragione del mancato rispetto di uno specifico accordo sul trasporto merci. Io credo che le sanzioni non solo debbano essere comminate, ma debbano essere chiaramente tese a penalizzare comportamenti scorretti. Dal punto di vista della misura, quindi, attendo sanzioni adeguate al danno arrecato agli imprenditori e ai cittadini siciliani e alle limitazioni alle libertà fondamentali prodottesi in un territorio grande come la Sicilia, che essendo un'isola rischia però di essere sempre a sé stante.

Anche nella considerazione della Commissione di garanzia temo che sia prevalso questo atteggiamento.

PRESIDENTE. Vorrei sottoporre al presidente una piccola riflessione.

Nella relazione si focalizza l'attenzione sui poteri e sui limiti di questa *authority*

rispetto alla garanzia di quel sottile equilibrio che esiste tra l'esercizio del diritto di sciopero e l'esigenza di tutelare i diritti costituzionalmente tutelati.

Ricordo a me stesso e ai colleghi di aver depositato, non più tardi di un anno fa, una proposta di legge, frutto anche di alcune analisi che si sono sviluppate in seno alla Commissione lavoro, che toccava temi sensibili, quali la rappresentatività sindacale e l'esercizio del diritto di sciopero, in ordine al quale vige l'articolo 40 della Costituzione. Dell'attuazione di tale previsione costituzionale da qualche decennio non si parla, se non con un rinvio ad accordi fra le parti sociali che, per la verità, non hanno avuto grande seguito e che mi sembra enucleino le difficoltà che il presidente ha testé rappresentato.

Vorrei chiedere se nel contesto del recupero di una proposta di legge, che come tutte le proposte è perfezionabile, emendabile e migliorabile, ci sia la possibilità di chiarire meglio gli aspetti di armonizzazione che venivano sottolineati nella relazione e di capire, sotto questo profilo, quale contributo potrebbe fornire l'autorità in virtù dell'esperienza acquisita in questo periodo di esercizio di una funzione molto delicata, che credo acquisti una particolare urgenza alla luce del fatto che la conflittualità sociale sta esplodendo.

GIULIANO CAZZOLA. Ringrazio il presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Vorrei porle una domanda partendo da una premessa. È chiaro che la Commissione di garanzia agisce nel mondo, opera cioè in un settore molto delicato e senza dubbio la conflittualità sociale va « lasciata dalla parte del pelo » perché non si può non tenere conto delle situazioni concrete in cui ci si trova a operare. Credo che questo vada riconosciuto e apprezzato. Anche se qualche volta può sembrare che ci siano dei ritardi, capisco che i poteri di cui la Commissione dispone devono essere gestiti in modo tale da non aggravare le situazioni e cercare un equilibrio con il momento dell'intervento.

Ho però l'impressione, e vorrei che il presidente fosse in condizione di smentirmi, che potrebbe essere comminata una serie di sanzioni — non sempre la Commissione è in grado di attuarle, ma spetta a lei proporle — che intervengono sui soggetti collettivi. È giusto che i singoli lavoratori non siano sanzionati nell'esercizio di un loro diritto finché la giurisprudenza riconosce il diritto di sciopero come un diritto individuale, ma esiste un bagaglio di sanzioni rivolte alle organizzazioni rappresentative e tenute a esercitare un dovere di influenza, come per esempio la sospensione dei diritti sindacali o la sospensione delle ritenute delle quote associative, che ho l'impressione si stenti ad adottare, quand'anche sarebbero utili ed efficaci.

Nell'elenco che ci ha fornito la Commissione emerge anche quali sono le organizzazioni sindacali che più delle altre usano e abusano del diritto di sciopero e si nota, per esempio, che le organizzazioni storiche adottano un atteggiamento di maggiore responsabilità rispetto a organizzazioni più corporative, più particolari o di più recente costituzione, che spesso invece hanno usato del diritto di sciopero in forme che sono state revocate o sulle quali sono state invitate a soprassedere.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi e do la parola al presidente Alesse per la replica.

ROBERTO ALESSE, *Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.* Grazie, presidente. Rispondendo alla prima domanda, do in parte risposta anche al quesito dell'onorevole Cazzola.

Consentitemi di dire che io do un giudizio molto positivo sulla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni. A ventuno anni dalla sua prima applicazione, questa legge oggettivamente ha contribuito a civilizzare il conflitto collettivo di lavoro. Questo non solo perché ha procedimentalizzato l'esercizio del diritto di sciopero, consentendo alla Commissione

di essere il garante del procedimento, ma anche perché — lo voglio dire a chiare note — la legge ha funzionato per l'alto senso di responsabilità di tutte le parti e di tutti gli attori del conflitto collettivo.

Come ripeto, do un giudizio positivo di questa complessa legge che ha procedimentalizzato l'esercizio del diritto di sciopero. I poteri che la legge conferisce all'autorità non sono poteri leggeri. Come ricordava l'onorevole Cazzola, interveniamo in un contesto che è estremamente delicato. Io sono stato eletto presidente della Commissione di garanzia da due mesi e da due mesi dico a destra e a manca che nessuno vuole comprimere il diritto di sciopero, che è un diritto costituzionalmente garantito. È proprio nei momenti di massima tensione dialettica che si deve consentire ai lavoratori di manifestare le proprie ragioni. Guai a comprimere questo diritto.

Il problema è che il diritto di sciopero deve essere esercitato nelle forme e nei modi previsti dalla legge. D'altra parte esiste un diritto altrettanto costituzionalmente rilevante che è quello dei cittadini di usufruire dei servizi pubblici essenziali. Sotto questo profilo, la legge n. 146 del 1990 è un modello anche per altri Paesi europei. Noi interveniamo, a volte pesantemente, quando le astensioni collettive dal lavoro non sono preannunciate, cioè quando si verificano *ex abrupto*, quando ricadiamo nella forma dello sciopero selvaggio o quando non sono preventivamente autorizzate dalla Commissione perché producono un'oggettiva compressione del diritto fondamentale dei cittadini di usufruire dei servizi pubblici essenziali.

Nel momento in cui scattano tutte le procedure previste dalla legge, la Commissione deve andare alla ricerca — lo dico senza mezzi termini — faticosa delle responsabilità da accertare nei confronti di chi viola la legge. Anche con riferimento alla vicenda dei tassisti, abbiamo assistito a forme inopinate e improvvise di astensione dal lavoro in cui non era facile capire se la responsabilità fosse anche delle varie sigle sindacali oppure solo dei singoli lavoratori autonomi. Per questo

abbiamo chiesto alle autorità competenti, soprattutto ai prefetti delle città interessate dai blocchi, di fornirci elementi istruttori per valutare la gravità dei comportamenti.

Sempre con riferimento alla prima domanda dell'onorevole Berretta su quanto è accaduto in Sicilia, abbiamo assistito anche lì a blocchi stradali che sono vietati esplicitamente dall'articolo 6 del Codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori e abbiamo aperto un procedimento di valutazione nei confronti dell'associazione siciliana degli autotrasportatori. È chiaro che aprire un procedimento, proprio perché dobbiamo difendere lo Stato di diritto, significa anche garantire il contraddittorio. Noi apriamo la procedura, sentiamo le parti, accertiamo di chi sono le responsabilità e, una volta che ci formiamo, sulla base di elementi istruttori, le nostre idee, certamente irrogiamo le sanzioni.

Con riferimento, invece, al potere di precettazione, ho constatato che, quando viene esercitato in modo unilaterale o dai ministri delegati o dai prefetti e in ordine a scioperi su cui vi sono valutazioni tecniche differenti tra l'autorità di garanzia, che ritiene, ad esempio, l'astensione legittima perché non comporta un'eccessiva concentrazione di scioperi lesiva del diritto dei cittadini utenti, e le altre autorità, che invece ritengono che occorra precettare, i soggetti destinatari dell'ordinanza si irrigidiscono e si chiedono come mai, se la nostra valutazione dello sciopero è positiva e riteniamo che esso sia regolare, dall'altra parte si proceda senza mezzi termini con l'ordinanza di precettazione.

Bisogna creare una sorta di omogeneizzazione nella valutazione. Adesso le varie autorità amministrative indipendenti sono sotto attacco, ma in questo campo, che è un campo minato, l'esercizio di un potere più forte viene paradossalmente accettato con maggiore equilibrio dai soggetti che lo subiscono che non quando invece, come ripeto, sulla base di valutazioni opposte,

sono il Governo o i prefetti a porlo in essere. Come ho detto nella mia relazione, questi soggetti vengono visti come contro parte « politica » del conflitto.

Occorre svolgere una profonda riflessione. I poteri ci sono, ma certo bisogna utilizzarli *cum grano salis*. Quando li azioniamo, dobbiamo essere consapevoli per evitare, ad esempio, di essere ribattezzati « commissione antisciopero ». Guai a far passare questo messaggio. La delicatezza del compito ci induce a un grande equilibrio, a una grande sapienza.

L'autorità possiede anche un potere di *moral suasion* molto forte. Ho ricordato che, quando le proclamazioni vengono comunicate e noi rispondiamo che le riteniamo illegittime per vari motivi, dall'altra parte la nostra indicazione è accettata al 99 per cento. È una Commissione che lavora sotto silenzio, ma che rappresenta un punto di equilibrio per l'intero sistema.

Vengo alla domanda del presidente Moffa. Noi siamo ovviamente rispettosi della sovranità del Parlamento. Ben venga una proposta di legge che avvii una riflessione a 360 gradi sull'intero tema.

Non possiamo che dare la nostra massima disponibilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 22 marzo 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

ANALISI DEI SETTORI NEL PERIODO GENNAIO – FEBBRAIO 2012.

Vengo ora a riferire, sia pure sinteticamente, sugli scioperi più rilevanti che sono stati effettuati nel mese di gennaio, o proclamati per il mese di febbraio, con riferimento agli specifici settori.

L'intensificazione delle manifestazioni di protesta cui abbiamo assistito è riconducibile, com'è noto, alla recente approvazione, da parte del Governo, del decreto legge sulle c.d. "liberalizzazioni".

Tale situazione ha dato luogo alla proclamazione di alcuni scioperi nazionali effettuati spesso al di fuori delle regole, con conseguenti profili di ordine pubblico.

Nel quadro delineato, per quanto di competenza, l'attività di prevenzione e di monitoraggio svolta dalla Commissione è stata cospicua. Gli interventi sono stati, innanzitutto, di carattere preventivo, attraverso il ricorso alle indicazioni immediate di violazione. La Commissione ha poi tenuto un'interlocuzione continua con i Prefetti e i Ministri competenti, sollecitandoli, una volta accertato il rischio di grave pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, all'adozione delle ordinanze di precettazione previste dalla legge.

Infine, la Commissione, accertate le violazioni della normativa, ha provveduto, *ex post*, ad adottare le delibere di apertura del procedimento di valutazione nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dei comportamenti illegittimi.

In particolare:

SETTORE TAXI

Nel mese di gennaio, la conflittualità nel settore relativo al servizio taxi è stata molto intensa, anche in considerazione delle modalità delle forme di protesta attuate,

che, come ampiamente documentato dai mezzi di informazione, hanno inciso in maniera intollerabile sul diritto alla mobilità degli utenti.

La Commissione ha, in primo luogo, invitato tutte le Associazioni di categoria, pur in mancanza di un formale atto di proclamazione di sciopero, al rispetto degli obblighi che la legge pone in materia di garanzia dei diritti dell'utenza.

Di conseguenza, la Commissione ha immediatamente scritto al Ministro dell'Interno, al Sindaco e al Prefetto della Capitale e delle altre città "a rischio" (Milano, Napoli, Torino, Bologna), chiedendo loro di fornire ogni notizia utile in merito ai disservizi derivati dalle azioni di protesta, con particolare riferimento a quanto avvenuto presso gli scali aeroportuali e le stazioni ferroviarie, e di valutare la sussistenza delle condizioni per l'adozione delle ordinanze di precettazione.

A seguito dell'invito della Commissione, il Ministro dell'Interno ha provveduto a sollecitare tutti i Prefetti della Repubblica ad un attento monitoraggio della situazione e a trasmettere alla Commissione le informazioni richieste. Tali dati sono, a tutt'oggi, in corso di acquisizione.

La proclamazione dello sciopero dei Taxi indetto per lo scorso 23 gennaio, da parte di tutte le Organizzazioni di categoria, è stata formalmente valutata regolare dalla Commissione.

Successivamente alla richiesta, avviata dal Codacons, di apertura di un procedimento di valutazione a carico dei responsabili delle agitazioni, l'Autorità ha provveduto ad informare la predetta Associazione di utenti della difficoltà di operare in tal senso, in mancanza di documentazione probatoria.

Il problema attualmente all'esame dell'Autorità è, infatti, proprio quello della corretta individuazione dei soggetti responsabili dell'organizzazione delle azioni di protesta illegittime, considerato che, allo stato, dalla documentazione agli atti, si rileva esclusivamente una responsabilità dei singoli lavoratori.

L'attività della Commissione è, pertanto, diretta ad individuare i soggetti collettivi (associazioni di categoria e/o cooperative di tassisti), eventualmente

responsabili della promozione delle assemblee che, seppure indette formalmente per i lavoratori fuori servizio, hanno, nei fatti, portato ad una mobilitazione generale.

In funzione di tale obiettivo, la Commissione, nella seduta del 23 gennaio 2012, ha deliberato di richiedere al Questore e al Prefetto di Bologna ogni utile informazione in merito al c.d. “Parlamentino nazionale taxi” riunitosi a Bologna in data 11 gennaio 2012; in merito alla sua composizione, con particolare riferimento ai soggetti collettivi dallo stesso rappresentati ed ai nominativi dei relativi responsabili legali; in merito alle iniziative adottate in tale sede. Ha, altresì, richiesto la trasmissione di ogni prova documentale (volantini, manifesti, verbali, etc.) circa le deliberazioni approvate dal suddetto organismo e le conseguenti manifestazioni di protesta che hanno portato ai blocchi del servizio in diverse città italiane, a decorrere dal 12 gennaio 2012.

Parallelamente, in relazione alle vicende che hanno portato la Polizia Municipale del Comune di Napoli alla denuncia di 441 tassisti presso la Procura competente, il Sindaco De Magistris è stato invitato a trasmettere copia dei relativi atti e tutta la documentazione allegata a supporto della denuncia medesima, oltre ad ogni altra informazione utile.

SETTORE CARBURANTI

Appresa dagli organi di informazione la notizia che le Associazioni dei gestori degli impianti di distribuzione di carburante si erano mobilitate, al fine di attuare forme di protesta contro le iniziative governative in atto, la Commissione di garanzia, pur non avendo ricevuto alcun atto di proclamazione di sciopero da parte delle associazioni di categoria, ha subito richiamato l'attenzione sulla necessità di rispettare la normativa in materia di scioperi.

Quindi, a seguito dei continui annunci sulla stampa e su *web*, in ordine agli imminenti scioperi della categoria, uniti alla protesta che ha interessato il settore trasporto merci, la Commissione, rilevando l'anomalo “effetto annuncio” che i suddetti comunicati producevano sull'utenza, è intervenuta nei confronti dei soggetti

proclamanti, facendo loro presente che la relativa condotta sindacale si poneva come elusiva degli obblighi previsti *ex lege*.

La Commissione ha, inoltre, rilevato che le formulazioni equivoche apparse sulla stampa, a decorrere dalla giornata del 17 gennaio 2012, in merito al preannunciato sciopero dei benzinai della durata di sette/dieci giorni, hanno ingenerato effetti distorsivi, sotto il profilo della corretta comunicazione all'utenza, anche tra gli operatori del settore.

L'Autorità ha, infine, invitato le Federazioni sia ad astenersi da comportamenti che, sotto i profili evidenziati, si pongano in contrasto con la Regolamentazione vigente, sia a diffondere comunicazioni relative a scioperi, esclusivamente in caso di effettiva proclamazione di questi.

SETTORE TRASPORTO MERCI

Il quadro delle proclamazioni

Nel settore dell'autotrasporto in conto terzi si è registrata, nel recentissimo periodo, un'intensa conflittualità.

Nel mese di dicembre sono stati proclamati, infatti:

un fermo dei servizi di autotrasporto merci nella Regione Sicilia dall'Associazione A.I.A.S., con nota del 19 dicembre 2011, dalle ore 00.00 del 16 gennaio 2012 alle ore 23.59 del 20 gennaio 2012;

un fermo nazionale del servizio di autotrasporto merci dalle ore 00.00 del 23 gennaio 2012 alle ore 24.00 del 27 gennaio 2012, proclamato, rispettivamente, da Conftrasporto, Confartigianato, Sna Casartigianati e Trasporto Unito Fiap.

Esaminate le proclamazioni del fermo nazionale, la Commissione ha, in un primo momento, segnalato, con un'indicazione immediata inviata alle Associazioni di categoria nazionali, la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero

prevista dal Codice di Autoregolamentazione degli Autotrasportatori, invitando ad escludere dalla loro protesta la Regione Sicilia. Tale invito è stato prontamente accolto dalle Associazioni.

IL FERMO IN SICILIA

L'Associazione degli autotrasportatori siciliani si è unita, nella protesta, con il c.d. "Movimento dei Forconi", portando al blocco di 5 giorni di strade e porti siciliani.

Da notizie di stampa, si è appreso, fin dal primo giorno che, nel corso della protesta degli autotrasportatori, erano stati posti in essere presidi e blocchi stradali.

Così, con nota del 17 gennaio 2012, inviata all'A.I.A.S. e a tutti i Prefetti della Regione Sicilia, la Commissione ha rammentato l'esigenza del pieno rispetto del Codice di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore dell'autotrasporto per conto terzi e, in data 23 gennaio 2012, la Commissione ha, altresì, deliberato l'apertura del procedimento di valutazione nei confronti di A.I.A.S., Associazione Imprese Autotrasportatori Siciliani, in persona del Presidente, sig. Giuseppe Richichi, per il mancato rispetto della regola della durata massima dell'astensione ("che non può essere superiore a 5 giorni") e per la violazione dell'articolo 6 del Codice di Autoregolamentazione degli Autotrasportatori in conto terzi del 20 giugno 2001, in base alla quale *"La proclamazione della protesta non dovrà prevedere l'effettuazione di blocchi stradali o di iniziative già sancite e sanzionate dal codice della strada in materia di circolazione stradale"*.

IL FERMO NAZIONALE

A partire dal 23 gennaio 2012, l'agitazione degli autotrasportatori si è poi propagata in tutta l'Italia, assumendo immediatamente proporzioni relevantissime, con la presenza di blocchi alla circolazione, e gravi disagi per i cittadini.

La Commissione ha così, nello stesso giorno, inviato una nota urgente al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministro dell'Interno chiedendo di valutare, in relazione all'impatto nazionale o locale delle manifestazioni di protesta, la sussistenza delle condizioni per l'adozione delle ordinanze di precettazione.

Sono in seguito pervenute in Commissione note di aggiornamento da parte del Ministro dell'Interno sullo stato della situazione, mentre anche il Prefetto di Roma ha emesso un'ordinanza, al fine di limitare i danni alla circolazione.

Numerosissime sono state le segnalazioni riguardanti gli ingenti disagi creati dalla protesta; la Commissione sta, allo stato, valutando gli elementi in proprio possesso, al fine di avviare un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti dei soggetti che, anche in questo caso, hanno violato il divieto di effettuazione dei blocchi stradali.

Con riferimento agli altri scioperi nazionali, segnalo quanto segue.

SETTORE TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Nell'ambito del settore del Trasporto Pubblico Locale, il conflitto ha subito un notevole incremento a seguito dei tagli alle risorse economiche da destinare al trasporto pubblico locale, contenuti nelle ultime Manovre finanziarie.

Al riguardo, si segnala lo sciopero nazionale del trasporto pubblico locale, proclamato dalla Segreteria nazionale USB, per l'intera giornata del 27 gennaio 2012, in concentrazione con gli scioperi generali di tutte le categorie pubbliche e private, proclamati per la medesima data.

La Commissione, in questo caso, è intervenuta segnalando al sindacato la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento ad altri scioperi precedentemente proclamati.

SETTORE TRASPORTO AEREO

Anche il settore del trasporto aereo ha visto proclamate, sempre per il 27 gennaio 2012, alcune astensioni, nazionali, riguardanti le maggiori Compagnie nazionali.

COMPARTO SCUOLA

Nel comparto scuola, i primi mesi dell'anno 2012 saranno interessati da tre scioperi nazionali, riguardanti tutto il personale a tempo indeterminato e determinato, o con contratti atipici, docente o ATA, impiegati presso il MIUR o nelle scuole di ogni ordine e grado, in Italia e all'estero.

Le motivazioni di tali scioperi sono direttamente connesse a rivendicazioni di carattere politico-economico, nonché alle numerose problematiche legate all'attuazione delle recenti riforme del sistema scolastico.

COMPARTO MINISTERI

Si segnala, allo stato, uno sciopero nazionale proclamato dalla Segreteria nazionale dell'organizzazione sindacale MARS (Movimento Azione Riforme Sindacali), consistente in un'astensione dalle prestazioni straordinarie e/o aggiuntive per tutti i lavoratori degli uffici centrali e periferici del Comparto Ministeri, per il periodo compreso dal 4 gennaio 2012 al 3 febbraio 2012.

Tale sciopero, di cui la Commissione ha già preso atto, attesa la sua regolarità, è stato proclamato per contrastare la manovra finanziaria approvata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 5 dicembre 2011.

SETTORE FARMACIE E SANITA'

Nel settore Farmacie, la controversia che ha interessato il periodo di riferimento è stata quella relativa al conflitto tra Federfarma e il Governo, a seguito dell'approvazione del decreto in materia di liberalizzazioni.

Per ciò che attiene alla chiusura nazionale di tutte le farmacie private proclamata per il giorno 1° febbraio 2012, le motivazioni sottese alla predetta forma di protesta sono da ricondursi alle disposizioni relative al servizio farmaceutico contenute nel provvedimento del Governo in materia di liberalizzazioni.

Per quanto riguarda la proclamazione di sciopero dei medici di medicina generale della FIMMG, dal 9 al 12 febbraio 2012, la stessa è da ricondursi ad una protesta contro le disposizioni del Governo contenute nella legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

SETTORE AVVOCATI

Le azioni di protesta in questo settore si sono concretizzate in un'astensione indetta a livello nazionale per manifestare contro la linea politica del Governo.

Tale astensione è stata ritenuta regolare dalla Commissione che ha, semplicemente, invitato i soggetti proclamanti ad escludere il Foro di Sala Consilina interessato da un'astensione precedentemente proclamata.

SETTORE TELECOMUNICAZIONI - POSTE - RTV

Nel settore, si è registrata una limitata conflittualità attuata, prevalentemente, attraverso il ricorso all'astensione dalle prestazioni straordinarie ed accessorie.

SCIOPERI GENERALI

Per il 27 gennaio 2012, sono stati proclamati, da Orsa, Usb, Cib Unicobas, Slai Cobas, Snater, Usi e Sicobas, due scioperi generali sui quali la Commissione è intervenuta (con indicazioni immediate, *ex art. 13, comma 1, lett. d*), della legge n. 146 del 1990), segnalando la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi precedentemente proclamati. Indicazioni puntualmente accolte dalle Organizzazioni sindacali.

Con riferimento ai suddetti scioperi, la Commissione ha invitato, inoltre, le Organizzazioni sindacali ad escludere da tali astensioni le categorie, a qualunque titolo impegnate, nelle difficili attività di recupero e di messa in sicurezza della Nave Costa Concordia. Anche questo invito è stato prontamente accolto dai soggetti proclamanti.

POTERI DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA

**Predisposizione
di regole
preventive alla
proclamazione di
sciopero**

- ➡ Valutazione degli accordi e codici
- ➡ Emanazione della Regolamentazione provvisoria
- ➡ Indizione del Referendum
- ➡ Emissione Lodo e potere di convocazione

**Prerogative a
seguito della
proclamazione
dello sciopero**

- ➡ Verifica di ulteriori possibilità per evitare lo sciopero
- ➡ Rilievi di legittimità (Indicazioni immediate)
- ➡ Segnalazioni alle Autorità precettanti

**Prerogative
successive alla
attuazione dello
sciopero**

- ➡ Valutazione del comportamento delle parti
e irrogazione delle sanzioni
- ➡ Doveri di riferire ai Presidenti delle Camere
- ➡ Pubblicità dei propri atti

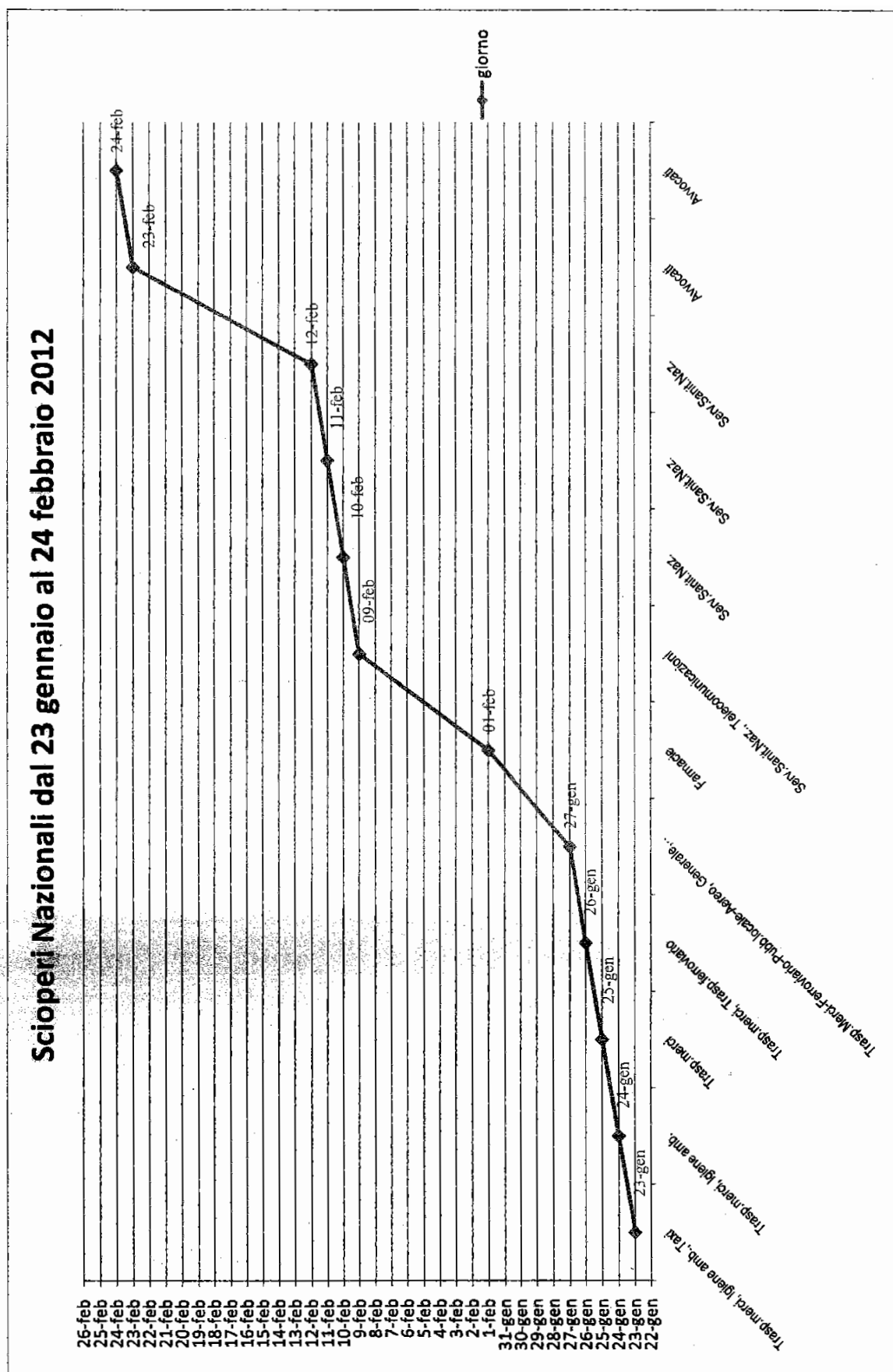
XVI LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 1° FEBBRAIO 2012

Quadro scioperi Nazionali dal 23 gennaio al 24 febbraio 2012

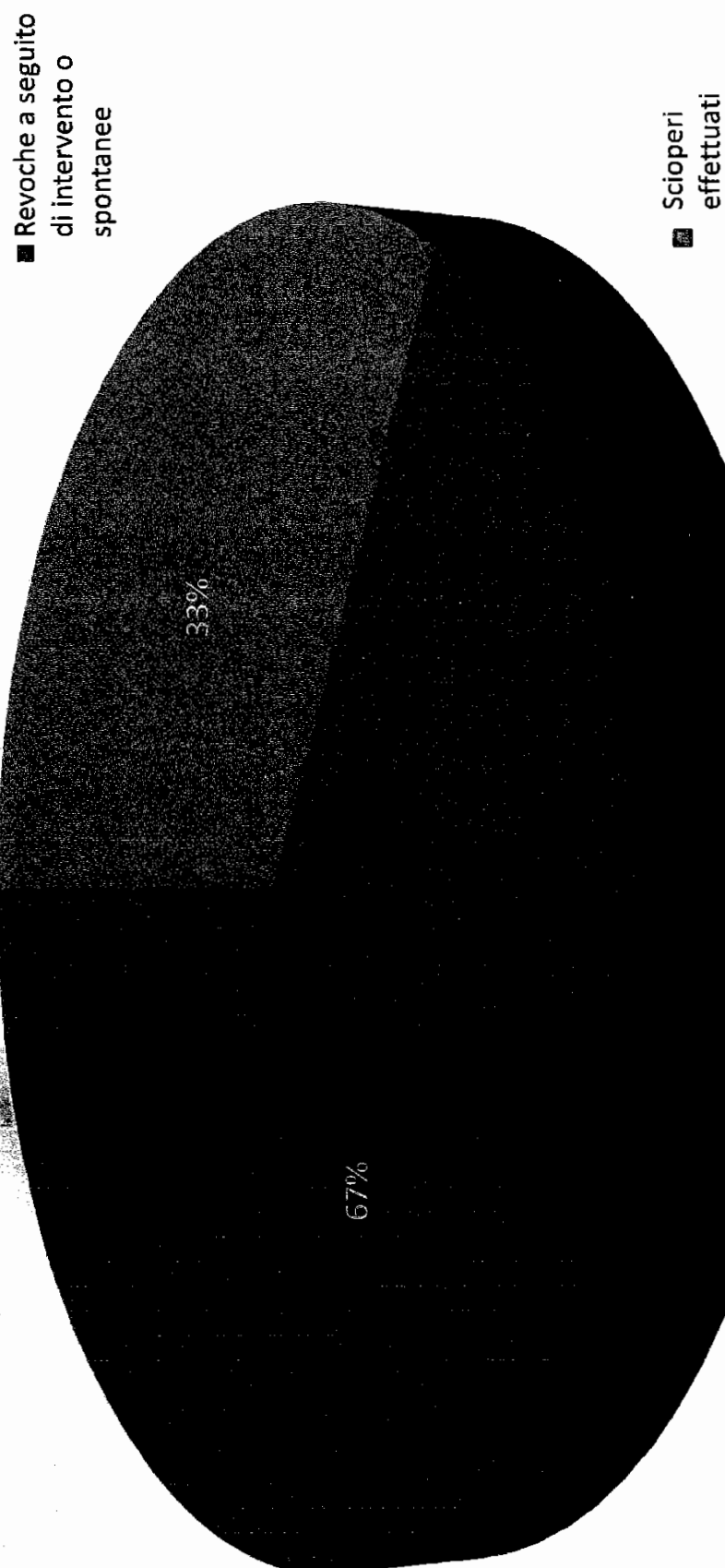
Settore	Aziende interessate	Data dal	Data al	Sindacati	Interventi della Commissione - Esito
Igiene ambientale	Aziende Fise-Assoambiente	23/01/2012	24/01/2012	Fp-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Fiadel	Indicazione immediata - Revoca
Taxi	Servizio Taxi	23/01/2012		Acai, Ancst, Asa-Taxi, Arat-Sicilia, Ata, Cisa-Taxi, Clai, Fast, Federlavoro, Federfaxi, Fita, Fit, Satam,	
Trasporto merci	Autotrasportatori Merci	23/01/2012	27/01/2012	Confrtrasporto (adeguamento)	Indicazione immediata - Revoca
Trasporto merci	Autotrasportatori Merci	23/01/2012	27/01/2012	Confrartigiano Trasporti	Indicazione immediata - Revoca
Trasporto merci	Autotrasportatori Merci	23/01/2012	27/01/2012	Trasportounito-Fiap (Adeguamento)	Indicazione immediata
Trasporto merci	Autotrasportatori Merci	23/01/2012	27/01/2012	Sna Casartigiani (adeguamento)	Indicazione immediata - Revoca
Trasporto ferroviario	Trenitalia	26/01/2012	27/01/2012	Orsa	
Generale	Categorie Pubbliche e Private	27/01/2012		Usb, Slai-Cobas, Cib-Unicobas, Snater,	Indicazione immediata - (adeguamento)
Generale	Tutte le Categorie	27/01/2012		Orsa (Adeguamento)	Indicazione immediata
Generale trasporti	Aziende del Comparto Trasporti	27/01/2012		Cub-Trasporti (adeguamento)	Indicazione immediata
Trasporto Aereo	Alitalia Cai	27/01/2012		Rsa Usb-Lavoro Privato	
Trasporto Aereo	Alitalia Cai	27/01/2012		Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl, Filit-Cgil, Avia	Revoca
Trasporto Aereo	Alitalia Cai	27/01/2012		Anpav	Revoca
Trasporto Aereo	Meridiana Fly	27/01/2012		Usb-Lavoro Privato	
Trasporto Aereo	Meridiana Fly	27/01/2012		Unione Piloti (adesione Aprm del 13/1)	
Trasporto pubblico locale	Aziende Trasporto Pubblico	27/01/2012		Usb	Indicazione immediata
Farmacie	Farmacie private	01/02/2012		Federfarma (esclusa la provincia di Catanzaro con nota del 26/1)	Indicazione immediata - Revoca
Telecomunicazioni*	Telecom Italia	07/02/2012	07/03/2012	Snater (Ultimo 2 ore)	
Servizio sanitario Nazionale	Aziende della Sanità Pubblica	09/02/2012	12/02/2012	Fimmg	
Telecomunicazioni	Eutelia	09/02/2012		Sic-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil	
Telecomunicazioni	Eutelia	09/02/2012		Ugl-Telecomunicazioni	
Telecomunicazioni	Wind	09/02/2012		Sic-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil	Revoca
Telecomunicazioni	Wind	09/02/2012		Ugl-Telecomunicazioni	
Avvocati	Ministero della Giustizia	23/02/2012	24/02/2012	Organismo Unitario dell'Avvocatura	
Avvocati	Ministero della Giustizia	23/02/2012	24/02/2012	Unione Camere Penali Italiane	

*Non rappresentato graficamente perché lo sciopero interessa solo le ultime due ore di lavoro

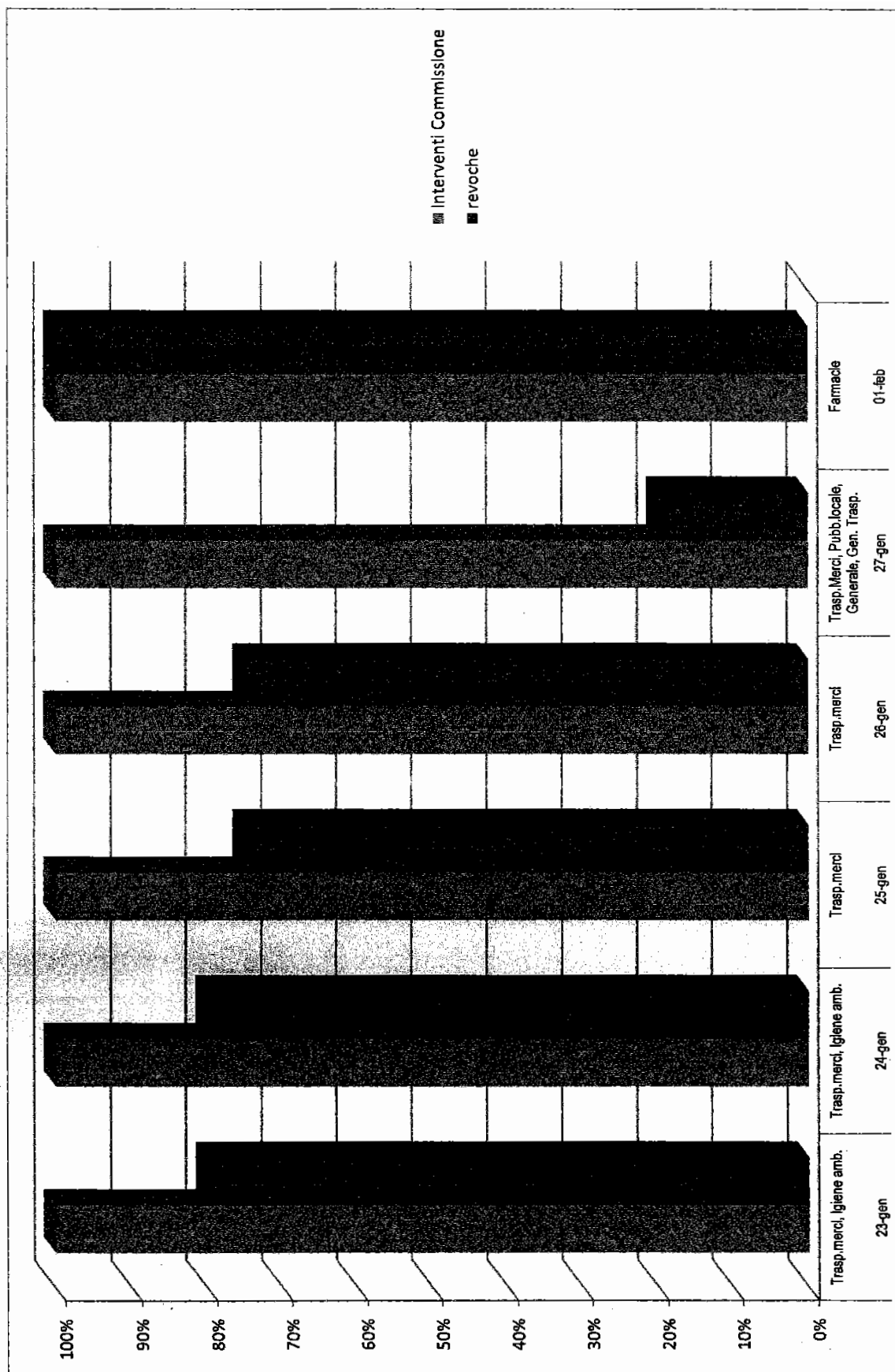
XVI LEGISLATURA — XI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 1° FEBBRAIO 2012

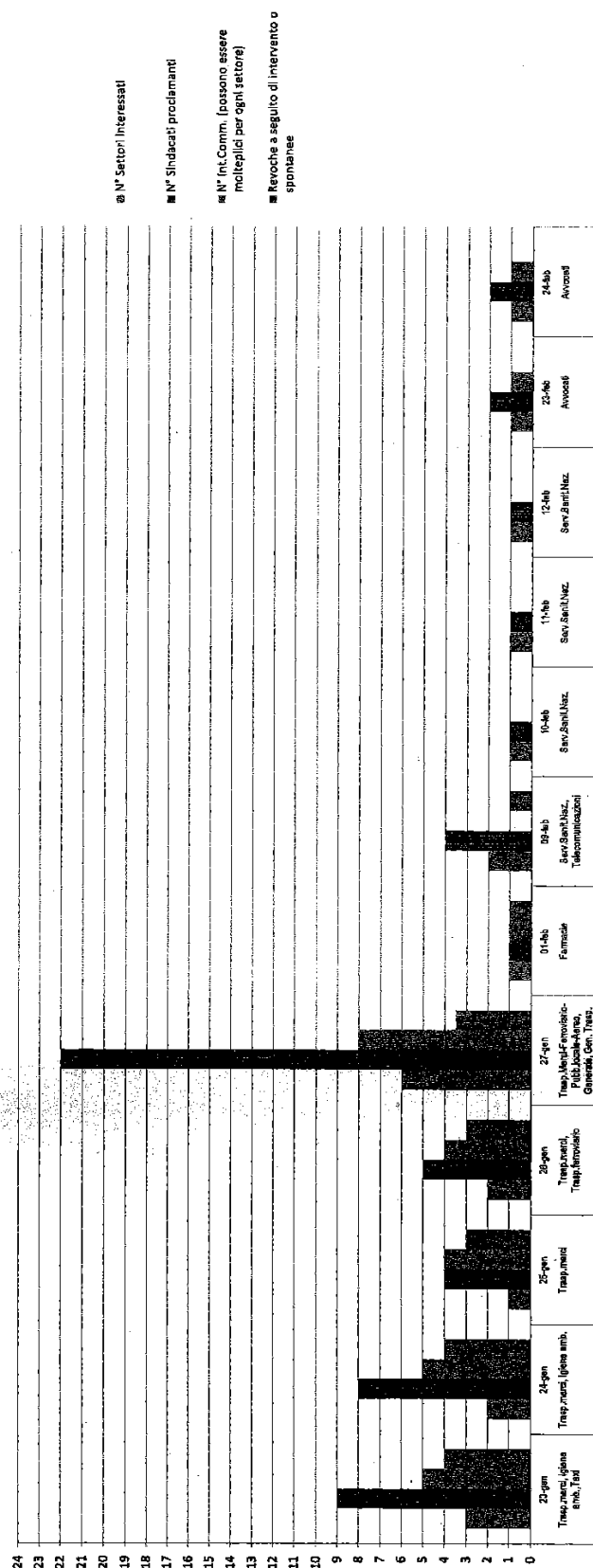


Interventi della Commissione dal 23 gennaio al 24 febbraio 2012



Incidenza degli interventi della Commissione per settore e relative revoche dal 23 gennaio al 24 febbraio 2012





€ 2,00



16STC0017250