

AGENS QUADERNI

Quadrimestrale Informativo di economia, trasporti, lavoro. Anno 9 n. 2 - Novembre 2007

Iscrizione al Tribunale di Roma

Sezione Stampa e Informazione n° 00149/99 del 7/4/1999

Proprietà

Agens - Agenzia Confederale dei Trasporti e Servizi - quota 100%

Sede

Viale Pasteur 10 Roma

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vincenza Alessio Ruffo

Responsabile scientifico

Sergio Maria Macciò

Supervisione

Massimo Bornengo

Coordinamento editoriale

Fabrizio Molina

Progetto Grafico e impaginazione

Studio Graffiti

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Novembre 2007

Indice

1. PREMESSA	9
<i>di Gian Maria Gros-Pietro</i>	
2. PRESENTAZIONE	11
<i>di Guido Scarascia</i>	
3. INTRODUZIONE	13
<i>di Sergio Maria Macciò</i>	
4. GLI ASPETTI GESTIONALI	27
Le valutazioni del Gruppo FS	
<i>di Giuseppe Depaoli</i>	
Le criticità della gestione del conflitto nelle aziende ferroviarie e autoferrotranviarie: casi aziendali	
• Trenitalia	
<i>di Giuseppe Navazio, Gino Colella, Stefano Savino</i>	
• Gruppo Ferrovie Nord Milano	
<i>di Felice Orsi</i>	
• ATM – Azienda Trasporti Milanesi	
<i>di Elio Mairani</i>	

5. L'INTERVENTO DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI <i>di Maria Rita Iorio</i>	67
6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE <i>di Sergio Maria Macciò</i>	103

1. Premessa

Siamo lieti di presentare, in questo numero della nostra collana di Quaderni, gli aspetti più significativi del dibattito che AGENS ha promosso, negli anni più recenti, sulle problematiche dello sciopero nei servizi pubblici essenziali e sul ruolo delle relazioni industriali.

Dopo gli approfondimenti giuridici effettuati negli anni più recenti, che hanno costituito l'oggetto di un nostro workshop nel 2005 e di uno specifico Quaderno nel 2006, abbiamo ritenuto opportuno affrontare direttamente la discussione con gli operatori aziendali del Gruppo FS e di altre imprese ferroviarie, iniziando a coinvolgere anche imprese del trasporto pubblico locale, a partire da quelle associate al sistema territoriale di Confindustria.

Ne sono derivati notevoli spunti di riflessione, che abbiamo analizzato con l'ausilio dell'esperienza anche della Commissione di Garanzia, cui nell'occasione sono stati indirizzati i segnali di preoccupazione che provengono dal mondo delle imprese, chiamate ad operare in un settore in rapida evoluzione verso la liberalizzazione del mercato ma non sufficientemente assistito da un quadro di regole comunemente condivise.

Confidiamo, quindi, di aver dato un utile contributo per l'analisi delle principali criticità esistenti sia sul piano della prevenzione del conflitto che su quello della sua regolazione, in funzione dell'apertura di quelle "nuove frontiere" delle relazioni industriali che auspicavamo nella precedente pubblicazione di questa collana, a conferma della nostra attitudine a privilegiare la ricerca del consenso attraverso soluzioni negoziali delle occasioni di conflitto.

Gian Maria Gros-Pietro

2. Presentazione

*di Guido Scarascia**

Unindustria Bologna è la neonata Associazione, che deriva dalla unificazione di Confindustria Bologna e dell'Associazione delle piccole imprese di Bologna. Questa novità è molto importante non solo per la città di Bologna, ma anche per tutto il Sistema Confindustria, perché è un ulteriore segnale della coincidenza degli interessi di tutte le imprese, grandi, medie e piccole.

Con questo breve saluto desidero sottolineare come l'Associazione a Bologna abbia già prestato negli anni scorsi e continui a prestare una particolare attenzione ai temi che oggi si discuteranno, quali da una parte lo sciopero nei servizi pubblici essenziali e nei trasporti in particolare, e dall'altra la contrattazione collettiva e le tecniche di negoziazione.

Sotto il profilo delle relazioni industriali, in questi giorni l'attenzione è rivolta in modo particolare all'avvio delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo dell'industria metalmeccanica. Questo tema ha forti analogie con quello della contrattazione per il settore dei trasporti, tema di estremo interesse per le realtà aziendali associate.

Un particolare ringraziamento va, quindi, ad Agens per aver voluto portare qui a Bologna questa interessantissima occasione di dibattito. Da parte nostra ribadiamo la disponibilità a ospitare ancora ulteriori iniziative di questo tipo e a fornire la nostra assistenza specialistica alle aziende presenti nel campo giuslavoristico e delle relazioni industriali.

Cedo ora la parola al collega Sergio Maria Macciò di Agens per il primo intervento.

* Servizi sindacali Unindustria Bologna

3. Introduzione

*di Sergio Maria Macciò**

Un ringraziamento innanzitutto a Unindustria Bologna che ospita nella sua prestigiosa sede questa nostra iniziativa, che abbiamo organizzato insieme ai nostri colleghi del sistema associativo territoriale per creare un momento di dibattito direttamente con gli esponenti delle direzioni aziendali del settore del trasporto pubblico, in particolare di quello ferroviario, su temi a tutti noi ben noti, in quanto siamo responsabili di funzioni e di attività, sia sul territorio che a livello centrale, riguardanti le relazioni industriali, la contrattazione collettiva nazionale e aziendale, la gestione dello sciopero nei servizi pubblici.

Come AGENS abbiamo cercato, lavorando anche all'interno del sistema associativo di Confindustria, di mantenere viva l'attenzione e la sensibilità sui problemi del trasporto ferroviario, sulle specificità delle relazioni industriali in questo settore, per il quale Confindustria avviò nel 2000-2001 quella complessa trattativa con le organizzazioni sindacali di categoria che portò nel 2003 alla stipula del primo contratto collettivo nazionale specificatamente applicabile al settore delle attività ferroviarie, allora esclusivamente rappresentato dalle aziende del Gruppo Ferrovie dello Stato.

Riteniamo, infatti, opportuno seguitare ad approfondire, sia a livello di mondo accademico che, come nell'odierna occasione, con gli operatori aziendali, questi argomenti, sui quali non ci sono conclusioni, anche perché nel nostro sistema di relazioni industriali sono comparsi alla ribalta nuovi soggetti sindacali, si è dovuto affrontare nuove oc-

* Direttore Relazioni Industriali AGENS

casioni di conflitto, al di là delle tradizionali vertenze per i rinnovi dei contratti collettivi nazionali e aziendali, che già da sole basterebbero a rendere difficile il nostro mestiere, coesistendo attualmente in questo settore, come è noto, il CCNL delle Attività ferroviarie, prima menzionato, e il CCNL delle aziende autoferrotranviarie.

La sfida lanciata nel 2003 da Confindustria, AGENS, Gruppo FS e sindacati di categoria per favorire, anche mediante il nuovo contratto unico di settore, la liberalizzazione del trasporto ferroviario nel rispetto di regole comuni per il lavoro, ha incontrato, come sappiamo, grandissime difficoltà ed il CCNL del 2003, che è venuto a scadenza alla fine del 2006, è rimasto sostanzialmente applicato solo dalle Aziende del Gruppo FS e da alcune altre aziende operanti nei servizi complementari di accompagnamento dei treni notte passeggeri e della ristorazione a bordo treno, tramite accordi aziendali di “confluenza” al CCNL di settore.

Oggi si ritiene che quel CCNL abbia esaurito la sua carica innovativa e che si debba trarre ad un nuovo CCNL unico per un settore ferroviario allargato a quei servizi di trasporto pubblico, sia su ferrovia che su strada, che garantiscono il diritto di mobilità delle persone. Quindi si prefigura una nuova sfida, da un lato per rispondere più adeguatamente alle esigenze di un settore che deve assicurare, nel contesto dei servizi di mobilità delle persone, quel diritto “universale” alla mobilità che è costituzionalmente protetto; dall’altro per non ostacolare indebitamente la concorrenza nel trasporto pubblico, se si vuole che il settore ne possa trarre tutti i benefici sul piano dell’efficienza e dell’economicità, a partire da una semplificazione delle regole del lavoro.

Al riguardo, qualunque soluzione può anche essere opinabile: quello che è certo è che oggi comunque i protagonisti di questa sfida - le imprese con le loro associazioni industriali, le organizzazioni sindacali di categoria - potranno contare su consolidate esperienze di con-

trattualistica del lavoro, di cui il CCNL del 2003 ha rappresentato un passo importante proprio verso quell'esigenza di semplificazione soprarichiamata.

Può essere utile soffermarsi un poco sulla più recente evoluzione delle relazioni industriali nel trasporto ferroviario italiano, in particolare delle Ferrovie dello Stato dopo la loro adesione al sistema di Confindustria, di poco precedente la riforma degli assetti contrattuali introdotta dal Protocollo 23 luglio 1993, che ha stabilito le regole comuni sui livelli contrattuali e le materie oggetto di contrattazione per ciascun livello, nazionale e aziendale.

Il Protocollo, infatti, ha sicuramente ispirato i successivi contratti e accordi collettivi di FS, a partire dal 1994 sino al febbraio 1998, quando è stato stipulato l'ultimo contratto collettivo "nazionale" di FS, prima della "riforma" introdotta dall'accordo a livello di Governo sottoscritto il 23 novembre 1999.

Si trattava, in realtà, di contratti collettivi aziendali a valenza nazionale in quanto applicati a tutti i lavoratori del trasporto ferroviario dipendenti dall'unica azienda a rete nazionale (monopolista) esistente nel settore, dove tradizionalmente si è sempre avuto l'intervento pubblico, per cui la composizione degli interessi di cui le parti erano portatrici avveniva in maniera diversa rispetto alle normali realtà di mercato.

Questa situazione aveva un riflesso ben preciso nelle modalità di confronto fra le parti, così come formalizzate nei precedenti contratti collettivi di FS, che prevedevano un sistema di relazioni industriali in cui i rapporti fra azienda e organizzazioni sindacali erano codificati mediante l'individuazione precisa delle materie oggetto di informazione e di contrattazione, con articolazioni a tutti i livelli aziendali, da quello centrale di *holding* a quello di singolo stabilimento.

Di fatto, quindi, il richiamato Protocollo del 1993 finiva per regolare solo taluni aspetti procedurali, quale la scansione temporale della vi-

genza della parte normativa e di quella salariale del contratto “nazionale”, ma anche in questo caso in modo anomalo, perché i rinnovi contrattuali si collocavano, di norma, in un contesto di numerosi altri specifici accordi e protocolli tra Governo, azienda FS, Agens e sindacati, costantemente alla ricerca di soluzioni di efficientamento e riequilibrio delle risorse umane, per contribuire al risanamento di FS e alla sua trasformazione nell’ambito del più generale riassetto del trasporto ferroviario europeo.

Il risultato era una stratificazione di norme, clausole e impegni contrattuali che non trovava riscontro in nessun altro settore industriale, dove la cadenza dei rinnovi contrattuali, quadriennale per la parte normativa e biennale per quella salariale, era ormai consolidata nel rispetto dei principi del Protocollo del luglio 1993.

Il 23 novembre 1999 i Ministri del Tesoro, Amato, dei Trasporti, Treu, la “Società F.S. spa” assistita da Agens, le Confederazioni sindacali generali CGIL, CISL, UIL e, per la prima volta congiuntamente, UGL, insieme alle rispettive federazioni sindacali di categoria (FILT-CGIL, FIT-CISL, Uiltrasporti, UGL Trasporti) e a quelle “autonome” (FAST-Confsal, SMA-Confsal, Fisast), a fronte della necessità di fronteggiare la situazione di crisi di FS, anche in relazione ai processi di liberalizzazione, convenivano che il processo di risanamento e sviluppo di FS doveva essere regolato da “un percorso negoziale che, attraverso l’utilizzo di tutte le leve disponibili, accompagni, favorisca e sostenga il cambiamento”. Oltre alle indicazioni in materia di nuovi assetti societari del Gruppo, di politiche di investimenti, di piani di sviluppo, l’accordo sottolineava l’esigenza che l’azienda FS procedesse ad una forte azione per il contenimento dei costi operativi, tra cui una sensibile riduzione del costo del lavoro, senza incidere sui livelli di reddito.

E proprio la necessità di raggiungere definitivamente il risanamento aziendale conduceva alla decisione di “superare” il contratto colletti-

vo aziendale di FS del febbraio 1998, che di fatto era, come già accennato, un contratto aziendale applicato a tutti i lavoratori del trasporto ferroviario nazionale, in quanto dipendenti dell'unica azienda monopolista del settore, per dar vita ad un nuovo CCNL “delle attività ferroviarie”, quale strumento regolatore del lavoro ferroviario.

I capitoli centrali dell'accordo 23 novembre 1999 contenevano già le linee-guida dal nuovo CCNL di settore, con esplicito riferimento al campo di applicazione, alla durata, all'assetto contrattuale “in coerenza con quanto stabilito dal Protocollo 23 luglio 1993 ed ispirandosi alle prevalenti esperienze contrattuali nei comparti industriali e dei servizi”, quindi secondo le tradizionali articolazioni in un primo livello per la disciplina di tutti gli elementi fondamentali del rapporto di lavoro, e in un secondo livello individuato “nell'ambito di un esplicito sistema di rinvii stabilito dal CCNL e nel rispetto dei principi del Protocollo 23 luglio 1993 circa la non sovrapponibilità e ripetitività delle materie considerate”.

I ripetuti richiami al Protocollo del 1993, oltre che al Patto 23 dicembre 1998 sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali nei trasporti, il c.d. “Patto delle Regole”, indicavano chiaramente la condivisione della scelta di affermare la tendenza alla generalizzata applicazione di uno stesso contratto collettivo da parte di tutte le imprese operanti nel settore, come si stava realizzando per altri importanti categorie merceologiche dei servizi (telecomunicazioni, elettricità, energia, gas-acqua) in corso di liberalizzazione dei mercati.

Scelta che apparteneva, ovviamente, alla libera disponibilità delle parti sociali firmatarie dell'accordo del 1999, con l'autorevole avallo dei due Ministri pro-tempore dell'Economia e dei Trasporti, e che introduceva una nuova prospettiva di espansione della sfera di applicazione del contratto collettivo nell'ambito di un settore merceologico, con importanti riflessi di natura economica, commerciale e sociale.

Senza voler qui affrontare le problematiche più in generale connesse alle preoccupazioni circa gli effetti sulla contrattazione collettiva determinati dalla liberalizzazione dei servizi pubblici, ci limitiamo a rilevare che, accanto alle “aperture politiche” in materia, contenute in modo anche sorprendente nell’accordo del novembre 1999, forse l’eccessiva tensione (o la pressione sindacale) ad estendere il “campo di applicazione” del nuovo CCNL aveva indotto il Governo a formalizzare una clausola che individua, insieme alle attività di trasporto ferroviario e di gestione dell’infrastruttura ferroviaria, anche attività di *“progettazione e costruzione di sistemi, impianti, rotabili ferroviari e relativa manutenzione,*”, come se si dovesse considerare “ferroviaria” qualsiasi impresa anche solo di progettazione di sistemi e impianti ferroviari.

Poiché l’accordo del 1999 ha dato il via al negoziato per il “nuovo” contratto di settore nel sistema di Confindustria, è facile immaginare come il “macigno” del campo di applicazione sia rimasto sino alla fine della trattativa sul tavolo negoziale, senza poter trovare alcuna soluzione praticabile per le imprese che non fosse quella di limitarlo alle attività effettivamente “ferroviarie” ed a quelle connesse (manutenzione, riparazione, ecc.) purché svolte da imprese ferroviarie, come si è poi ragionevolmente convenuto nelle ultime ore di trattativa precedenti la stipula del 16 aprile 2003.

Le intese del 23 Novembre 1999 sono altresì da ricordare per l’accordo contestualmente sottoscritto da FS, Agens e sindacati attuativo della legge n. 146/1990 e del “Patto delle Regole”, cui si è accennato in precedenza, poi integrato dalle modifiche convenute tra le parti nel 2001, a seguito della novella introdotta dalla legge n. 83/2000, per disciplinare anche le procedure di raffreddamento e conciliazione delle controversie collettive.

L’insieme di questi accordi di autoregolamentazione, valutati idonei dalla Commissione di Garanzia dell’attuazione della legge sullo

sciopero nei servizi pubblici essenziali, rappresentano la più rilevante espressione delle relazioni industriali in materia per realizzare, in caso di sciopero nel trasporto ferroviario, quel “contemperamento” con i diritti della persona costituzionalmente tutelati che è l’obiettivo fondamentale della legge.

Pertanto solo alcuni brevi richiami, relativamente:

1. alla definizione dello sciopero nel settore ferroviario: l’astensione dalla prestazione e l’abbandono dell’impianto per un periodo di tempo uguale e coincidente per tutti i lavoratori chiamati alla protesta, ovvero l’astensione collettiva dalle prestazioni straordinarie, il cosiddetto sciopero dello straordinario;
2. all’indicazione delle azioni sindacali dichiarate illegittime dall’accordo: l’astensione dalle mansioni, gli scioperi “a scacchiera”, definiti con riferimento ai turni di servizio, gli scioperi “a singhiozzo”, ovvero sia con articolazioni d’orario finalizzate a paralizzare il servizio con un minimo di perdita di retribuzioni e nell’ambito del quale sia sostanzialmente inutilizzabile la prestazione lavorativa ridotta, gli scioperi che comportino ritardi in partenza;
3. alle disposizioni di carattere procedurale concernenti il preavviso minimo (non inferiore a dieci giorni, preavviso che raddoppia nel caso di uno sciopero di carattere generale), la proclamazione (deve avere ad oggetto una singola azione di sciopero, quindi non può essere indetta, con una sola proclamazione, una serie di scioperi e la proclamazione stessa deve essere quanto mai specifica, contenendo la data dell’astensione, l’orario d’inizio e quello di fine dell’astensione, il personale interessato, l’ambito territoriale e, ovviamente, il soggetto proclamante), la c.d. “rarefazione soggettiva” (intervallo minimo di almeno tre giorni tra effettuazione dello sciopero e nuova proclamazione da parte dello stesso soggetto) e “oggettiva” (almeno un giorno in caso di soggetti diversi);

4. alla durata massima dello sciopero (8 ore per la prima azione e 24 ore per quelle successive concernenti la stessa vertenza, nel qual caso l'inizio è obbligato alle ore 21.00);
5. alle c.d. “fasce obbligatorie” di effettuazione per lo sciopero di otto ore, che può essere effettuato esclusivamente negli intervalli 9.01–17.59 oppure 21.01–5.59 e i giorni di “franchigia”, almeno 90 nell'anno, con ulteriori franchigie in caso di consultazioni elettorali specificatamente indicate;
6. alle prestazioni indispensabili, in particolare le c.d. “fasce orarie di garanzia” nei giorni feriali (6-9, 18-21) per assicurare i normali servizi all'utenza.

La stessa Commissione di Garanzia, nelle sue più recenti *Relazioni annuali* dell'attività di valutazione, interpretazione e delibera svolta per legge, ha ripetutamente affermato che gli accordi di autoregolamentazione del Gruppo FS hanno dimostrato un buon grado di effettività nell'esperienza applicativa, rappresentando quindi un contributo importante al contenimento della conflittualità nel settore.

Data la brevità del tempo a nostra disposizione, mi limito a ricordare solo alcuni significativi passaggi alla nuova disciplina introdotta dal CCNL 16 aprile 2003 delle Attività ferroviarie, dato che l'accordo 23 novembre 1999 non prevedeva un mutamento così radicale del sistema di relazioni industriali rispetto a quello sino allora vigente per FS, come è poi avvenuto.

Il nuovo CCNL doveva nascere con lo scopo di fronteggiare una situazione che si prevedeva realizzarsi in un futuro a breve-medio termine, a seguito della liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario, e cioè la presenza di più operatori che avrebbero avuto bisogno di un unico contratto collettivo di riferimento.

Le parti, inoltre, avevano posto attenzione alle modalità di applicazione del nuovo CCNL da parte delle aziende del Gruppo FS, raccorrendo il “transito” mediante indicazioni di interventi per realizzare

essenzialmente la riforma strutturale delle dinamiche del costo del lavoro.

L'accordo del 1999 prefigurava in termini analitici l'impianto normativo del nuovo "accordo aziendale FS" che avrebbe dovuto agevolare il suddetto "transito", specie con riguardo al "Sistema delle relazioni sindacali e della partecipazione" (che rappresentava un altro capitolo centrale dell'accordo), predeterminando atteggiamenti contrapposti al futuro tavolo di trattativa.

Da un lato il sindacato sembrava allinearsi sulla posizione che il nuovo CCNL sarebbe stato una copia appena riverniciata delle precedenti discipline contrattuali FS, di cui si sarebbe dovuto mantenere l'impianto di tutele confermato dall'accordo del 1999; dall'altro la parte imprenditoriale reagiva diversamente, non ritenendosi vincolata, una volta avviato il tavolo di trattativa, dal quell'accordo: Confindustria, perché ovviamente non lo aveva sottoscritto; Agens, che lo aveva sottoscritto in assistenza a FS, perché nella trattativa - avviata, proseguita e conclusa in sede di Confindustria - doveva attenersi alle linee della contrattualistica dei servizi nel sistema confindustriale ma nel contempo ricercare ogni possibile mediazione tra contrapposte esigenze "di sistema" del Gruppo FS e le richieste sindacali, che ovviamente rispondevano anch'esse ad esigenze di altro sistema, oltre che alle linee dell'accordo del 1999.

In proposito un solo esempio, in materia di "appalti", dopo quello già ricordato relativamente al "campo di applicazione contrattuale".

L'accordo del 1999 prevedeva, con terminologie e connessioni logiche di difficile interpretazione, che *"in sede di accordo aziendale FS si definiranno le soluzioni che connettano la contrattazione decentrata territoriale con un complessivo efficientamento realizzato attraverso l'attuazione di nuovi regimi di orario e flessibilità normative. Tali azioni saranno mirate prioritariamente al mantenimento delle dimensioni produttive e dell'ambito di attività di FS ed alla realizza-*

zione delle condizioni per internalizzare attività, nei termini previsti dalla Direttiva del Governo”.

Con queste premesse, quando la trattativa ha affrontato l’articolato del nuovo CCNL in materia “appalti”, la posizione sindacale era quella di prevedere per il settore ferroviario il divieto di appaltare qualsiasi attività e di “armonizzare” con questo divieto l’internalizzazione delle attività eventualmente appaltate in precedenza da FS.

La soluzione finale dell’art. 11 del CCNL delle Attività ferroviarie non prevede alcun “divieto”, bensì l’impegno delle aziende a mantenere al “proprio” interno le “attività proprie del ciclo produttivo” (con qualche cedimento linguistico sulla ridondanza dell’aggettivo possessivo), mentre non vi sono state concessioni rispetto alla conseguente “clausola sociale” rivendicata dai sindacati, ovvero di obbligare l’appaltatore ad applicare il contratto collettivo del committente, su cui in particolare la componente sindacale “autonoma” continuava a dar battaglia.

E questa disciplina attualmente vale per tutto il “campo di applicazione” del CCNL, specie per il Gruppo FS, non essendo stata modificata in sede di accordo aziendale di “confluenza” al CCNL sottoscritto dal Gruppo FS contestualmente alla stipula del 16 aprile 2003.

Gli accenni di relazioni industriali cui ho partecipato direttamente hanno solo la pretesa di sottolineare, ancora una volta, la differenziazione tra il CCNL delle Attività ferroviarie del 2003 e il “contratto” applicato da FS, che ovviamente è la somma del CCNL e dell’accordo di Gruppo, inizialmente definito di “confluenza” al CCNL, come del resto avvenuto nel caso di tutte le grandi imprese a rete che siano “transitate” da una posizione di monopolio nel proprio settore (ad es. Telecom Italia verso il primo CCNL delle telecomunicazioni stipulato nel 2000), oppure che applichino la contrattazione aziendale per consuetudine o scelta.

Stupisce, infatti, leggere ancor oggi autorevoli commenti in materia di regole del lavoro e liberalizzazione del trasporto ferroviario, in cui non si fa distinzione tra CCNL di settore e “contratto” di FS, per concludere che ovviamente i nuovi operatori “privati”, e tantomeno le imprese ferroviarie regionali che applicano il CCNL del settore Autoferro, non potrebbero sostenere lo stesso onere di FS.

Il problema vero è, invece, se sia corretto che nuove imprese ferroviarie facciano concorrenza a FS utilizzando solo contratti collettivi aziendali al di fuori di qualsiasi riferimento ad una disciplina collettiva di carattere nazionale e, quindi, meno onerosi, non tanto in termini di “minimi stipendiali”, data la garanzia derivante dalla concorrenza di almeno due contratti collettivi nazionali (Attività ferroviarie e Autoferrotranvieri), quanto dalla possibilità di applicare, da parte di tali imprese, sistemi di remunerazione ad incentivi sulla base del consenso individuale dei lavoratori e in stretta connessione a istituti di carattere accessorio, come ad esempio quello della trasferta, in cambio di notevoli flessibilità nell’organizzazione del lavoro e degli orari, a livelli praticamente irraggiungibili nella generalità della contrattazione collettiva nazionale del sistema di Confindustria.

E’ così naturale che nell’attuale contesto di assenza di vincoli normativi, e quindi di “libertà contrattuale” per l’applicazione di regole per il lavoro nel settore dei trasporti ferroviari, il CCNL delle Attività ferroviarie sia rimasto sostanzialmente limitato alle aziende del Gruppo FS e a qualche altra azienda, sia operatori ferroviari locali che operatori nei servizi complementari (accompagnamento treni notte, pulizie di impianti ferroviari e di vagoni, ristorazione a bordo treno), che hanno deciso di sottoscrivere, anche per una buona dose di pressione sindacale, “accordi aziendali di confluenza” al CCNL, con qualche sollievo di limitate deroghe temporali per la sua applicazione integrale.

Pertanto, se il 16 aprile 2003 le parti firmatarie del contratto delle At-

tività ferroviarie erano ben consapevoli di aver sottoscritto una disciplina per molti aspetti “sperimentale” - ed il primo quadriennio di applicazione è valso almeno ad evidenziare i limiti di tale disciplina - ora l’obiettivo delle parti sociali può essere ampliato, come anche le recenti intese tra il Governo, FS e i sindacati hanno indicato, superando le stesse preoccupazioni di legittimità costituzionale da taluni sollevate: dare al settore del trasporto ferroviario italiano un nuovo CCNL unico di riferimento.

A questo punto non posso che ripetere quanto già da me affermato in altre precedenti occasioni di dibattito su tutti questi temi: le relazioni industriali possono giocare un ruolo decisivo sul piano dell’autoregolamentazione non solo delle discipline contrattuali di categoria, ma anche per l’individuazione di nuove regole in materia di scioperi, magari per realizzare, specie in un settore così sensibile come quello dei trasporti, una più efficace funzione preventiva dei conflitti.

Concludo questa mia introduzione con un ultimo accenno, che lascio alla comune riflessione, essendo a mio avviso un segnale preoccupante di cambiamento dell’atteggiamento del sindacato nei confronti dello sciopero nei servizi pubblici.

Si tratta di un episodio cui ho casualmente assistito, proprio insieme all’avvocato Iorio, in occasione di un seminario promosso dal prof. Michele Tiraboschi al Centro Studi Marco Biagi, a Modena nel marzo di quest’anno, dove si discuteva della “crisi” delle relazioni industriali tra regole e conflitto nei servizi pubblici, davanti ad una platea di dottorandi della Scuola di Alta Specializzazione sulle relazioni industriali dell’Università di Modena.

Abbiamo affrontato vari aspetti di questa “crisi”, dal momento che gli accordi di autoregolamentazione non sono stati in grado, ad esempio nel settore del trasporto aereo, di assicurare un’accettabile gestione del conflitto, a differenza del trasporto ferroviario.

Quando la parola è passata al rappresentante sindacale, nell'occasione la CGIL, abbiamo assistito ad un'esplicita contestazione della legge n. 146/1990 proprio riguardo a quelle prestazioni minime che garantiscono un minimo di salvaguardia del diritto alla mobilità dei cittadini, sostenendo che quando è proclamato uno sciopero non ci dovrebbe essere alcun servizio garantito in anticipo, né tantomeno alcuna “fascia” di garanzia, perché i lavoratori devono scioperare.

Vorrei, quindi, che ci concentrassimo sui temi della gestione del conflitto in questo settore, cui AGENS ha dedicato, nel periodo più recente, un primo Workshop organizzato nel 2005 presso la sede dell'Unione Industriali di Roma, continuando nel 2006 con la pubblicazione di uno specifico “Quaderno AGENS” sulle “criticità gestionali” dello sciopero nei servizi pubblici, e cedo volentieri la parola agli interventi programmati, riservandomi poi di aggiungere qualche riflessione conclusiva di questo nostro incontro.

Abbiamo qui con noi, in rappresentanza delle imprese:

il dott. Giuseppe Depaoli, Direttore delle Relazioni industriali del Gruppo FS, con diversi colleghi che potranno intervenire nel dibattito;

il dott. Felice Orsi, Direttore Risorse umane e Organizzazione del Gruppo FN Milano, la ferrovia “storica” in Lombardia, dove attualmente rappresenta il principale operatore ferroviario concorrente di Trenitalia nel trasporto passeggeri e merci;

il dott. Elio Mairani, della Direzione del Personale, Organizzazione e Relazioni industriali dell'ATM, l'Azienda Tranviaria di Milano, in rappresentanza del settore del trasporto pubblico locale, che ha già dato un segno di grande interesse nei confronti del sistema di Confindustria, essendo da alcuni anni associata ad Assolombarda.

Un particolare ringraziamento all'avvocato Maria Rita Iorio del Centro Studi Marco Biagi, esperto della Commissione di Garanzia in

quanto assistente del Commissario per il settore ferroviario, il prof. Michele Tiraboschi, alla quale potremo chiedere chiarimenti sugli orientamenti attuali della Commissione in questa delicata materia.

4. Gli aspetti gestionali

Le valutazioni del Gruppo FS

*di Giuseppe Depaoli**

Condivido l'impostazione che ha voluto dare AGENS a questo incontro, perché affrontare la questione delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero è spesso una discussione che è relegata alla comparazione tra normative e ad un confronto esclusivamente tra gli addetti ai lavori. Quando poi, come operatori, rientriamo in azienda ci troviamo a gestire quotidianamente il conflitto e prima ancora del conflitto le problematiche che nascono da relazioni industriali del tutto particolari come nel settore dei trasporti.

L'invito, quindi, che ci è stato rivolto è quello di evidenziare i dati peculiari di un comparto assolutamente non ritrovabile altrove, per vulnerabilità del servizio, per frantumazione degli assetti contrattuali e della rappresentanza sindacale, per presenze di nicchie di organizzazioni sindacali concentrate in particolari ambiti professionali: indubbiamente sono tutte caratteristiche che rischiano, se non tenute in debito conto, di essere sottovalutate, perché questi sono i fattori strutturali della difficoltà delle relazioni industriali nei nostri settori.

Continuare a concentrare l'attenzione su quelli che sono gli aspetti esclusivamente regolamentari dell'esercizio del diritto di sciopero, non dico sia operazione inutile, ma ritengo debba essere riportata alle sue cause strutturali.

Il problema della conflittualità di fatto si traduce nella difficoltà di gestire in maniera normale le relazioni industriali nel settore dei servizi e in particolare nei trasporti, questo è il problema fondamentale.

* Relazioni Industriali e Politiche del Lavoro di FS

La mia può essere una provocazione, anzi arriverò a dire, quasi paradossalmente, che non constato nella mia esperienza delle grosse difficoltà nella tenuta delle regole.

Nei confronti delle organizzazioni riconosciute, stipulanti il CCNL di settore e gli accordi di regolamentazione, non abbiamo complessivamente un problema di tenuta dei sistemi di relazioni industriali, come invece avviene nei confronti delle organizzazioni minoritarie non riconosciute. Questi sono i fenomeni emergenti, fattori che già, in maniera nemmeno tanto larvata, hanno cominciato a profilarsi soprattutto negli ultimi anni, allorché situazioni di crisi, di settore e di azienda hanno alimentato spinte centrifughe incontrollate.

Quindi condivido l'impostazione di non fossilizzarci in una discussione esclusivamente incentrata sull'elemento finale della tenuta delle regole sullo sciopero, ma piuttosto sugli elementi effettivi, che, a mio parere, non consentono di perseguire la finalità ultima di un ordinato sviluppo delle relazioni industriali: ossia la capacità di garantire un servizio affidabile, economico e socialmente compatibile; questo è fondamentalmente l'obiettivo finale di un buon sistema di relazioni industriali.

Io partirei innanzitutto dalla concretezza con cui siamo stati invitati a riflettere, ovverosia, sul miglioramento delle attuali regole. Mi sembra che la tastiera su cui operiamo sia una tastiera dove già in passato abbiamo avuto modo di esercitare una riflessione reciproca anche in funzione di una possibile proposta al tavolo con le organizzazioni sindacali. Quindi ritengo che sicuramente queste siano le strumentazioni che noi abbiamo realisticamente a disposizione, sapendo che forse per qualcuna di queste è necessario andare a modificare il versante legislativo, per altre invece, è sufficiente aprire con il sindacato un confronto libero e privo di pregiudiziali ideologiche.

Dobbiamo pertanto riferirci a due tipi di versanti della "patologia" del sistema dei rapporti industriali. La prima è di natura strutturale:

riguarda la stabilità di un sistema di regole che assiste da ormai quindici anni le relazioni industriali nel nostro paese e che, proprio alla luce dei nuovi fenomeni della rappresentanza, ma anche in relazione alla situazione generale del Paese (bassa inflazione), è irrealistico che non possa essere modificato e aggiornato laddove, ad esempio, è previsto che le parti a livello nazionale si seggano al tavolo con una frequenza biennale, con la conseguente necessità di constatare che non vi sono i presupposti per adeguate ragioni di scambio.

Non ci si deve meravigliare pertanto se a quel livello le parti non chiudano tempestivamente gli accordi. La ragione è “semplice”: non hanno nulla da trattare o definire, perché quando si è a livelli ormai frizionali di inflazione, risulta oggettivamente anacronistico il vigente cadenzamento temporale costruito a suo tempo per rientrare da alti livelli di inflazione a due cifre.

Qui c'è un dato patologico del conflitto, come ultima catena di un sistema anomalo di relazioni industriali che va ammodernato. Una volta affrontato e risolto questo nodo strutturale, lo sciopero verrà considerato come un elemento fisiologico e normale della dialettica sociale.

È chiaro che raccordare strettamente titolarità, sede negoziale e motivazione dell'agitazione, sarà probabilmente una novità da recepire in una modifica legislativa che sia in grado di incidere sulla capacità del soggetto proclamante di indire uno sciopero esclusivamente in un ambito corrispondente al proprio grado di titolarità. Ma tuttavia ciò può essere fatto solo se sussiste un sistema di relazioni industriali in cui vi sia una corrispondenza certa e una chiara individuazione del rapporto tra responsabilità e titolarità sindacale; in tale quadro sarebbe logico e consequenziale individuare vincoli e comportamenti delle parti.

Abbiamo inoltre un problema che riguarda la logica con cui si dichiara una azione di sciopero e in particolare dell'utilizzo dello sciopero

come leva competitiva tra organizzazioni sindacali. Questo è un dato su cui riflettere attentamente.

Nel settore ferroviario nel corso delle agitazioni, la capacità di pianificare in termini integrati tra l'infrastruttura e il vettore, può consentire, sulla base di precedenti esperienze acquisite, l'effettuazione sino a 5-10% in più di servizi programmati e resi noti nei confronti della clientela. Si tratta, infatti, di servizi aggiuntivi svolti nella totale autonomia dall'azienda.

La domanda che ha posto AGENS è: ma si può lavorare su questo ultimo versante affinché ci sia qualche elemento di certezza in più? Al riguardo, io credo che la Commissione di Garanzia non possa rimanere indifferente anche perché ritengo improbabili modifiche legislative nel medio periodo sul versante dell'esercizio del diritto di sciopero.

Valuto, viceversa, teoricamente più praticabile operare nell'alveo dell'autonomia collettiva, cominciando ad aggredire i problemi strutturali che prima richiamavo, cioè la proliferazione e la "messa a sistema" delle c.d. organizzazioni spontanee.

Al riguardo, vorrei dire che, avendo vissuto esperienze di relazioni industriali nei servizi, ed in particolare nei trasporti, in tutti questi settori emerge una necessità: che il sistema di relazioni industriali debba essere altamente regolato e tassativamente disciplinato, perché ciò che è assolutamente "normale" e "fisiologico" nel settore industriale, gestibile pertanto in termini di sufficiente elasticità e flessibilità nella individuazione dei livelli, delle competenze e delle materie che possono essere più o meno collocate in una sede rispetto all'altra, per le aziende di servizi l'eccessiva indeterminatezza rappresenta una potenziale vulnerabilità di sistema.

Allora una proposta ed una esortazione: rifuggiamo da approcci ideologici; in questo momento probabilmente c'è la possibilità di costruire qualche cosa, nella direzione che prima tentavo di tratteggiare.

Con una scelta coraggiosa da parte del nostro sistema di rappresentanza, una scelta chiara su quelli che sono i livelli, le competenze e le titolarità, i tempi e i ritmi della negoziazione.

Non credo nei rapporti industriali “pendolari” nei servizi, non credo che le dinamiche sociali nel nostro paese siano così flessibili da ammettere relazioni industriali traumatiche.

I servizi hanno bisogno di capacità di pianificare, a maggior ragione se attraversano una fase di profondo cambiamento: il processo di liberalizzazione e la connessa necessità di miglioramento della competitività.

In questo, il nostro sistema associativo, ha un ruolo determinante perché, se da una parte esiste un principio costituzionale di libertà sindacale, dall'altra è ancora vigente un importante Protocollo del 1998, il Patto delle Regole nei Trasporti, dove si prevede una semplificazione dei contratti esistenti.

Questo, pur non significando clausola sociale, corrisponde tuttavia alla necessità che si debbano mettere in atto tutti quei comportamenti, affinché si realizzi un riferimento certo. All'interno di questo sistema è naturale che Trenitalia non può essere uguale a RFI, Ferservizi non può essere uguale a Trenitalia. Ma tutti dobbiamo stare all'interno di un sistema regolato, altrimenti ci troveremo con la sommatoria di più appuntamenti in un disordine di regole che produce esclusivamente lievitazione dei costi.

Torniamo quindi alla questione principale: sul versante dell'esercizio del diritto di sciopero è fondamentale assecondare le scelte che potrà compiere l'autonomia collettiva, favorire il coinvolgimento delle parti sociali e, soprattutto, avviare una riflessione comune sulla tenuta dei rapporti industriali, anche introducendo forme proceduralizzate di dichiarazione dello sciopero anche asimmetriche, tra sigle che stipulano i contratti e sigle che non sono firmatarie di contratti.

E' poi ovvio che non ignoriamo l'invito a recuperare una fiducia ne-

gli strumenti di conciliazione: la mia esperienza diretta è iniziata con le prime esperienze di proceduralizzazione delle controversie nel trasporto aereo, è proseguita con il protocollo Signorile - primo tentativo di auto-regolamentare il conflitto a metà degli anni '80 – maturato mentre al tavolo sindacale Alitalia e i sindacati stavano proprio scrivendo le procedure di conciliazione nel contratto per il personale di terra.

L'obiettivo era chiaro: il raffreddamento del contenzioso collettivo. Purtroppo dopo pochi anni quelle procedure di conciliazione sono state interpretate dalle organizzazioni sindacali come una forma automatica di rinvio al livello di negoziazione più elevato, indipendentemente dalla rilevanza della vertenza, al fine di acquisire strumentalmente sufficiente risonanza e creare i presupposti di vertenze di carattere generale.

E qui torniamo alla necessità di costruire relazioni industriali in cui ci sia titolarità, responsabilità e esercizio del diritto di sciopero coerente. Torniamo al problema che prima citavo: l'azione di sciopero come protagonismo irresponsabile della sigla e come leva competitiva tra organizzazioni.

Ultimamente la Commissione di Garanzia è tornata su alcuni pronunciamenti. Siamo a Bologna, qui abbiamo avuto casi di scioperi dichiarati anche individualmente, considerati legittimi e con il solo scopo di realizzare un effetto annuncio nei confronti della clientela. Sono forme esasperate che vanno superate e mi fa piacere che nell'ultima delibera della Commissione di Garanzia si sia in qualche modo stabilito un discrimine sull'individuazione del soggetto sindacale che è tenuto a sottostare a determinate regole. Questo è importante, è una linea, seppure abbozzata, molto interessante che andrebbe sviluppata.

Sulla competizione tra sigle, io credo che dobbiamo porci un obiettivo: se da una parte è vero che le organizzazioni sindacali tradizionali

hanno un comportamento in fin dei conti rispettoso delle regole in materia di sciopero, dall'altra mi chiedo se davvero è possibile che le regole siano uguali per tutti? In altre parole, ci può essere una asimmetria nei confronti di soggetti che si assumono responsabilità piene, ad esempio con la firma di contratti, e soggetti che liberamente scelgono di contestarli godendo delle stesse opportunità nell'indizione degli scioperi?

Non dovrebbero anche questi secondi sottostare alle regole procedurali stabilite dagli accordi collettivi, valutati idonei dalla Commissione? Questo è un terreno da approfondire perché in qualche modo discrimina un dato oggettivo, che contraddistingue un atto di maturità e responsabilità sindacale rispetto a comportamenti esasperati e incontrollati che portano infine a considerare il sistema dei trasporti e le relazioni industriali nel sistema dei trasporti in una situazione emergenza e precarietà.

Le criticità della gestione del conflitto nelle aziende ferroviarie e autoferrotranviarie: casi aziendali

Trenitalia

*Giuseppe Navazio**

Qualche osservazione non strutturata, partendo proprio dal problema delle procedure di raffreddamento, perché credo che il livello provinciale, ovvero la convocazione del Prefetto e di un suo funzionario delegato, si addica soltanto a quelle realtà industriali che sono sul territorio provinciale.

Per un'azienda come le Ferrovie dello Stato, che è su tutto il territorio nazionale, ci sono dei limiti intrinseci proprio all'organizzazione aziendale e al nostro sistema di Gruppo, perché c'è il problema della trasportabilità dell'accordo.

Infatti la sede conciliativa si addice alla conflittualità individuale e non a conflittualità collettive di aziende che sono invece organizzate a livello nazionale, perché se noi facessimo un accordo con un costo anche modesto, ma utile sotto l'aspetto costi/benefici, avremmo poi l'effetto trascinarsi, cioè dovremmo moltiplicare il costo per le cento province, perché quello che viene concesso a Bologna dovrà necessariamente essere concesso su tutto il territorio nazionale, probabilmente in cambio di nulla, perché la situazione può essere differente. Questo è un problema che si aggiunge a quello della competenza e

* Responsabile R.U. Trenitalia – Divisione Passeggeri regionale Emilia Romagna

attitudine alle conciliazioni da parte delle Prefetture.

Un'altra osservazione, forse più pretenziosa, perché a livello quasi costituzionale, è che la tutela delle minoranze in un'organizzazione a sistema come il nostro ha l'effetto paradossale di non tutelare, anzi direi di danneggiare la maggioranza.

Nella nostra organizzazione aziendale, infatti, a differenza dell'ufficio delle imposte o di un altro ente pubblico dove se scioperano il 10%, il 20% dei dipendenti il lavoro viene rallentato del 10% o del 20%, per noi c'è un effetto moltiplicatore dovuto proprio alla nostra organizzazione ed il danno è esponenziale: se sciopera il 10% dei ferrovieri, in realtà il danno al cittadino, al famoso diritto della mobilità, è dieci volte, venti volte, trenta volte maggiore.

Quindi c'è bisogno di un correttivo, altrimenti, al di là dell'effetto annuncio, obiettivamente non c'è proporzione tra il sacrificio di chi sciopera e il danno che viene arrecato alla collettività.

*Gino COLELLA**

Brevemente vorrei ricordare che noi siamo dei bravissimi conciliatori, conciliamo tutti i sacrosanti giorni, al di là delle capacità dei funzionari degli Uffici territoriali del Governo.

La perplessità mia è che bisognerebbe in un certo modo innovare alcuni istituti della legge n. 146/1990 perché se all'epoca c'erano essenzialmente tre federazioni sindacali di categoria che potevano aprire delle vertenze, oggi ce ne sono molte di più, quindi anche l'effetto della conciliazione è mutato.

Ha perfettamente ragione Depaoli affermando che quando si facevano le conciliazioni in sede aziendale, lui ha fatto l'esempio dell'Alitalia, c'erano sempre le conseguenze di portare le vertenze ai

* Responsabile R.U. Trenitalia – Divisione Passeggeri regionale Veneto

livelli superiori e di esasperarle. Dal mio punto di vista, dall'esperienza che ho da diversi anni facendo questo mestiere, anche in altre aziende, posso assicurare che questo problema lo si riscontrava anche quando facevamo i rinnovi degli integrativi in sede confindustriale, semplicemente degli integrativi.

La legge n. 146/1990, poi, potrebbe far rispettare determinate regole in maniera più equilibrata: ad esempio, se uno sciopero è proclamato da CUB, SDL, RLS e la Commissione di Garanzia interviene con un'indicazione immediata di violazione, richiedendo a dette organizzazioni sindacali di pronunziarsi sulla revoca o meno dello sciopero entro cinque giorni, può succedere che un'organizzazione sindacale lo revochi subito, mentre le altre lo facciano il giorno prima della data di sciopero, quindi al di là della tempistica fissata dalla Commissione.

In questi casi mi sembra che la Commissione non intervenga o al massimo avvii un procedimento di valutazione, ma di solito poi tutto finisce nel nulla.

*Stefano SAVINO**

Mi unisco a quanto affermato dal collega Colella, perché non mi risulta che si sia mai verificato che, dopo l'intervento preventivo della Commissione di Garanzia, in presenza di una revoca dello sciopero intempestiva e non a seguito di un accordo tra le parti, ma semplicemente a seguito dell'intervento della Commissione, questa abbia poi proceduto alla valutazione negativa ed abbia adottato provvedimenti sanzionatori nei confronti dell'organizzazione sindacale proclamante. Questo non c'è mai stato, che io ricordi, dal 1999 sino a oggi. Quindi il problema che si pone sulla questione dell'effetto annuncio e della revoca, è che quando le procedure di raffreddamento e le pro-

* Responsabile rapporti sindacali di Gruppo FS

clamazioni di sciopero riguardano soggetti individuali, oppure gruppi autonomi o soggetti che hanno scarsissima rappresentatività e nessuna titolarità negoziale, quali procedure di raffreddamento dobbiamo rispettare? E quante ne dobbiamo aprire? E come e dove le dobbiamo aprire?

Quando la legge dà ad un'organizzazione sindacale – e io mi riferisco sempre e soltanto a quelle minoritarie non riconosciute – la possibilità di esperire la procedura amministrativa, è abbastanza difficile per le aziende sottrarsi tutte le volte a un invito dell'autorità istituzionale che convoca per esperire una procedura di conciliazione di una vertenza sindacale.

Per l'azienda si pone anche un problema di rapporti nei confronti delle istituzioni. L'azienda non può dire di no al Prefetto tutte le volte che, in presenza delle situazioni di cui si discute, viene convocata. Lo può fare una volta, forse due, ma la terza volta si deve presentare, se non altro per evitare di pregiudicare la propria immagine.

In questi casi si tratta, quindi, di una procedura finta ed allora ritengo possa intervenire un provvedimento modificativo della legge che migliori alcuni aspetti legati a questo tipo di problemi?

Quando ci sono 14 organizzazioni sindacali, delle quali 10 non riconosciute dall'azienda, e cinque volte al mese qualcuna di queste ci fa convocare per una procedura conciliativa di carattere amministrativo davanti alla Prefettura, l'azienda è costretta ad impegnare risorse e tempo per rispettare una formale previsione legislativa, che però non può produrre risultati.

Infatti, difficilmente l'azienda addiverrà a soluzioni conciliative in quella sede, non avendone né l'interesse né la volontà, in quanto finirebbe solo per accrescere la visibilità di organismi autonomi, scarsamente rappresentativi, auto-referenti, mono-categoriali, corporativi, perché non è certo nell'interesse delle aziende del settore dei trasporti alimentare percorsi che favoriscano lo sviluppo di corporazioni pro-

fessionali, soprattutto dopo la stabilizzazione della rappresentanza seguita all'accordo interconfederale sulle RSU.

Gruppo Ferrovie Nord Milano

*Felice Orsi**

Io cercherei in prima battuta di ragionare soprattutto sulla questione dello sciopero, condividendo ovviamente in premessa quello che diceva il collega dr. Depaoli, di non fossilizzarci cioè soltanto sulla tenuta della norme di legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ma di verificare la conflittualità come un fenomeno interno alla negoziazione e alle relazioni industriali.

Si deve peraltro sottolineare che vi sono comunque alcune necessità, anche abbastanza urgenti, non dico di interventi drastici, ma almeno di aggiustamenti significativi nella vigente legislazione, perché a oltre 15 anni di distanza dobbiamo constatare che nel nostro Paese il settore dei trasporti è, tra quelli soggetti alla legge n. 146/1990, il settore a più alta intensità di scioperi dichiarati ed effettuati.

Non importa tanto sapere se questi scioperi riguardino maggiormente il trasporto aereo oppure quello ferroviario o il trasporto pubblico locale; sta di fatto che gli scioperi di cui in questo Paese si parla sono soprattutto quelli dei trasporti, anche perché se ne dichiarano molti di più di quanti effettivamente poi se ne facciano e se ne fanno molti di più di quanti il cittadino consideri sopportabili.

- Nel settore del trasporto pubblico locale, lo sciopero è stato, a mio avviso, tenuto sostanzialmente sotto controllo, in conformità alla disciplina legislativa, fino a dicembre 2003.

Da quella data si è creato uno spartiacque veramente pericoloso e preoccupante, perché ci furono violazioni diffuse, non soltanto ad opera di gruppi sparuti e di minoranze non riconosciute, ma sostanzialmente gestite dalle stesse confederazioni sindacali, sotto forma di comitati più o meno di base e in un qualche modo coper-

* Direttore Risorse Umane e Organizzazione - Gruppo FNM

ti dalla loro iniziativa.

Ci fu poi un problema molto rilevante, tipico soprattutto del trasporto pubblico locale: quando cioè, a causa di questi scioperi fuori dalle regole, non funzionano i treni, le metropolitane e gli autobus cittadini, sia la gente che prende i mezzi pubblici per andare al lavoro, sia gli amministratori pubblici inizialmente deplorano gli scioperi *contra legem*; poi pian piano tutti dicono: basta, date loro quello che vogliono purché gli scioperi finiscano. In dicembre a Milano se per cinque o sei giorni tutti i trasporti vengono a mancare è un problema per tutta la cittadinanza, non solo per i commercianti, e quindi quello che all'inizio è una deplorazione generale verso coloro che hanno infranto la legge, si trasforma gradualmente in una arrendevole condiscendenza; si incomincia a fare i conti di quanto gli scioperi sono costati alla collettività rispetto alle rivendicazioni che li hanno causati e si conclude dicendo: ma ne vale la pena? risolvete la questione perché così almeno tutto torna alla normalità.

All'interno di questo contesto ci sono poi le Prefetture, che cercano di mediare tra le parti in conflitto, dovendo tener conto degli interessi generali. C'è però un problema: la legge n. 146 del 1990 era una legge che intendeva contemperare il diritto di sciopero dei lavoratori ai diritti costituzionali tra i quali quello della mobilità per i cittadini tutti. Il contemperamento significa individuare il diritto alla mobilità dei cittadini come un diritto generale, fondamentale rispetto a quello che doveva essere regolamentato come diritto di una parte in causa.

Personalmente sono sostenitore dell'opportunità di attuare la Costituzione, ivi compresi gli articoli 39 e 40, ma non è questa la sede nella quale di ciò si debba discutere. Sta di fatto che il problema delle aziende, in quel momento, fu di trovarsi di fronte a richieste sindacali della base, gestite peraltro in molti casi dalle

stesse confederazioni, superiori alle previsioni, già alte, dei contratti nazionali; ad amministrazioni locali che sollecitavano le stesse aziende a fare degli accordi aziendali a maggior costo purché tornasse la normalità; a Prefetture che si dichiaravano disponibili a trovare mediazioni perché tutto ciò avvenisse.

Dico questo in generale anche se le esperienze furono in quel momento molto diverse. L'amico Mairani, oggi qui presente insieme a noi, e la sua azienda, l'ATM di Milano, furono al centro di quelle iniziative; alle Ferrovie Nord, invece, non ci fu nessuno sciopero che non fosse conforme alla legge n. 146/1990 e al rispetto delle fasce di garanzia. Ci fu un'assemblea in orario di lavoro di un'ora e mezza il sabato, dalle 12 alle 13.30 ma niente altro.

- Come finì quella vicenda? Alla fine, laddove si era infranta in un qualche modo la legge, alcune aziende dovettero pagare di più ed allora nel nostro gruppo le organizzazioni sindacali ci dissero: ma noi che la legge l'abbiamo rispettata, dobbiamo essere quelli che stanno peggio di tutti? Facemmo quindi anche noi un accordo aziendale seppur assai meno oneroso di quello cui furono "costrette" molte aziende appartenenti al mondo delle ex municipalizzate. Il vero problema è che la conflittualità da un lato rappresenta l'evidenziazione di come alcune cose non funzionano nella negoziazione e nelle relazioni industriali, nel cui ambito secondo me uno degli aspetti più delicati e disturbanti è quello della pluralità e della frammentazione della rappresentanza sindacale; dall'altro lato la conflittualità è in realtà il modo con cui si tiene in ostaggio il terzo, cioè il cittadino utente che, prima o poi, non può non esigere che i servizi funzionino.

E a questo cittadino utente non interessa nell'immediato se il rinnovato funzionamento dei servizi comporti dei costi aziendali molto superiori che poi ricadranno sul cittadino contribuente (perché è ovvio che se la spesa aumenta, qualcuno poi se ne deve

far carico).

- In questo ambito abbiamo cominciato a fare alcune riflessioni, sia a livello aziendale che della nostra associazione di settore, ma anche con gli amici di Ferrovie dello Stato, nel tentativo di verificare quali siano alcuni elementi che possono rendere da un lato ugualmente attuabile l'astensione dal lavoro, dall'altro lato rendendola più conforme alle esigenze primarie che sono ovviamente quelle dei cittadini.

Noi riteniamo che ci debba essere una definizione di soglia di legittimazione aziendale o nazionale per la proclamazione delle azioni di sciopero, oppure una attribuzione del potere di proclamazione degli scioperi a chi rappresenta effettivamente la maggioranza degli addetti totali, di un'azienda o di un settore, o ne ottiene il mandato a proclamare l'astensione mediante referendum generale tra i lavoratori dell'azienda o del settore.

Il fatto che ci sia una frantumazione sindacale e che questa abbia assunto anche le caratteristiche della frantumazione di categoria professionale significa che permanentemente qualsiasi categoria professionale può dichiarare uno sciopero e ogni volta che un pezzo di azienda o di settore sciopera, il cittadino viene privato dell'intero servizio.

Quindi ci dovrebbe essere una regola che consenta la privazione dei cittadini di un servizio pubblico essenziale come i trasporti, solo se giustificata dal fatto che chi proclama lo sciopero sia effettivamente rappresentativo della maggioranza degli addetti di quel settore, non di una sola categoria del personale, ad es. gli autisti o i macchinisti; oppure che, rispetto a queste azioni di sciopero, la proclamazione sia preceduta da un referendum preventivo che garantisca che la maggioranza degli addetti effettivamente sia disposta a scioperare.

Dico questo perché oggettivamente ci può essere – e c'è stato in

molti casi – un accordo tra le varie organizzazioni sindacali per dichiarare gli scioperi a scacchiera temporale, in maniera che un sindacato sciopera e un altro poi decide se aderire o meno.

I nostri accordi aziendali definiscono, ad esempio quando c'è uno sciopero di 24 ore, i soli servizi delle fasce garantite; se poi c'è una situazione in cui scioperano soltanto in pochi, comunque il servizio viene erogato nella misura così definita, molto al di sotto di quanto effettivamente possibile.

- Seconda questione: la titolarità della dichiarazione di sciopero dovrebbe essere attribuibile ai soli titolari effettivi della corrispondente negoziazione. Se un sindacato sta trattando con me di una determinata materia, sempre tenendo presente quanto detto in precedenza, è certamente un soggetto che ha diritto a dichiarare uno sciopero per fare pressione rispetto alla trattativa. Se invece un sindacato a priori vuole starsene fuori dalle trattative o ha la sola funzione di contestare le trattative altrui, la sua possibilità di dichiarare sciopero dovrebbe rientrare soltanto nella prima delle ipotesi, cioè a seguito di referendum preventivo tra la generalità degli interessati.
- Terza cosa, che a me pare in questo momento la più importante: se come aziende di trasporto noi volessimo fare un'operazione non dico di marketing nei confronti dei cittadini, ma un'operazione che tiene conto del loro essere il terzo che molte volte viene preso in ostaggio, vi è la sostanziale necessità di un preavviso tempestivo, individuale da parte del lavoratore circa la sua adesione o non adesione a uno sciopero.

Noi siamo ad esempio in presenza di situazioni in cui, tralasciando i casi degli scioperi che vengono revocati la sera precedente al giorno previsto nella proclamazione, con tutti gli effetti annuncio che prevalgono ugualmente, uno sciopero è dichiarato da un sindacato non particolarmente rappresentativo; l'azienda di trasporto

pubblico, che per legge è tenuta a dare una tempestiva ed adeguata informativa alla clientela, dovrebbe poter comunicare alla clientela: guardate che c'è questo sciopero, però sono solo in 40 e il servizio sarà regolare.

Ma nel nostro ordinamento lo sciopero è un diritto individuale ad esercizio collettivo e quindi a fronte di una proclamazione di sciopero da parte di un piccolo sindacato, nulla osta che la generalità dei lavoratori aderisca allo sciopero stesso: non è, infatti, l'iscrizione a un sindacato che ci garantisce circa l'adesione dell'individuo alla dichiarazione di sciopero. Oppure il contrario: se diciamo, anche in un'occasione come questa, che lo sciopero avrà ripercussioni terrificanti sul servizio, da un lato in un qualche modo avremmo fatto propaganda a questo sindacato minoritario, dall'altro lato avremmo dichiarato il falso verso una clientela che poi si ritrova un servizio che invece è abbastanza regolare, ma non è pronta ad utilizzarlo essendosi diversamente organizzata.

Da questo punto di vista un preavviso individuale di adesione o non adesione allo sciopero, dato all'azienda almeno cinque giorni prima da parte del lavoratore, consentirebbe all'azienda stessa di informare correttamente l'utenza riguardo ai servizi che saranno prevedibilmente disponibili, oltre a quelli rientranti nelle c.d. fasce di garanzia, quindi in termini di servizi aggiuntivi che potranno davvero essere utilizzati dal cittadino-cliente. Abbiamo avuto alcuni casi in cui al momento dello sciopero c'erano nel nostro gruppo 180 macchinisti non scioperanti ma non ci interessava fare treni oltre le fasce di garanzia, sia per i problemi tecnico-organizzativi che ciò avrebbe comportato, sia perché nessun utente avrebbe mai saputo in tempo che determinati treni sarebbero stati in servizio anche fuori dalle fasce di garanzia.

Allora è evidente che se l'azienda può informare, almeno con alcuni giorni di anticipo, il cittadino che deve andare da Milano a

Varese in un orario fuori dalle fasce di garanzia (in relazione alle dichiarazioni di adesione o non adesione allo sciopero), che quel treno partirà, il cittadino prenderà quel treno; se, invece, l'azienda fa partire quel treno come da orario ferroviario ma in un giorno di sciopero, quando l'utenza sa che sono garantiti solo i treni entro le fasce, su quel treno non salirà nessuno e, quindi, converrà non farlo partire, anche per ragioni di costi e di gestione del materiale rotabile.

Io credo che, se rendiamo evidente che il tentativo non è quello di depotenziare lo sciopero e di fare attività antisindacale o ledere il diritto dell'individuo allo sciopero, ma di organizzare una forma di sciopero che sia conciliabile coi diritti reali dei cittadini-utenti, forse una soluzione la potremmo trovare.

- A livello aziendale noi siamo quasi arrivati vicini a un accordo di questo tipo, il 16 dicembre 2001; la precedente Commissione di Garanzia infaustamente decise per il trasporto pubblico locale che era possibile uno sciopero di 24 ore senza fasce di garanzia una volta per ogni tornata di rinnovo contrattuale, in concomitanza di una manifestazione nazionale da tenersi a Roma da parte delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti nazionali.

Tale sciopero, dichiarato per il 16 dicembre, in realtà metropolitana come le nostre sarebbe stato disastroso. Noi riuscimmo a fare un accordo aziendale in quel momento, che purtroppo però non è diventato un accordo permanente, con le categorie sindacali di settore totalmente contrarie ma con l'assenso dei segretari confederali della Camera del Lavoro di Milano, della CISL e della UIL che diedero man forte alle rispettive rappresentanze aziendali; ci venne dichiarato il numero delle persone che volevano andare alla manifestazione a Roma – e ci si accorse che erano solo 43 – mentre tutti gli altri rispettarono le fasce di garanzia il giorno dello sciopero.

Noi cerchiamo ovviamente di consolidare il principio della comunicazione preventiva dei lavoratori riguardo all'adesione allo sciopero, perché avrebbe consentito di contemperare i diritti di tutte le parti coinvolte, ma purtroppo le vicende del 2003 e successive hanno impedito che a questo si arrivasse.

- Ma cosa è successo nel settore dal 2003 in poi? E' successo che anche le trattative dei contratti nazionali sono state condizionate da quegli avvenimenti. Ci si dice: le nostre richieste sono queste, se le accettate subito c'è pace sociale, se non le accettate subito non vi possiamo dare alcuna garanzia.

Quindi l'alternativa drammatica per le aziende è: accettare subito e cercare di convincere il Governo, o chi per esso, di farsi ufficiale pagatore per la pace sociale, oppure inanellare una serie di confronti e di scontri con il rischio che questi degenerino e che, prima o poi, la simpatia dei cittadini vada nei confronti degli scioperanti, anche a fronte di scioperi illegittimi, perché arriva il momento in cui qualcuno dice: se chiedono 105 euro, dateglieli, purché i servizi ci siano! Perché questo è il modo di ragionare "progressivo" di chi per cinque giorni non ha i servizi che gli sono stati promessi e non può andare a lavorare.

- C'è poi un altro elemento, credo fondamentale, che non esiste nel nostro sistema ma è previsto in quello elvetico – che molti sindacalisti irridono – e cioè ipotizzare clausole di tregua sindacale all'atto della sottoscrizione degli accordi, in maniera tale che tutti coloro che oggettivamente accettano i benefici contrattuali non possano continuare a scioperare contro le conclusioni del negoziato.

Nel momento in cui abbiamo un accordo, non possiamo poi avere un distillato di scioperi contro le intese faticosamente raggiunte. E anche il referendum successivo sugli accordi, cui alcuni sindacali sono inclini, non ci tutela rispetto a tutto questo. Certo, è un rafforzativo in un sistema in cui gli accordi collettivi, come ben

sappiamo, non sono validi *erga omnes*, perché se un referendum a maggioranza evidenzia un consenso dei lavoratori, forse avremo qualche garanzia in più che le intese siano rispettate.

Ma in realtà tutti possono continuare a scioperare per la loro piattaforma, per le richieste non accolte nell'accordo, ovvero per qualsiasi motivo contro l'accordo.

Pertanto, se vogliamo evitare che il settore sia permanentemente a disagio rispetto a questi fenomeni, dobbiamo arrivare ad una soluzione.

- Abbiamo un ulteriore elemento che credo debba essere preso in considerazione: nel momento in cui la liberalizzazione del settore dovesse procedere molto più di quanto non abbia fatto in questi ultimi anni, avremmo sempre più “bacini di utenza” sovrapposti tra aziende diverse.

Oggi noi abbiamo un problema nella realtà milanese dove c'è il passante ferroviario, in cui entrano treni sia FNM che Trenitalia ma l'esercizio è solo di RFI, e i nostri utenti non sono garantiti né rispetto alla rarefazione “soggettiva” né a quella “oggettiva”. Così subiscono i disagi sia quando scioperano i nostri che quando sciopera il personale di stazione di RFI, magari a distanza temporale molto ravvicinata.

È un problema che con la liberalizzazione del mercato, se andrà avanti, come spero, si dovrà risolvere, anche se è vero che probabilmente nella realtà milanese esistono alternative al passante ferroviario da parte del cittadino di Milano, o del cittadino delle province limitrofe.

- A fronte di tutti questi problemi, l'appello rivolto precedentemente dall'Agens e da Depaoli è assolutamente fondamentale: non si tratta di stravolgere la legge n.146/1990, ma di attivarla in modo che effettivamente garantisca anche i cittadini dall'inizio del processo, non solo quando qualcuno deve intervenire ad evitare pro-

blemi di ordine pubblico.

Le Prefetture quando intervengono, a volte sollecitano le aziende a fare dei passi in avanti. In alcuni casi la sollecitazione – parlo per esperienza: dottore, riconosca questo comitato spontaneo, gli dia qualche ora di assemblea, per queste quattro cosette, questi fanno sciopero due giorni, l'utenza è fortemente disagiata – mette un primo gradino, perché è un gradino di quasi riconoscimento.

Naturalmente al tavolo delle Prefetture, organi territoriali del Governo, la questione principale non è più il rispetto della legge n.146/1990 e la tutela dei cittadini, ma è quella di evitare i problemi di ordine pubblico, rispetto ai quali la tenuta economica delle aziende diventa un aspetto assolutamente secondario.

- Per la verità noi abbiamo avuto all'interno del Gruppo Ferrovie Nord Milano un totale rispetto della legge n. 146/1990 e delle fasce di garanzia, fino a due mesi fa, quando, nel solo settore automobilistico, ci fu un improvviso sciopero di due intere giornate da parte dei lavoratori. Senza voler qui entrare nel merito della questione, desidero sottolineare un aspetto particolare: siccome quei lavoratori erano dislocati in depositi a cavallo fra due province, le Prefetture si misero a discutere su chi dovesse occuparsi tempestivamente del caso e, alla fine, nessuna delle due lo fece. La nostra segnalazione alla Commissione di Garanzia venne da questa immediatamente recepita e ci furono chiesti tutti i riscontri del caso. Ma naturalmente cosa avvenne? Che la Commissione, pur avendo valutato negativamente il comportamento di quei lavoratori, a un mese e mezzo di distanza rispetto al fatto, non si è ancora espressa in ordine alla sanzionabilità di quel comportamento.

Le sanzioni, rispetto alle quali la Commissione di Garanzia tira a volte le orecchie anche alle aziende, possono servire se sono tempestive ed incisive, non se procrastinate sine die. In più le sanzioni, quando sono collettive, se ad esempio riguardano 5.000 perso-

ne come all'ATM nel 2003 o 120 su 230 come nella nostra realtà di servizi automobilistici quest'anno, possono comportare sospensioni dei lavoratori dai rispettivi servizi molto dilazionate nel tempo, altrimenti rischiamo di organizzare serrate con ulteriori soppressioni di servizi.

Da questo punto di vista ci siamo quindi ritrovati inopinatamente con le Prefetture che per due giorni non hanno ritenuto di intervenire precettando alcuno, anzi ricevendo le organizzazioni sindacali che peroravano la causa di quei lavoratori, mentre l'azienda si è rifiutata di sedersi al tavolo della Prefettura fintanto che lo sciopero non fosse stato revocato e concluso.

Per le Prefetture interessate il problema non era quello di intervenire immediatamente perché i cittadini di quelle zone erano stati privati indebitamente, per due giorni interi del servizio che loro spettava, ma quello di costruire tavoli di mediazione tra le parti, perché in futuro ciò non potesse più accadere.

- Pertanto concordo sul fatto che preventivamente si devono fare tutti gli sforzi possibili perché le azioni stiano negli ambiti normali e naturali, ma nel momento in cui azioni illegittime sono presenti non può esserci un atteggiamento dilatorio, mediatorio o quant'altro, altrimenti chi infrange la legge capisce di avere vinto e l'infrazione della legge diventa un aspetto premiante.

Fatti come quelli del 26-27 aprile 2007, da noi non sarebbero mai accaduti cinque anni fa; nessuno ci avrebbe neanche minimamente pensato. Ma naturalmente quando si è visto che tante cose diverse erano accadute – non sto parlando soltanto del settore del lavoro dipendente, parliamo dei tassisti, dei benzinai, di tutte quelle categorie autonome che scioperano in modo assolutamente al di fuori delle regole o delle leggi – e che ciò è stato consentito, perché poi dopo tutto “finisce a tarallucci e vino”, per noi la gestione del tutto è diventata ancora più difficile. Se, invece, non fi-

nisse così e le regole venissero rispettate e si facesse capire a tutti che il rispetto delle regole è utile, oltre che doveroso, per la cittadinanza che serviamo, credo che anche la nostra contrattazione potrebbe trarne qualche beneficio.

- Nel Gruppo Ferrovie Nord abbiamo un accordo sullo sciopero dal 30 giugno 1993, con le fasce di garanzia per i pendolari e con l'intesa che tutti i treni in partenza durante tali fasce arrivino comunque a destinazione. Tale accordo nel settore ferroviario è sempre stato rispettato. Questo significa, peraltro, che quando si dice che i lavoratori in sciopero fanno grandi sacrifici economici, bisogna saper distinguere: in uno sciopero di 8 o 24 ore, il nostro macchinista, rispettando le fasce di garanzia, non ha mai una trattativa superiore all'ora e mezza di retribuzione. Chi sciopera davvero e integralmente sono quegli operai che lavorano a giornata e gli impiegati. Infatti le organizzazioni sindacali a volte dichiarano uno sciopero di durata inferiore per gli operai e per gli impiegati, per non far rinunciare costoro a troppa retribuzione.

Allora se noi avessimo, a fianco del rispetto doveroso e senza eccezioni delle fasce di garanzia, una previsione di indirizzo della Commissione di Garanzia, che stimoli la possibilità del preavviso individuale, avremmo una buona quantità di lavoratori che non sciopera più, perché tanto sa che il servizio c'è ugualmente.

In caso di sciopero di CGIL, CISL e UIL, negli ultimi anni mai più del 40-50% di persone ha scioperato. Se i macchinisti dell'OR.S.A non scioperavano, avevamo quasi tutti i macchinisti e tanta parte del personale di stazione a disposizione.

D'altro canto, data la tipologia del nostro pendolare extra-urbano, l'85% dei nostri pendolari, col rispetto delle fasce di garanzia è assolutamente garantito, non ha problemi e se poi facessimo anche altri treni sulla base del preavviso individuale, i nostri servizi sarebbero quasi totalmente regolari.

Contemporaneamente potrebbero sorgere problemi con i nostri tecnici del movimento, che pensano: com'era bello il tempo in cui scioperavano 24 ore! Si sapeva che non c'era nulla di particolare da approntare. L'azienda ci guadagnava, perché avevamo l'80% di abbonati e non davamo nessun servizio.

Infatti credo che gli ostacoli interni rispetto all'eventuale preavviso individuale sarebbero rappresentati proprio dai tecnici perché fare i turni ogni volta sulla base dei preavvisi individuali, facile non è, significa anche lavorare il triplo.

Se però abbiamo l'obiettivo di garantire il più ampio servizio possibile per gli utenti, questa è una sfida che non possiamo non lanciare come sistema delle aziende. Ma se lo tentiamo soltanto come sistema delle aziende e lo giochiamo in un ambito solo contrattuale, sarà inevitabilmente un insuccesso.

Se invece c'è uno stimolo più ampio in questa direzione, anche con il coinvolgimento diretto delle autorità istituzionali e delle associazioni dei consumatori/utenti, per far capire alla gente che lavoriamo per loro pur nel rispetto del diritto individuale di sciopero, se questo è il messaggio che riusciremo a dare, allora sì che qualche passo avanti lo faremo.

- Passando, poi, al secondo tema del nostro seminario, sono assolutamente d'accordo sul fatto che nel settore del trasporto pubblico locale autoferrotranviario non si debba continuare con il rito degli ultimi cinque anni e che le aziende abbiano a contratto di servizio gli stanziamenti necessari per fare il tutto, in sede naturale, ivi compreso il finanziamento dei rinnovi dei contratti collettivi. Però, a mio parere, c'è stata negli ultimi tempi una inaccettabile espansione e santificazione del contratto nazionale e su questo ci sono sì in prima linea alcune organizzazioni sindacali, in particolare la CGIL, ma anche Confindustria, perché molta parte del mondo confindustriale è interessato ad avere un rapporto solo a

livello nazionale, purchè poi il sindacato non si faccia vedere in azienda.

Poi succede che in realtà aziendali come le nostre, dopo un contratto nazionale rilevante c'è il tentativo di ripetizione a livello aziendale di richieste ulteriori e aggiuntive: mentre ANAV ha sempre visto di buon occhio il finanziamento governativo, nell'ipotesi che fosse comunque conveniente chiudere al massimo gli spazi della contrattazione aziendale, perché lì poi quello che ha 150 dipendenti riesce lui a fare la politica, anche senza il sindacato. Mentre invece le aziende grandi, come le nostre, dopo essersi pappate il contratto nazionale, potevano a livello aziendale ottenere risultati di produttività solo se ripagavano a tale livello quello che a livello nazionale si era scambiato sì, ma solo in termini politici. E quindi, se volevi fare qualcosa pagavi doppio, se no accettavi la produttività esistente..

Da questo punto di vista – giustamente Depaoli lo affrontava – io sono del parere che il protocollo del 1993 debba essere profondamente rivisitato; personalmente ritengo che se ci fosse un contratto quadriennale a livello nazionale, con garanzia di un momento aziendale intermedio, sarebbe assolutamente meglio, soprattutto sicuramente per aziende come quelle del mio gruppo.

Dico questo perché noi abbiamo stipulato il contratto aziendale del 1996 sostanzialmente in assenza di contratto nazionale, che non veniva rinnovato; facemmo uno splendido contratto aziendale col 32% di produzione in più, 10% di organici in meno e con erogazioni significative ai lavoratori: costo 10,5 miliardi di vecchie lire. E con le organizzazioni sindacali che, forse intimorite dall'incombente liberalizzazione, erano interessate a scambiare sul campo delle cose, a fronte della sostanziale difesa dei posti di lavoro.

Nel 2000: affidamenti in house e liberalizzazione che sfuma nelle

nebbie, le organizzazioni sindacali non sono più interessate agli scambi, gli scioperi si fanno solo sul contratto nazionale, il contratto nazionale è l'albergo dentro il quale tutto si deve in qualche modo consumare, la contrattazione aziendale non è più interessante perché 105 euro a livello nazionale, in cambio di impegni politici, sono tanti e più vantaggiosi rispetto a 80 euro aziendali in cambio di turni diversi e di altre flessibilità.

- Questa idea che il contratto nazionale serva anche in parte a ridistribuire la produttività del settore è cosa a mio parere da superare, nel senso che la produttività del settore non esiste se non in termini statistici; e la statistica è quella scienza che unifica le disuguaglianze. Se la produttività del settore viene distribuita a livello nazionale, si dà di più a chi a livello aziendale ha dato di meno. Perché è il livello aziendale quello nel quale la produttività è misurabile ed eventualmente remunerabile. Da questo punto di vista io sono del parere – anche se le mie lotte ormai storiche in ASSTRA sono state perdenti – che l'auspicata durata quadriennale del contratto nazionale dovrebbe consegnarci un contratto nazionale snello, che conceda i recuperi inflazionistici e non metta inutilmente in campo recuperi derivanti da chissà quali produttività, non si sa da chi e come sintetizzate.

Bisogna dare più spazio alla contrattazione aziendale; rispetto alla quale io credo che anche il mondo imprenditoriale debba fare un salto di qualità. Dovrebbe non aver paura del sindacato aziendale, perché in molti casi esso riesce più di altre istanze a comprendere il guadagno reciproco insito negli scambi.

È vero che nel nostro gruppo ci sono al momento solo cinque organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL, FAISA, ORSA solo macchinisti), che siedono a un tavolo comune e non hanno quasi mai fatto uno sciopero separato l'una rispetto all'altra: ma nel corso degli anni abbiamo dovuto fronteggiare numerosi tentativi

di inserimento dei vari sindacati di base che noi siamo sempre riusciti a sconfiggere, con le procedure rispettate, ma anche senza mai concedere niente a nessuno.

Tuttavia io credo che sia necessario un recupero di contrattazione a livello aziendale, perché altrimenti, alla lunga, le nostre relazioni industriali diventano asfittiche. A parte le ore della giornata che ci occupano e lo sfibrante regime a cui ci obbligano, stiamo parlando di un settore dei trasporti che rischia l'impazzimento per cui i lavoratori di un'azienda come l'Alitalia, prossima alla chiusura, fanno richieste contrattuali come se fossero in un'azienda che sta vincendo sui mercati mondiali.

Oppure ad esempio come può accadere che i premi di risultato vengono inesorabilmente richiesti dal sindacato anche in aziende dove le perdite sono pesanti ed il futuro è a rischio?

Non sarà forse che il sindacato dei trasporti, preso in termini generali esercita un'influenza pernicioso sull'economia di questo paese? E non sarà che il sistema delle aziende, anche di questo settore, deve essere supportato e rafforzato nel dire dei no rispetto a determinate richieste, perché altrimenti tutto va allo sfascio? Io credo che sia così. Noi cerchiamo di farlo, anche se con tutti i problemi conseguenti.

- Ecco allora perché sarebbe importante un intervento legislativo che corregga le distorsioni del sistema, dato che le imprese, da sole, non possono assicurare la tutela del cittadino utente e consumatore. Se non c'è il supporto del sistema legislativo per contrastare gli scioperi illegittimi o comunque quelli anomali, viene fuori che le imprese, alla fine, dovranno sempre cedere, perché qualcuno ci dirà che è meglio cedere prima piuttosto che cedere dopo.

Il problema diventa: quando cediamo? Lo dico con molta chiarezza, nel sistema degli autoferrotranviari il problema è stato "quando" si riusciva a sapere che il Governo metteva i soldi. Da

quel momento in 12 ore si poteva concludere cioè cedere. Dico questo solo il TPL ma non è che Alitalia o Ferrovie dello Stato i soldi per i contratti li traggano da chissà dove. Viviamo tutti negli stesso mondo e non è che gli imprenditori privati di ANAV siano così dispiaciuti del fatto che il loro contratto venga pagato, anche se in ritardo, dal Governo; ci sono, ad esempio, gruppi internazionali che stanno venendo nel nostro Paese, che si fregano le mani e dicono: dov'è un altro paese nel quale il contratto di lavoro viene pagato dal governo?

Allora, ce la facciamo tutti assieme a sovvertire questo tipo di andamento, quasi ineluttabile, oppure no? Il problema nel nostro settore non è un deficit di comunicazioni o di relazioni, ma il virus di queste relazioni, poiché molti dei nostri interlocutori ritengono che certe cose siano comunque dovute a prescindere dai bilanci aziendali.

Azienda Trasporti Milanese

*Elio Mairani**

Ho seguito con grande attenzione la brillante illustrazione che il collega Orsi ha fatto della situazione nel Gruppo Ferrovie Nord di Milano, con cui ATM ha condiviso molti percorsi di relazioni industriali sia a livello locale che soprattutto a livello nazionale.

Affronterei prioritariamente le problematiche relative alla contrattazione di livello nazionale; il numero degli scioperi ad ogni rinnovo di CCNL è elevato, anche in considerazione dei tempi della trattativa che, di norma, si conclude ben oltre la data di scadenza dell'Accordo. Al riguardo vorrei riportare alcuni dati che secondo me sono molto significativi e che potrebbero essere utili anche al dibattito.

- CCNL 2002-2003 – scadenza 31.12.2001 – data di rinnovo 30.12.2003, dopo 24 mesi. Aumento programmato secondo il Protocollo 23 luglio 1993 52 euro; richiesta delle organizzazioni sindacali 105 euro – riconosciuti 81 – numero scioperi effettuati 14, di cui 5 a Milano, con fermate “spontanee” senza il rispetto della regolamentazione del diritto di sciopero, anche successivamente alla firma del contratto nazionale ritenuto inadeguato.
- CCNL 2004-2005 – scadenza 31.12.2003 – data di rinnovo 14.12.2005, aumento programmato ex Protocollo 48 euro, richiesta delle organizzazioni sindacali 105, riconoscimento 105 euro – scioperi effettuati 9.
- CCNL 2006-2007 – scadenza 31.12.2005 – rinnovo 14.12.2006, aumento ex Protocollo 60 euro, richiesta sindacale 105, riconoscimento 102, a cui va sommato l'incremento della quota a carico azienda per il fondo di previdenza complementare Priamo -

* Direzione Personale, Organizzazione e Relazioni Industriali ATM Milano

l'incremento totale 105 Euro – scioperi effettuati 10.

In relazione ai rinnovi contrattuali il Governo stanziava: nel 2003 -337 milioni di euro; nel 2005 -260 mil. di euro; nel 2007 ne stanziava 210.

A fronte di tali dati è doveroso chiedersi: che tipo di contrattazione è questa? quale ruolo svolgono effettivamente le Parti Sociali ? È ammissibile trattare per oltre due anni per chiudere un contratto nelle quantità economiche richieste dal sindacato?

Ci si potrebbe chiedere se il vero obiettivo di entrambe le parti non sia da ultimo la copertura degli oneri contrattuali da parte delle Istituzioni; ma allora sarebbe doveroso definire in via preventiva le risorse da destinare al settore , lasciando la trattativa nell'alveo naturale di confronto tra le Parti Sociali.

Il caso del 2003, in cui non è stata riconosciuta la rivalutazione dei minimi salariali secondo le richieste Sindacali, che ha dato vita a scioperi spontanei, è per certi versi emblematico e forse, ove si fossero raggiunti accordi in tempi più ragionevoli, si sarebbero potute evitare i gravi disagi alla cittadinanza.

Orsi diceva: che anche alle FNM nel 2003 a fronte scioperi spontanei, hanno dovuto ricercare soluzioni aziendali ed addivenire ad una integrazione di quanto previsto in termini economici dal CCNL.

Anche in ATM si è alla fine trovata una soluzione contrattata ma, tengo a precisare, che l'Accordo aziendale del gennaio 2004, è stato, nonostante tutto, un accordo di scambio. A fronte di 25 euro di aumento salariale sono state, tra l'altro, introdotte maggiori flessibilità nella prestazione e una riduzione sensibile della indennità prevista per la chiamata a prestazioni straordinarie.

E' evidente a tutti come la rottura delle regole sia stata importante; una rottura che ha rafforzato non tanto il sindacato confederale, ma soprattutto i sindacati autonomi e i gruppi spontanei; oggi purtroppo, quando c'è uno sciopero e la tensione è elevata ci si interroga se lo sciopero sarà effettuato nel rispetto delle regole. Nel 2003 anche

l'intervento del Prefetto e la conseguente ordinanza per assicurare il servizio di trasporto non hanno avuto efficacia; i lavoratori hanno scioperato senza preavviso e non hanno effettuato il servizio nelle fasce di garanzia, producendo gravi disagi a tutti i cittadini.

Questi precedenti, speriamo non ripetibili, hanno inciso, a mio avviso, sulla capacità contrattuale delle delegazioni trattanti, in particolare in ambito nazionale, che, nell'occasione, sono state di fatto delegittimate.

Anche il contesto entro cui si è sviluppata la contrattazione è mutato. Fino al 2000 è innegabile che, sulla spinta dell'auspicato processo di liberalizzazione del settore, sia a livello nazionale che aziendale si è prodotto un *trend* positivo in cui si sono realizzati Accordi importanti, come i 39 mesi di salario d'ingresso per i contratti formazione-lavoro.

In tale periodo è stato possibile, sia a livello nazionale che a livello aziendale, fare contrattazioni di contenimento del costo del lavoro; dal 2000 in poi questo *trend* è cambiato. Lo vediamo anche in altri settori; per esempio la richiesta ultima dei metalmeccanici di 117 euro. Il Protocollo 23 luglio 1993 non ha più forza cogente; le richieste economiche sono tarate sul tasso di inflazione percepita, non su quella prevista nel DPEF; nel settore autoferro le richieste ormai sono di aumenti nell'ordine, per biennio, del del 6-7%, il più delle volte soddisfatte.

Un ulteriore esempio della tipicità contrattuale del settore è evidenziato dalla recente vicenda relativa al trattamento economico del personale nelle giornate di malattia, che, per legge era a carico dell'INPS. Abrogata la legge speciale con l'applicazione generalizzata di quanto previsto per l'industria, ci si sarebbe trovati con maggiori oneri a carico delle aziende ed un penalizzazione economica e normativa per i lavoratori.

Anche in questo caso, dopo una serie di scioperi si è sottoscritto un

accordo nazionale sulla materia e il Governo è intervenuto per finanziare i maggiori costi che la legge ed il successivo accordo hanno posto a carico delle Aziende.

Parlando di contrattazione è evidente come il settore non possa essere ritenuto “normale” ove la conclusione delle trattative sia rimessa in un modo o nell’altro all’intervento delle istituzioni.

Per quanto attiene alla contrattazione aziendale il caso di ATM Milano è emblematico delle difficoltà che si incontrano dal punto di vista della relazioni industriali in una grande Azienda di trasporto pubblico; sono presenti ben 13 organizzazioni sindacali: FILT CGIL, FIT CISL, UILT UIL, UGL Trasporti, FAISA CISAL firmatarie del contratto nazionale; ORSA Autoferro, FILDIAI-CILDI, SAL Trasporti, SAMA CONFAL, che hanno RSA riconosciute ex statuto dei lavoratori.

RDB, CUB Trasporti, AL COBAS, SLAI COBAS, che rappresentano il sindacalismo cosiddetto di base e Federquadri che rappresenta la categoria dei Quadri.

Oltre il 70% del personale è iscritto alle suddette organizzazioni sindacali; una percentuale sicuramente elevata se raffrontata con settori industriali, ma anche dei servizi.

E’ immaginabile la difficoltà di avviare la negoziazione e di addivenire ad Accordi considerando che le OO.SS sono spesso in competizione tra di loro ed elevano la conflittualità; attraverso la RSU si è attivato un sistema che privilegia un unico interlocutore; purtroppo alcune delle organizzazioni sindacali che hanno RSA riconosciute, preferiscono mantenere le stesse piuttosto che partecipare a libere elezioni che potrebbero ridimensionare pesantemente la propria rappresentanza; la RSU diventa monca, perché per esempio UGL e FAISA, pur firmatarie del contratto nazionale, non vi partecipano.

Altre OO.SS di base pur rappresentate nella RSU si ritengono svincolate dalle decisioni di carattere contrattuale assunte dalle stesse, in quanto minoranza e chiedono separati tavoli di trattativa elevando la

conflittualità.

Tuttavia pur in un quadro così complesso, al contrario di quello che si pensa, sono relativamente contenuti gli scioperi aziendali; in media uno o due al all'anno; nel 2007, col processo di societarizzazione avviato, e fortemente osteggiato dai sindacati di base, il numero degli scioperi è stato più elevato anche in relazione alla loro richiesta, respinta dalla Azienda, di poter partecipare alle trattative su un tavolo autonomo, ma contestuale a quello delle OO.SS Confederali.

In caso di conflitto e di proclamazione di sciopero si affronta il problema di una corretta comunicazione alla utenza.

Fino al 2000, ricevuta la proclamazione di sciopero, ATM forniva i dati relativi alla partecipazione allo sciopero del personale nella precedente occasione di conflitto attivato dalle stesse OO.SS, ovvero si comunicava: nel precedente sciopero indetto dalla stessa O.S. si è avuta un adesione dell'8%. Tale informazione è conforme con le indicazioni della legge che prevede che l'utenza sia informata sull'andamento delle precedenti azioni di sciopero svolte dalla stessa organizzazione sindacale. E' successo però che in occasione di uno sciopero di una O.S. che mai aveva avuto adesione tra il personale della metropolitana, quest'ultimo vi abbia partecipato in misura rilevante con i relativi gravi disagi per i cittadini.

Nell'occasione le associazioni degli utenti si sono lamentate accusando ATM di non avere fornito un'informazione corretta e la Commissione di Garanzia ci ha convocati. Si è preso atto della correttezza del comportamento dell'Azienda, ma da allora in occasione di sciopero preferiamo dare una comunicazione in cui si precisa che, “potendo tutti i lavoratori aderire spontaneamente allo sciopero, non si è in grado di assicurare il servizio”.

Solo nell'occasione dell'ultimo sciopero aziendale proclamato da sindacati autonomi, per il 1° giugno, avendo sottoscritto un precedente un accordo con CGIL, CISL, UIL e OR.S.A, ci si è assunti la re-

sponsabilità di comunicare che la metropolitana avrebbe funzionato; e così è stato. E' tuttavia evidente il rischio a cui l'Azienda si esporrebbe nel dare questo tipo di informazioni, che sicuramente rendono il cittadino più consapevole del servizio che potrà utilizzare, ma che nello stesso tempo grava l'Azienda di responsabilità.

È importante che anche nel nostro settore – e qui mi associo a Orsi anche sugli altri possibili interventi a tutela del cittadino che tanto abbiamo dibattuto – si possa applicare il preavviso individuale; i lavoratori dovrebbero comunicare, così come avviene nel comparto della pubblica istruzione, con un congruo anticipo, l'adesione allo sciopero proclamato. L'Azienda ne prenderebbe atto e potrebbe fornire una comunicazione corretta agli utenti sul servizio offerto.

La comunicazione preventiva da parte del lavoratore, se non altro, darebbe certezza al cittadino su quali servizi sarebbero fruibili nella giornata di sciopero.

Altri interventi come il referendum preventivo al conflitto o lo sciopero virtuale sono, invece, a mio avviso, più complessi da attuare, e difficilmente perseguibili in tempi ragionevoli.

Anche la Commissione di Garanzia, non facilitando il compito delle Aziende, a volte, assume comportamenti non lineari nell'affrontare situazioni analoghe; un esempio è la regolamentazione dello sciopero della durata di 24 ore senza fasce di garanzia, possibile nel nostro settore in una sola occasione per ogni rinnovo contrattuale; la norma derivante dalla deliberazione 02/13 per il settore prevede che in tali circostanze siano assicurati i trasporti indispensabili per la generalità degli utenti.

Nel 2001, anche ATM, come le FNM, a fronte della proclamazione di uno sciopero di 24 ore senza fasce di garanzia, ha attivato il confronto con le OO.SS. firmatarie del CCNL per addivenire da un Accordo in materia. Non avendo raggiunto alcuna intesa, attenendoci agli indirizzi della Commissione abbiamo emesso un programma di

servizio utilizzando il limite fissato dalla Commissione del 33% del personale di esercizio, indicando le 1300 persone che avrebbero dovuto assicurare i servizi in tutta la giornata.

La FIT CISL ha intentato ricorso ex art. 28, risoltosi conciliativamente in sede giudiziaria attraverso la riduzione a 1200 agenti del personale comandato in servizio; con 1200 persone è stato possibile comunque fornire un servizio certo per 24 ore.

Nel 2006, si ripropone la stessa questione; il sindacato non aderisce alla nostra proposta, che era quella degli anni precedenti, viene emanato un ordine di servizio analogo a quello del 2001, ma la Commissione specifica in un apposita delibera che per servizi essenziali sono da considerarsi esclusivamente i collegamenti con stazioni/aeroporti, il servizio per handicappati ecc; di fatto contraddice quanto espresso precedentemente, in cui i servizi (tutti) dovevano essere assicurati utilizzando personale nel limite del 33%. Lo sciopero è stato successivamente revocato.

Pur rimarcando il positivo lavoro della Commissione, va evidenziato come le aziende necessitino di direttive chiare ed omogenee da poter applicare in ogni situazione.

Per chiudere vorrei sottolineare che, in alcune circostanze, i rapporti tra il 1° e il 2° livello di contrattazione sono anch'essi origine di conflittualità. Capita a volte di dovere ridiscutere in sede aziendale quanto ad avviso dell'Azienda già concordato e spesato nel contratto nazionale.

Anche qui vorrei portare all'attenzione due casi emblematici: quando, secondo quanto previsto dal CCNL, ATM ha ridefinito l'orario di lavoro del personale viaggiante su base plurisettimanale di 17 settimane, riducendo conseguentemente di tre giornate il numero di riposi su base annua, FILT, FIT, UILT, ed UGL, pur firmatarie del CCNL, hanno proceduto ad attivare un contenzioso ex art. 28 ritenendo che la materia andasse ulteriormente trattata in sede aziendale (gli auto-

nomi nel frattempo avevano indetto scioperi aziendali). Il ricorso è stato respinto, ma è evidente come i conflitti a volte si generino anche a fronte di contrattazioni ormai pacificamente definite.

Il secondo caso riguarda una norma dell'ultimo CCNL che prevede due giornate aggiuntive di ferie per coloro che abbiano saturato l'orario di lavoro a 39 ore con 52 riposi anno; come vada interpretata la norma e quali siano le applicazioni nelle aziende è tuttora fonte di discussione tra le parti anche a livello Nazionale.

Peraltro rimanendo nel tema dell'incontro - contrattazione e scioperi - è evidente la difficoltà di raggiungere intese nel settore stante, a volte la indisponibilità della controparte sindacale, specie in materia di regolamentazione del conflitto.

A questo specifico riguardo, basti ricordare come l'ultimo accordo nazionale in materia risalga al 7 febbraio 1991; al fine di adeguare la regolamentazione alle modifiche alla legge n. 146/1990 introdotte dalla legge n. 83/2000 si è avuta, in mancanza di accordo tra le Parti Sociali, la delibera n.13 del 2002 della Commissione di Garanzia, che, trascorsi oramai 5 anni, è tuttora "provvisoria" in quanto tutti i tentativi più volte attivati per una regolamentazione di origine contrattuale sono falliti.

Il rinvio - auspicato, ed auspicabile – da parte della legge 146/1990 alla contrattazione collettiva, deve essere tradotto nei fatti al fine di limitare ulteriormente i conflitti. Alcuni affermano che le regole che ci sono oggi sono inefficaci; a mio avviso ciò non è sostenibile pur essendo, come indicato, possibili interventi migliorativi a tutela della mobilità del cittadino.

Va piuttosto sottolineato come elemento di criticità un comune "pensiero" che accomuna probabilmente gran parte del personale viaggiante delle Aziende autoferro; ovvero che lo sciopero nel rispetto delle regole che salvaguardano le fasce di garanzia risulti poco efficace in quanto limita i pur notevoli disagi all'utente.

Anch'io, del resto, che sono un pendolare delle FS, quando c'è sciopero non mi preoccupo: fino alle 9 il servizio è assicurato, così come dalle 18 alle 21; come pendolare mi adeguo per limitare il mio disagio.

Non è vero quindi che le norme attualmente vigenti sono inefficaci; il problema che potrebbe riaffiorare in futuro è che la frammentazione sindacale, la competizione tra le stesse, la apertura al mercato fortemente osteggiato dai sindacati di base, potrebbero ingenerare livelli di conflitto molto elevati che potrebbero sfociare in iniziative spontanee, ma sarebbe più corretto dire “spintanee”, non rispettose delle garanzie poste dalla costituzione e dalla legge a tutela della mobilità dei cittadini.

Si tratterebbe di un grave passo indietro con gravi conseguenze per tutto il settore.

5. La crisi delle relazioni sindacali nei servizi di trasporto tra regole e conflitto

*di Maria Rita Iorio**

1. Introduzione

L'intento della presente relazione è quello di evidenziare, attraverso l'esame della novella n. 83/2000 (che ha modificato la legge n. 146/1990 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali), nonché di alcuni profili delle regolamentazioni dei settori del trasporto di persone, con particolare riguardo al trasporto ferroviario e con riferimenti al trasporto aereo, gli aspetti critici del governo del sistema di relazioni sindacali all'interno dei servizi di trasporto.

Sino all'inizio degli anni 80 il sindacato confederale era particolarmente attivo e forte all'interno del settore trasporti proprio tra quelle categorie di lavoratori più professionalizzati e rivendicativi, ad esempio tra i macchinisti nelle ferrovie, tra gli autoferrotranviari nel trasporto pubblico locale, tra i piloti e gli assistenti di volo nel trasporto aereo. All'interno delle stesse aziende, pensiamo alle Ferrovie dello Stato o ad Alitalia, si sviluppano e vengono a crearsi così delle attese diverse tra i lavoratori, derivanti dalla specifica attività professionale svolta e il sindacato si specializza nella rappresentanza di queste categorie professionali in modo tale che il ferroviere, il mac-

* Ricercatore – ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” – Esperto della Commissione di Garanzia della attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

chinista, il controllore di volo, il pilota, l'assistente di volo avranno attese, comportamenti, cultura diversi e così pure il sindacato che li rappresenta.

L'adesione al sindacato è stata dunque fortemente stimolata dall'appartenenza ad una piuttosto che ad un'altra categoria professionale. Ciò che accomuna tutte queste diverse professionalità è soltanto il campo generale dell'attività svolta. Gli anni 80 sono anche i protagonisti di un processo di graduale passaggio dal sindacato confederale di settore alla costituzione delle Federazioni di categoria dei trasporti.

La segmentazione che è stata la caratteristica delle aziende di trasporto ha prodotto sul versante delle relazioni industriali effetti di diversa natura. Da parte imprenditoriale si è cercato di seguire la via della ricerca del consenso dei lavoratori sia per l'eccessivo potere vulnerante che i servizi di trasporto posseggono, sia per la loro struttura di difficile gestione, sia per gli effetti che la dura conflittualità genera sulla impossibilità di gestire il servizio.

Per queste ragioni è stato ritenuto necessario assicurarsi la cooperazione dei lavoratori: il sindacato quindi ha avuto notevole potere nel settore in quanto rappresentante di queste forti categorie di lavoratori e per le aziende è stato impossibile escludere il sindacato e non assicurargli degno riconoscimento laddove presente con un certo seguito. La ricerca anche da parte aziendale del consenso sindacale ha contribuito a radicalizzare la cultura e la logica del sezionamento, della separazione all'interno della stessa azienda e dunque della nascita, nella stessa realtà lavorativa, di posizioni contrattuali e di strategie rivendicative diverse, facendo di ogni parziale realtà la protagonista.

La natura delle vertenze che generano contrapposizione tra le parti all'interno del settore dei trasporti sono, infatti, principalmente di due ordini di principio.

Vertenze di carattere contingente e locale che scaturiscono da divergenze sull'applicabilità di singole parti del contratto collettivo di lavoro, oppure di carattere generale, attinenti cioè alle ristrutturazioni delle diverse aziende. Le rispettive posizioni risultano irrigidite, le organizzazioni sindacali territoriali sembrano agire senza raccordo con le confederazioni nazionali. Le timide aperture verso le posizioni aziendali dei sindacati maggiormente rappresentativi naufragano subito, sia per il timore di perdere terreno nei confronti del sindacalismo autonomo che per la continua messa in discussione di quanto sembrava ormai stabilito tra le parti.

Le continue mediazioni del Governo e/o del Ministro dei Trasporti, che sono parti delle vertenze nazionali, contribuiscono a non far maturare ed evolvere positivamente i rapporti tra quelli che dovrebbero comunque rimanere gli attori principali, sindacato e aziende .

Nel trasporto ferroviario la legge che fissa l'inizio del processo di modernizzazione è la legge n. 210 del 17 maggio 1985. In essa si prevede la trasformazione delle Ferrovie dello Stato da azienda autonoma posta sotto il diretto controllo del Ministero dei Trasporti, in Ente Pubblico Economico con propria personalità giuridica e autonomia contabile finanziaria e patrimoniale.

Attraverso questa legge si stabilisce la delegificazione delle regole di funzionamento del trasporto ferroviario e del personale occupato, viene rivista la logica di funzionamento, da una struttura organizzata verticalmente per via gerarchica, si passa ad una struttura decentrata territorialmente su tre livelli: generale, compartimentale e territoriale. Si stabilisce altresì il metodo del coinvolgimento sindacale mediante contrattazione collettiva. Il rapporto di lavoro comincia ad essere delegificato in previsione della applicazione delle norme del codice civile e dello Statuto dei Lavoratori. Prima della riforma le assunzioni avvenivano per concorso nazionale in base alla pianta organica stabilita per legge come era tipico del pubblico impiego. Dopo la riforma

il concorso rimane ma solo per i livelli professionali più bassi. La delegificazione porta alla contrattualizzazione del rapporto di lavoro che si privatizza.

Nel 1992 si dà avvio ad una contrattazione a livello decentrato, si utilizza la legge sui prepensionamenti arrivando ad una cospicua riduzione del personale e si punta sui modelli organizzativi di lavoro.

Le relazioni industriali in questa fase sono improntate ad una netta separazione dei ruoli. Ciò sta a significare che l'Ente FS deve governare l'impresa senza il coinvolgimento interno del sindacato. Sono gli anni in cui la Filt-Cgil perde consenso e cresce la Fit-Cisl, mentre la Uiltrasporti rimane stabile rispetto al secondo dopoguerra.

Il fenomeno del sindacalismo autonomo diviene una realtà crescente con l'avvento in particolare dei Cobas e del Comu. Oggi sindacati autonomi particolarmente attivi sono l'OR.S.A (ex Comu) e Fast Ferrovie.

Nel 2003 si conclude il primo CCNL di settore delle attività ferroviarie, sottoscritto da Agens, Confindustria, dal Gruppo FS e dai sindacati Filt, Fit, Uilt, Ugl, Fast. Nel 2004 anche il sindacato autonomo OR.S.A, che rappresenta principalmente i macchinisti, aderisce al CCNL con uno specifico protocollo.

Attualmente il Gruppo FS rappresenta il principale gestore del trasporto ferroviario italiano. Si tratta di una Holding pubblica costituita come società per azioni il cui capitale è detenuto interamente dallo Stato italiano. Dal 2000 in poi l'organizzazione infrastrutturale del Gruppo FS risulta affidata ad una società per azioni denominata Rete Ferroviaria Italiana, che gestisce l'infrastruttura ferroviaria articolata in 15 direzioni compartmentali movimento, in 15 direzioni compartmentali infrastruttura e in una direzione di navigazione, mentre la società Trenitalia, che gestisce il trasporto delle merci e dei passeggeri, opera principalmente tramite le Divisioni Alta velocità, Passeggeri nazionale e internazionale, Passeggeri regionale, Cargo.

La disciplina del diritto di sciopero nel trasporto ferroviario, a differenza di quello aereo, è di natura negoziale. L'accordo del Gruppo FS 23 novembre 1999, come integrato dalle modifiche 18 aprile e 29 ottobre 2001, è stato complessivamente valutato idoneo dalla Commissione con le delibere n.45-9.1 del 3.2.2000 e 101 del 13.9.2001 nonché n. 149 del 29.11.2001.

Tale accordo disciplina lo sciopero del personale addetto alla circolazione; importante per la corretta interpretazione dell'accordo è l'art. 2, in cui si definisce il campo di applicazione del medesimo.

A questa disciplina va aggiunta la provvisoria regolamentazione della Commissione di Garanzia relativa agli appalti ferroviari, di cui alla delibera n. 590 del 29 ottobre 2004. In essa troviamo regolamentato il diritto di sciopero per quelle attività complementari al trasporto passeggeri, quali il servizio di accompagnamento notte e la ristorazione a bordo treno.

Gli accordi e le regolamentazioni cui si è fatto sin qui riferimento contengono delle disposizioni relative al preavviso, alle indicazioni che debbono essere contenute nella proclamazione, alla durata dell'azione, alla individuazione delle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero, ma anche altre disposizioni derivanti dalle modifiche apportate alla legge n. 146/1990 dalla novella n. 83/2000 sulle quali sarà necessario soffermarsi in generale nel prosieguo anche in chiave critica rispetto al fenomeno della microconflittualità e segnatamente ai c.d. "scioperi spontanei" e alle "assemblee anomale".

2. Dal "Patto per i Trasporti" alla novella n. 83/2000.

Per comprendere il percorso non soltanto legislativo ma politico-istituzionale che ha condotto alla novella n. 83/2000 può essere utile ripercorrere brevemente a ritroso gli eventi che si sono succeduti ne-

gli ultimi dieci anni a partire dal cosiddetto “Patto dei Trasporti” del 1998.

Lo sforzo di calarsi nelle dinamiche delle relazioni sindacali nei trasporti attraverso un concreto tentativo di governare il sistema conflittuale, alla luce del processo di cambiamento dal pubblico al privato, da regimi di monopolio alla concorrenza, da una economia sostanzialmente chiusa al mercato europeo e, quindi, alla globalizzazione, è stato operato attraverso il Patto dopo un lungo e complesso negoziato che ha visto coinvolti numerosi soggetti.

Il Patto sulle Politiche di Concertazione e sulle nuove Regole delle Relazioni sindacali per la Trasformazione e l’Integrazione europea del Sistema dei Trasporti (Patto), è stato sottoscritto il 23 dicembre 1998 tra Governo, Aziende, Confederazioni sindacali, Associazioni datoriali.

Un decennio ci separa dagli eventi che spinsero le parti sociali alla conclusione del Patto. Esso nasce da un momento di massima tensione durante il Governo Dini per evitare forme di eccessivo costringimento dei diritti costituzionalmente riconosciuti alla collettività in seguito a quella che fu definita una incontrollata conflittualità nei trasporti di quel periodo.

La complessità della gestione dei conflitti sindacali nei trasporti emerge dalla stessa struttura articolata del Patto, composto da tre atti negoziali tra loro collegati:

1. in primo luogo un Protocollo sottoscritto dal Governo e dalle Confederazioni dei Lavoratori e dei datori di lavoro che individuava gli strumenti di concertazione, quale l’istituzione del Consiglio Nazionale dei Trasporti e della Logistica e poneva percorsi ed obiettivi per affrontare i maggiori nodi strutturali del settore, a cominciare dalla revisione degli assetti contrattuali, che nel settore erano e sono eccessivamente segmentati. Attraverso questo protocollo si era cercato di impostare una strategia di applicazio-

ne del cosiddetto metodo concertativo nei trasporti.

2. In secondo luogo un Protocollo sulle relazioni sindacali e la prevenzione dei conflitti, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e dai responsabili aziendali dei trasporti. Questo Protocollo conteneva regole per la misurazione della rappresentatività ai fini della instaurazione di relazioni sindacali ai vari livelli, che si ispiravano ai criteri introdotti dal decreto legislativo n. 396 del 1997 sul pubblico impiego.
3. In terzo luogo un accordo che prevedeva regole per lo sciopero nei servizi pubblici e per la salvaguardia degli utenti, rafforzando e ponendo basi per una integrazione di quanto stabilito dalla legge n. 146/1990.

Proprio per lo sforzo nel concludere un accordo¹ così articolato e per l'ampia gamma di strumenti utilizzati nella sua strutturazione, il Patto è stato definito come il punto di arrivo di un processo di maturazione delle parti sociali di difficilissima gestazione. Sia il Governo che le parti attrici, almeno nelle intenzioni, erano consapevoli che tutte le forze e le istanze rappresentative del mondo dei trasporti dovevano essere coinvolte nel perseguimento degli obiettivi di innovazione, sicurezza sociale, competitività. Tutti i soggetti avrebbero dovuto essere partecipi del nuovo tessuto di regole.

Il Governo, d'altro canto, era convinto della necessità di impostare una strategia integrata tra politiche macroeconomiche, politiche dell'occupazione, politiche del mercato del lavoro, come già era avvenuto in occasione del Patto del Lavoro del 1996. L'attuazione del Patto era tuttavia affidata ad ulteriori negoziati il cui successo sarebbe dipeso dal consolidarsi di un nuovo modello di relazioni sindacali, secondo i principi ispiratori delineati proprio all'interno del Patto².

I contorni di questo nuovo modello si ravvisano nella indicazione di

¹ Vedi T. Treu *Il Patto dei Trasporti*, in *LPA*, 1999

² Vedi T. Treu *op.cit.*

strategie di tipo partecipativo, finalizzate a coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori nelle scelte delle imprese, sia a livello della contrattazione collettiva nazionale che a quello di impresa.

Il Patto puntava, inoltre, sulla leale osservanza degli accordi di settore e di impresa, sulle prestazioni indispensabili ex legge n. 146/1990, oltre che sulla necessità di attivare sedi di confronto a livelli adeguati, ai quali avrebbero dovuto partecipare tutti i soggetti sindacali firmatari dei contratti collettivi di settore al fine di trasferire nei contratti collettivi medesimi i principi e le regole concordate. Per riuscire a governare meglio le relazioni sindacali si puntava su una migliore e più efficiente organizzazione della contrattazione collettiva e su un pieno adeguamento al Protocollo del 23 luglio 1993 sia per quel che riguarda la articolazione della contrattazione collettiva su due livelli, nazionale e aziendale, sia per le decorrenze contrattuali e le procedure di rinnovo, evitando che le vertenze finissero per cadere nei mesi estivi.

Si riteneva che per tutte le vertenze si dovessero introdurre nei contratti collettivi idonee procedure di raffreddamento da esperirsi prima della proclamazione dello sciopero, vincolanti per entrambe le parti e in caso di controversia sulla applicazione o interpretazione dei contratti collettivi durante la loro vigenza la creazione di apposite istanze di garanzia con il compito di formulare proposte di soluzione conclusive della vertenza alle condizioni previste dai contratti medesimi. La proposta conclusiva della istanza di garanzia doveva valere come lodo o come proposta di conciliazione. Durante la procedura entrambe le parti avrebbero dovuto impegnarsi ed astenersi dal compiere atti di iniziativa unilaterale. Avrebbero dovuto essere previste poi le estensioni del periodo di tregua durante il periodo estivo e con altri periodi di massima mobilità dei cittadini, la regolazione delle procedure dello sciopero con la necessità di evitare la concomitanza tra gli stessi, la istituzione di un Calendario dei Tra-

sporti, definito Osservatorio, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Attraverso queste proposte il Protocollo intendeva rinnovare profondamente le regole e i comportamenti delle relazioni sindacali nei Trasporti³. Il ruolo della contrattazione collettiva avrebbe dovuto essere esaltato e valorizzato assumendo a strumento di governo consensuale dei problemi del settore, incidere sui fattori ricorrenti della conflittualità sindacale e introdurre effettive garanzie a favore degli utenti.

Proprio a questi fini le parti stipulanti i contratti collettivi e parimenti sottoscrittrici del Protocollo si impegnavano ad assumere reciproci impegni relativamente alle relazioni sindacali a vari livelli. Le parti confederali e le loro articolazioni convenirono di esaminare la situazione della contrattazione collettiva di categoria nel settore in direzione di una semplificazione e razionalizzazione del complesso sistema contrattuale con lo scopo di individuare le articolazioni funzionali e le aree complementari delle singole attività di trasporto per ridefinire gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi. Si imposero delle condizioni.

Per prevenire conflitti sul riconoscimento della rappresentatività sindacale ai fini delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, le aziende, le associazioni e le imprese, ai vari livelli, avrebbero dovuto osservare codici di comportamento per il riconoscimento degli interlocutori sindacali, fermo restando che si sarebbe trattato di una forma di volontaria autolimitazione della libertà negoziale del datore, autolimitazione che impegnava esclusivamente per la durata e nell'ambito del Patto.

L'instaurazione e il mantenimento delle relazioni industriali richiedevano la sottoscrizione del Patto e la leale osservanza ed il rispetto degli accordi di settore o di impresa sulle prestazioni indispensabili

³ Vedi T. Treu, *op. cit.*

ex legge n. 146/1990. Le imprese o le loro organizzazioni rappresentative non avrebbero dovuto intrattenere relazioni sindacali e non avrebbero dovuto sottoscrivere accordi con soggetti sindacali che non avessero rispettato gli obblighi derivanti dal Patto e dalla legge n. 146/1990. Si considerava significativa, salvo che non fosse in sede nazionale concordato un criterio diverso, la rappresentatività prevista a regime (5%) dall'art. 7 del decreto legislativo n. 396 del 1997 per il pubblico impiego, verificata nei diversi ambiti contrattuali sulla base delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e dei voti ottenuti nella elezione delle RSU, laddove si fossero svolte.

Alle altre organizzazioni sindacali che, pur avendo sottoscritto il Patto, non avessero raggiunto la rappresentatività nazionale di cui sopra erano riconosciute forme di relazioni sindacali secondo quanto già previsto nei contratti collettivi, senza che questo desse titolo alla partecipazione a trattative contrattuali o alla sottoscrizione di contratti collettivi ma comunque con la garanzia della trattenuta dei contributi sindacali degli iscritti da parte delle aziende, nelle modalità e misure fissate dai singoli contratti. A livello di imprese sarebbero rimaste ferme le prerogative sindacali di competenza delle singole RSA o, se costituite, delle RSU⁴.

Per propria natura dunque, il Patto è un'intesa quadro di carattere generale nella quale si intrecciano molteplici profili che vanno di gran lunga oltre la disciplina del conflitto poiché si riferiscono ad ipotesi di concertazione non solo su temi delle relazioni di lavoro ma anche su quelli attinenti alle esigenze di innovazione del settore. Le indicazioni sono solo di indirizzo e di futuri impegni rinviando per la loro specificazione e per la loro integrale effettività alla futura contrattazione collettiva.

A ben vedere dei contenuti del Patto è rimasto oggi ben poco. Alcune indicazioni di principio sono state trasfuse nella novella n.

⁴ T.Treu, *op. cit.*

83/2000 andando a potenziare l'impianto della legge n. 146/1990 nonostante la Commissione di Garanzia, cui le parti hanno richiesto esplicitamente il giudizio di idoneità sulla sezione D) del Patto (relativo alle regole per l'esercizio del diritto di sciopero e la salvaguardia degli utenti), con la delibera n. 99/126 del 24 febbraio 1999 abbia espresso un'articolata valutazione. Essa ha interpretato il Patto come una premessa base per la predisposizione di ulteriori e successivi accordi specifici nei singoli comparti ed ha formulato, inoltre, alcune clausole limitative tra le quali la inidoneità della proclamazione dello sciopero a maggioranza per derogare la regola della rarefazione oggettiva (terzo comma del punto 6.1)⁵.

Da allora la crisi del sistema conflittuale delle relazioni industriali nel settore si è ulteriormente accentuata. Le agitazioni anomale hanno proliferato (scioperi spontanei, assemblee anomale, forme alternative di lotta sindacale), il sindacato autonomo, piuttosto forte da sempre nell'intero settore dei trasporti, ha guadagnato maggiore presa tra i lavoratori, mentre da parte delle confederazioni nazionali sono notevolmente aumentate le proclamazioni di sciopero generale; segnali che denotano come il governo del conflitto sia sfuggito di mano ai principali attori.

Come pure mutate sono le condizioni generali del mercato.

Nel trasporto aereo Alitalia non detiene più il monopolio del settore, e la crisi in cui versa, dovuta alla incapacità di portare a termine la ristrutturazione aziendale e di adeguarsi ad una economia globalizzata, è estremamente grave e ad essa si aggiunge una generale crisi del trasporto aereo che travalica il caso aziendale. Sul versante del conflitto, poi, la rincorsa delle organizzazioni sindacali alla ricerca di uno spazio utile per la propria proclamazione in contrasto stru-

⁵ La delibera della Commissione di Garanzia n. 99/126 del 24 febbraio 1999 è consultabile in versione integrale presso il sito internet della Commissione www.commissione-garanziasciopero.it voce delibere di indirizzo interpretativo.

mentale con le altre sigle appare essere ormai la regola.

Nel trasporto ferroviario, dove il Gruppo FS nonostante i processi di privatizzazione ed esternalizzazione in atto, si trova ad operare ancora in un regime di monopolio di fatto, numerose sono le astensioni dovute a piccoli gruppi di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, che su mandato delle assemblee proclamano scioperi aventi alla base annose ed irrisolte tematiche contrattuali, anticipando i sindacati confederali maggiormente rappresentativi e in tal modo costringendo questi ultimi alla rincorsa dei primi a tutto scapito delle vertenze che continuano a rimanere irrisolte e delle gravi difficoltà economiche in cui versa il Gruppo FS.

Si ritiene in questa sede che l'analisi compiuta ai tempi del Patto, prodromico alla novella n. 83/2000, delle cause della eccessiva conflittualità nel settore sia solo in parte corrispondente alla realtà. La fine dei sistemi monopolistici è una delle cause della crisi del modello conflittuale tra le parti ma non è la principale. Le problematiche connesse alla intrinseca struttura organizzativa del settore, la eccessiva frammentazione sindacale, la diffusa incapacità di gestire le vertenze più delicate e annose del settore da parte sindacale e aziendale non sono state sufficientemente affrontate: di tutto ciò non si è tenuto conto in quelle che sono state poi le soluzioni prospettate.

Si è puntato in concreto, come sostanziale via, ad individuare nuovi strumenti normativi che andassero a potenziare l'impianto della legge n. 146/1990. Dei correttivi apportati alla legge n. 146/1990 evidenzieremo nel prosieguo alcuni profili di criticità. Nel Patto si trova invece anche la volontà di una strategia di concertazione che andrebbe recuperata e adattata alla luce degli ulteriori cambiamenti che il settore ha subito; l'errore di prospettiva è stato quello di ritenere che solo intervenendo sulle regole si potessero risolvere i problemi strutturali del settore, mentre nulla è stato fatto sul versante della frammentazione sindacale come riflessione del sindacato, né si è te-

nuto conto della valenza del sindacato autonomo, e neppure si è intervenuti sulla struttura contrattuale.

3. I correttivi apportati all'impianto della legge n. 146/1990 dalla novella n. 83/2000 e gli scioperi spontanei.

Anche al fine di arginare la frammentazione sindacale e la microconfittualità nei trasporti, il legislatore ha apportato, sulla scia degli spunti contenuti nel Patto dei Trasporti, attraverso la novella n. 83/2000, delle modifiche all'originario impianto della legge n. 146/1990 alla luce delle esperienze applicative maturate nel corso dei primi dieci anni di vigenza della legge.

Il legislatore è così intervenuto sull'art. 2, comma 2 della legge n. 146/1990 imponendo il cosiddetto intervallo oggettivo o rarefazione oggettiva tra effettuazione e proclamazione di sciopero, allo scopo di dilatare la proclamazione degli scioperi di soggetti sindacali diversi incidenti sullo stesso servizio finale o sul medesimo bacino di utenza. L'introduzione di un congruo intervallo (definito intervallo minimo dalla legge) è stata ritenuta necessaria per evitare la concentrazione di più scioperi nello stesso periodo temporale, nello stesso settore e nel medesimo bacino. In tal modo, secondo le previsioni del legislatore del 2000, il servizio finale sarebbe stato meno vulnerato da successive proclamazioni in rapida successione, le quali avrebbero reso impossibile garantire il servizio. Questa disposizione normativa, volta a disciplinare proprio i servizi essenziali legati al trasporto di persone, è stata trasposta all'interno della totalità delle discipline attualmente vigenti, anche se in maniera non sempre univoca.

Nel trasporto ferroviario la regola della rarefazione è anche qui disciplinata come rarefazione soggettiva ed oggettiva. L'art. 3.3.4 dell'Accordo del 2001 dispone che l'intervallo tra una azione di

sciopero e la proclamazione della successiva, proclamata dallo stesso soggetto, non potrà essere comunque inferiore a tre giorni. Mentre la rarefazione oggettiva, cioè l'arco temporale che deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo incidente sul medesimo bacino di utenza, non potrà essere inferiore ad un giorno, indipendentemente dalle motivazioni dello sciopero, dal soggetto e dal livello sindacale che lo proclama.

Il grave problema di queste norme, nel trasporto ferroviario, è che sebbene si faccia riferimento ai bacini di utenza, non vi è alcun elemento utile nell'accordo per individuarli, a differenza di quanto accade per il trasporto aereo, dove la provvisoria regolamentazione fissa bacini di ambito nazionale, regionale e territoriali coincidenti con il volume di traffico degli aeroporti e distingue inoltre vettori nazionali e non.

La Commissione è così intervenuta con la delibera n. 04/233 dettando criteri interpretativi del principio di rarefazione e distinguendo gli scioperi in nazionali, locali e di rilevanza nazionale e così facendo ha delimitato la portata del principio in quanto in concreto, alla luce delle sole disposizioni contenute nell'accordo, il principio diventava ingestibile poiché ogni sciopero proclamato era potenzialmente in grado di bloccare tutti gli altri proclamati dopo, anche se di livello locale nei confronti di uno sciopero nazionale.

Ulteriori problemi sono sorti a distanza di oltre due anni dalla delibera del 2004, con riguardo alla individuazione dello sciopero di rilevanza nazionale ed al conseguente intervallo tanto soggettivo che oggettivo da applicare a tale tipologia di sciopero, in relazione alla precedente o successiva proclamazione di uno sciopero nazionale o di uno sciopero di pari livello o di uno sciopero a carattere esclusivamente locale.

A tal fine secondo le osservazioni formulate dalle organizzazioni sindacali di categoria, gli scioperi di rilevanza nazionale sono solo

quelli che investono le Regioni che per la loro caratteristica organizzativa rappresentano degli importanti snodi ferroviari i quali interessino le categorie addette alla circolazione dei treni e, segnatamente, gli addetti al movimento stazioni ed il personale viaggiante e di macchina sui treni.

Il Gruppo FS a sua volta ha evidenziato una diversa organizzazione territoriale delle proprie aziende, mutata in seguito ai processi di privatizzazione e riorganizzazione degli assetti aziendali: in particolare è stata sottolineata la diversa articolazione di R.F.I. s.p.a. e di Trenitalia s.p.a. rispetto alla configurazione del settore esistente ai tempi della sottoscrizione dell'accordo nazionale sopra menzionato.

La delibera della Commissione n. 06/581 bis del 25 ottobre 2006, va quindi a precisare ed integrare esclusivamente l'art. 3, lett. c) e l'art. 4 lett. b), della citata delibera interpretativa 04/233 del 1° aprile 2004, precisando nell'art. 3, lett. c) che la regola della rarefazione oggettiva di un giorno tra effettuazione di uno sciopero e proclamazione del successivo è applicabile qualora le singole azioni di sciopero siano proclamate da sigle sindacali diverse tra sciopero nazionale e sciopero locale idoneo per la sua collocazione ovvero per le strutture e/o i soggetti coinvolti a provocare effetti sul sistema ferroviario nazionale.

E' stato specificato che il personale coinvolto è quello addetto al movimento stazioni, quello addetto alla circolazione di macchina e viaggiante rientrante nelle direzioni compartimentali movimento, nonché il personale addetto alle sale operative centrali e territoriali, oltre al personale addetto ai servizi del settore trasporto ferroviario collegati da nesso di strumentalità tecnica ed organizzativa con la circolazione dei treni. Tale specificazione tiene conto anche di quanto stabilito nelle norme dell'accordo di settore che disciplinano l'ambito di applicazione dello stesso.

Nell'art. 4, lett. b), viene precisato che l'intervallo oggettivo di un giorno tra effettuazione e proclamazione non si applica, fermo restan-

do il rispetto dell'obbligo di preavviso, tra sciopero nazionale e sciopero a carattere esclusivamente locale, o comunque incidente sul solo traffico locale, nel caso in cui lo sciopero a carattere locale non sia idoneo a provocare effetti sul sistema ferroviario nazionale, per la sua collocazione e/o per le strutture ed i soggetti coinvolti. I criteri individuativi dei soggetti e delle strutture sono quelli enunciati nella descrizione delle modifiche apportate all'art. 3, lett. c), sopra illustrate.

Alla delibera 04/233, è stato aggiunto, inoltre, il comma 7, secondo cui al fine di qualificare esattamente lo sciopero come a carattere esclusivamente locale o comunque incidente sul solo traffico locale, le OO.SS. sono tenute ad indicare le modalità dello sciopero, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990, precisando nell'atto di proclamazione tutte le informazioni necessarie con riferimento alla incidenza territoriale, alle strutture ed ai soggetti coinvolti secondo i criteri sopra descritti di cui all'art. 3, lett.c) della delibera 04/233, come modificata.

4. L'art. 2, comma 2, legge n. 146/1990 e il principio di concentrazione.

Nel citato Accordo del 2001 per il Gruppo FS, all'ultimo capoverso del comma 3.3.5 è consentita la concentrazione degli scioperi in cui coincidono le date e quando la coincidenza non costituisca un prolungamento dell'azione di sciopero di maggior durata fra quelle proclamate e/o un ampliamento dell'ambito territoriale. In questi casi non si applica la cosiddetta rarefazione. Nel trasporto aereo sino ad ora la regolamentazione provvisoria emanata dalla Commissione il 19 luglio 2001, non contiene una esplicita norma che disciplini la concentrazione.

Le ragioni di tali apparenti difformità nelle diverse discipline vanno

individuare nell' art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 che introduce il principio di intervallo tra scioperi come sopra descritto.

Tutti gli accordi, i codici di autoregolamentazione e le provvisorie regolamentazioni vigenti contengono al loro interno una disciplina della rarefazione che stabilisce un intervallo tra gli scioperi.

Nella maggior parte la regola dell'intervallo è disciplinata come intervallo tra effettuazione e successiva proclamazione, nel trasporto aereo come intervallo tra azioni (art. 16 e seg. reg. citata). La Commissione ha sino al giugno 2006 giustificato ed ammesso la concentrazione di uno sciopero coincidente con un altro sciopero precedentemente proclamato come deroga al principio legislativo di cui all'art. 2, comma 2, della legge.

Quest'ultimo è uno sciopero diverso dal precedente per sigle proclamanti, per motivazione, per capacità di incidere sul servizio. Esso dovrebbe coincidere per orario e giorno, non è chiaro se debba essere uno sciopero riguardante lo stesso segmento di servizio o possa riguardare anche servizi diversi ed è ammesso solo quando la coincidenza non costituisca un prolungamento dell'azione di sciopero di maggiore durata fra quelle proclamate e/o un ampliamento dell'ambito territoriale come abbiamo visto. Nell'accordo nazionale vigente per il settore del trasporto ferroviario la disposizione è costruita come deroga eccezionale al principio di intervallo. Una tale fattispecie appare tuttavia sempre potenzialmente idonea a produrre degli effetti ultrattivi dello sciopero dirompenti e amplificanti, in quanto va a sommarsi al precedente, senza apparente plausibile giustificazione se non la coincidenza di orario e giorno.

In tutte le delibere della Commissione il principio di concentrazione è costruito come deroga alla regola della rarefazione di cui all'art. 2 della legge, poiché oltre alla impropria moltiplicazione degli effetti prodotti sul servizio dalla somma di diverse proclamazioni di sciopero concentrate in una unica giornata, la possibilità per le organizza-

zioni sindacali di concentrare azioni di sciopero diverse in uno stesso giorno, comporterebbe un pregiudizio grave, nel lungo periodo, alla continuità del servizio stesso.

Se questo è stato l'orientamento seguito dalla Commissione sino al giugno 2006 attualmente essa ha invece ritenuto, esprimendosi con un primo orientamento di indirizzo del 14 giugno 2006, relativo all'art. 16 della regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo, che esso non vieta la concentrazione, mentre con il successivo indirizzo del 5 luglio 2006 ha precisato che si riserva in via di eccezione di non consentire la concentrazione degli scioperi in presenza di un prevedibile grave pregiudizio degli utenti.

Così come nel caso dei controllori di volo le differenti pronunce volte dapprima ad escludere in "toto" la concentrazione (25 gennaio 2007) - con ciò imponendo di fatto una disparità di trattamento nei confronti delle altre categorie professionali - e successivamente ad ammetterla ma limitatamente allo stesso Centro di Controllo e con precisi limiti (22 febbraio 2007), denotano la difficoltà dei Garanti di individuare nuovi equilibri che portino a limitare il più possibile il pregiudizio agli utenti. Il pregiudizio per gli utenti non può che essere dato dall'effetto ultrattivo che la concentrazione inevitabilmente crea in un settore articolato come quello aereo.

La Commissione si è riservata di fatto di eseguire una valutazione di impatto delle proclamazioni di sciopero, esercizio di difficile realizzazione in quanto una tale valutazione comporta un implicito giudizio prognostico sulla rappresentatività di quel dato sindacato sul settore.

In tal modo l'interpretazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 è radicalmente mutata. Oggi si ritiene che quest'ultimo non vieti la concentrazione degli scioperi, in quanto l'intervallo sarebbe necessario solo per impedire che per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi incidenti sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza si verificasse un pregiudizio

all'utenza.

Se tale pregiudizio non è arrecato il principio di intervallo può non essere applicato: da ciò è scaturito il ribaltamento della logica sottesa art. 16 della regolamentazione provvisoria sul trasporto aereo. Tuttavia proprio in seguito alle richieste sindacali ed all'osservazione dei casi concreti, la stessa Commissione è parzialmente tornata sulle proprie decisioni (con la pronuncia del 5 luglio 2006) ma ritenendo questa volta il principio di intervallo come una eccezione al principio di concentrazione.

Si ritiene in questa sede che l'intervallo tra azioni di sciopero sia necessario nel trasporto aereo per tutte le categorie professionali in esso comprese e più in generale per tutti i trasporti, e che il legislatore del 2000, cui si deve l'introduzione di tale principio nella legge n. 146/1990, abbia pensato proprio a realtà complesse come quelle dei servizi di trasporto ed in particolare proprio al trasporto aereo. Già nel Patto dei Trasporti del 1998, troviamo infatti, *in nuce*, la esplicitazione di questo principio come strumento di deflazione rispetto alla eccessiva conflittualità ed alle eccessive proclamazioni di sciopero.

I due principi, intervallo e concentrazione, non sono compatibili tra loro e mentre la legge n. 146/1990 esplicitamente prevede la regola dell'intervallo, non altrimenti lascia intendere riguardo al principio di concentrazione. Appare pertanto possibile prevedere la concentrazione degli scioperi all'interno delle discipline di settore solo se, come nel trasporto ferroviario, questa sia frutto di una esplicita deroga alla regola di rarefazione e laddove manchi una disciplina dell'intervallo per le peculiarità di quel dato servizio da regolare.

Nella novella n. 83/2000 troviamo poi, modificato l'art. 13, lett. a, legge n. 146/1990. La Commissione ha visto così codificata definitivamente l'attribuzione a sé del potere di determinare in concreto le regole degli scioperi, attraverso la capacità ad essa riconosciuta dalla legge di emanare regolamentazioni provvisorie laddove le parti non

raggiungano un accordo valutato idoneo, in tal modo consentendole di intervenire in tutte le situazioni in cui vi è difficoltà oggettiva di risolvere e concludere il negoziato.

Ciò conferma l'attribuzione da parte della legge di un potere di iniziativa e di indirizzo della Commissione autonomo, seppure vincolato al rispetto delle procedure e dei limiti ad essa imposti dalla legge⁶. Questo potere può essere interpretato come rimedio destinato a fronteggiare situazioni apparentemente irrisolvibili legate alla rappresentatività dei soggetti sindacali, entro i precisi limiti imposti alla Commissione dall'art. 13, lett.a) della legge n. 146/1990.

5. Le procedure di raffreddamento e conciliazione.

Altro intervento correttivo è stata la previsione all'interno dell'art. 2, comma 2 di idonee procedure di mediazione e raffreddamento da inserire degli accordi e regolamentazioni da esperirsi obbligatoriamente prima della proclamazione dello sciopero. In tal modo il legislatore ha procedimentalizzato lo stesso conflitto sul presupposto che anch'esso è causa della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti dagli utenti⁷.

Del resto ancor prima della novella 2000 la legge n.146/1990 ha previsto il collegamento tra sciopero e conflitto laddove richiama le cause di insorgenza del conflitto tra i profili che la Commissione deve valutare nei comportamenti delle parti (art. 13, lett.c) e laddove impone che tra i compiti della Commissione vi sia quello di acquisire i termini economici e normativi della controversia (art. 13, comma 1, lett. e).

Anche in questo caso il legislatore ha operato una previsione attri-

⁶ V. F. Santoni, *rappresentanza sindacale e conflitto*, op cit. pag. 819 e seg.

⁷ V. M. Grandi, *Sciopero, prevenzione del conflitto*, op. cit.

buendo estrema fiducia alla capacità delle parti di inserire all'interno degli accordi sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, procedure o regole che fossero in grado di gestire e di comporre il conflitto e laddove le parti non vi riescono in via autonoma, la legge ha previsto l'intervento della Commissione in via eteronoma, che supplisce attraverso il mezzo della provvisoria regolamentazione.

La volontà del legislatore di intervenire sul conflitto, anche tra soggetti non firmatari dei contratti collettivi, è talmente marcata che ha previsto nell'art. 2, comma 2, la possibilità delle parti di esperire il tentativo di conciliazione innanzi alla autorità amministrativa competente, Ministro, Prefetto, Sindaco, a seconda del livello della controversia, in alternativa alle procedure previste nell'accordo, qualora le parti non vogliano seguirle⁸.

Il legislatore del 2000 ha tentato di perseguire attraverso le procedure di raffreddamento e conciliazione la via della prevenzione e del governo del conflitto introducendo limiti procedurali al suo esercizio, la cui competenza sarebbe dovuta spettare all'autonomia collettiva coerentemente con le logiche sindacali dell'autodisciplina⁹.

L'esperienza applicativa, tuttavia, ha dimostrato che non sono servite allo scopo. Se è vero che il conflitto presuppone l'esistenza di una crisi di rapporti tra parti contrapposte è anche vero che le regole che ne procedimentalizzano lo sviluppo hanno senso e seguito se sono frutto di libera autodeterminazione tra le parti, se effettivamente rispecchiano quelle particolari esigenze, se le parti vi si riconoscono e

⁸ sulle procedure di raffreddamento e conciliazione ai sensi della legge n. 146/1990 v. tra gli altri, M. Biagi, *la legislazione sullo sciopero: riforma o novella*, G.lav., 2000, n. 16.pag.11 e seg.; E. Ales, *Le procedure*, in F. Santoni (a cura di) *Le regole dello sciopero, Commento sistematico alla legge n. 83/2000*, Napoli, 2001, 21 e seg. V. Bavaro, *Le procedure di raffreddamento e conciliazione nei servizi pubblici essenziali, in Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990*, a cura di M. Ricci, Torino, 2001, pag. 109 e seg.; A. Allamprese, *Le procedure di raffreddamento e conciliazione, in la nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali a cura di L. Meneghini, M. Miscione, A. Vallebona*, Padova, 2000 pag 17 e seg.

⁹ M. D'Antona, *Chi rappresenta chi*, op. cit.

di conseguenza le seguono dando loro vita e concretezza.

Nella esperienza pratica si assiste invece, sempre più spesso ad un disinteresse marcato verso la vera essenza delle procedure di raffreddamento e conciliazione¹⁰. Dalla osservazione dei casi concreti emerge che la fase del raffreddamento, intesa come quel periodo temporale durante il quale le parti si debbono astenere dal compiere atti unilaterali, potendo utilizzare il solo mezzo negoziale per il confronto delle rispettive posizioni, si è svuotato di contenuto. Sia la Commissione, attraverso le delibere di indirizzo interpretativo¹¹ e l'esplicazione del suo potere regolamentare, che le parti, in sede di stipula degli accordi sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, hanno, nello sforzo di supplire alla indeterminatezza del dettato legislativo che non disciplina le procedure ma fissa solo il principio, concentrato l'attenzione sulle modalità di esercizio delle stesse, a volte regolamentando capillarmente tutte le fasi, (in ogni accordo o provvisoria regolamentazione sono previste almeno due o tre fasi articolate in livelli territoriali, regionali e nazionali), dilatando eccessivamente gli incontri a più livelli e magari, come accade nella regolamentazione provvisoria per il trasporto aereo (artt. da 29 a 32 della citata reg. provvisoria), prevedendo anche la possibilità di svolgere il

¹⁰ V. G. Giugni, *La conciliazione collettiva dei conflitti giuridici di lavoro*, in *Lavoro legge, contratti*, Bologna, 1989; L. Bellardi, *La composizione dei conflitti nella recente esperienza contrattuale italiana e nella l. n. 146/1990*, in *NewsLetter CgS*, 2002, n. 1, pag. 17 e seg.

¹¹ In tema di procedure di raffreddamento e conciliazione la Commissione di garanzia ha prodotto a partire dal 2000 sino ad oggi una nutrita quantità di delibere di indirizzo generale (vertenti su problematiche legate alla durata, alla efficacia, alla ripetizione nel tempo, ai soggetti deputati all'esercizio, all'obbligo di ripetizione in caso di seconda azione nell'ambito della stessa vertenza contrattuale etc.), stimolata soprattutto dai concreti casi e quesiti che quotidianamente vengono posti all'attenzione dei garanti. Per una ricognizione dei principali temi oggetto delle delibere interpretative si rinvia alle delibere: 16.2.2000, verb.n. 385; 20.7.2000, verb. n. 391; orientamento di carattere interpretativo del 5.10.2000, verb.396; 12.10.2000, verb.317; 1.2.2001, verb. 410; 7.3.2002, verb.454; 20.2.2003, verb.491; 12.3.2003, verb. 494; 20.3.2003, verb.495; 30.4.2003, verb. 500; 17.7.2003, verb.511.

secondo livello in sede amministrativa presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Accade che il secondo livello di trattativa - che nel trasporto aereo è chiaramente indicato come la fase di conciliazione - si risolva in una mera formalità burocratica da adempiere obbligatoriamente ma svuotata di ogni reale contenuto, di fronte ad un funzionario del ministero il quale ratifica esclusivamente il mancato accordo delle parti sulla controversia e senza che vi sia un effettivo dialogo, un confronto costruttivo tra le parti, senza un organo terzo capace di contribuire a mediare tra le rispettive posizioni in quanto davvero competente sulle problematiche interne ai rapporti contrattuali del settore.

In particolare nel trasporto ferroviario la procedura si svolge in sede aziendale, sia a livello nazionale che periferico, ha una durata complessiva di 10 giorni e si intende espletata entro tale termine, salvo diverso esplicito accordo scritto, nel caso in cui le parti ritengano di proseguire il confronto stesso, come ad esempio nel caso di controversia collettiva riguardante l'applicazione dei contratti.

Le parti possono concordemente rivolgersi al Ministero del Lavoro per la procedura amministrativa in caso di vertenza nazionale o alle diverse autorità in caso di vertenze locali. Se invece la controversia sorge dalla presentazione di una proposta aziendale o sindacale, è prevista ancora una fase di raffreddamento e conciliazione di ulteriori 5 giorni a partire dalla comunicazione della certificata rottura del negoziato.

Le problematiche relative alle procedure risultano acuite inoltre, sia nel trasporto aereo che ferroviario, dalle richieste conciliative avanzate dai sindacati autonomi che utilizzano la sede amministrativa in quanto non firmatari dei CCNL; sede nella quale spesso l'azienda non si presenta, così vanificandone completamente la potenziale valenza conciliativa.

La Commissione nel corso degli anni ha elaborato una cospicua serie

di pronunce in materia, proprio per far fronte a notevoli problemi applicativi emersi in concreto. Tra questi merita particolare attenzione la problematica relativa all'efficacia nel tempo delle procedure, collegata all'obbligo della ripetizione delle stesse nell'ambito della stessa vertenza.

Si verifica, infatti, che a causa dell'eccessivo numero di proclamazioni e di sigle sindacali presenti, una sigla sindacale dopo l'effettuazione delle procedure non riesca a trovare uno spazio utile nel calendario per fissare la propria azione. La Commissione ha stabilito in due delibere di indirizzo che laddove negli accordi o regolamentazioni di settore non sia stabilito un termine di efficacia delle procedure, questo debba intendersi in 90 giorni e che questo termine debba decorrere non dalla data di effettuazione della procedura bensì dalla data di proclamazione del primo sciopero della vertenza.

Tale termine vige nel trasporto ferroviario in quanto nell'accordo non è stato previsto dalle parti un termine, mentre nel trasporto aereo esso è di 45 giorni liberi dalla effettuazione del primo sciopero.

6. L'apparato sanzionatorio in relazione allo sciopero spontaneo.

La novella n. 83/2000 ha poi potenziato tutto l'apparato sanzionatorio della legge prevedendo ora che la Commissione possa irrogare sanzioni consistenti nella sospensione dei permessi sindacali retribuiti ovvero i contributi sindacali comunque trattenuti dalla retribuzione per la durata dell'astensione stessa e comunque per un ammontare economico che va da 2.500 euro circa a 25.000 mila euro. Notevoli problematiche sono sorte tuttavia quando i fenomeni di cosiddetti scioperi spontanei o di forme alternative di sciopero si sono massicciamente acuiti dal 2000 ad oggi.

Gli scioperi spontanei proclamati ed effettuati nell'ambito dei servizi

pubblici essenziali da gruppi di lavoratori svincolati da un sindacato organizzato si pongono al di fuori delle regole previste dalla legge n. 146/1990 per quanto attiene alla garanzia del preavviso, durata, prestazioni minime, obbligo del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione ma rimangono tuttavia all'interno della tutela comunque prevista dall'art. 40 della Costituzione¹².

Questi fenomeni non possono essere considerati alla stregua di un inadempimento contrattuale dell'obbligo di adempiere alla prestazione lavorativa nei confronti del datore di lavoro civilmente inteso, con le conseguenze che ciò comporterebbe la possibilità del datore di richiedere il risarcimento del danno e l'applicazione delle sanzioni disciplinari anche estintive del rapporto di lavoro nel caso in cui l'astensione posta in essere sia giudicata un grave inadempimento contrattuale; essi rimangono, invece, all'interno della deroga alla disciplina generale dei contratti riconosciuta al diritto di sciopero, così come la legge n. 146/1990 non li esclude poiché si riferisce sempre, nelle sue disposizioni, a soggetti che proclamano lo sciopero (art.2, comma 2) o alle parti.

Poiché tuttavia la legge n. 146/1990 e successive modifiche consente, in caso di sciopero illegittimo, l'apertura del procedimento di valutazione dello stesso esclusivamente nei confronti di soggetti collettivi e non di singoli lavoratori scioperanti, ecco che la Commissione di garanzia è intervenuta a supplire alle lacune della legge. Attraverso un'opera di interpretazione dell'art. 13, lett. i) che permette alla Commissione di valutare negativamente il comportamento dei soggetti scioperanti e di prescrivere al datore di lavoro l'applicazione delle sanzioni disciplinari non estintive del rapporto di lavoro (solo però dopo regolare apertura di un procedimento di valutazione nei

¹² In senso difforme confronta L. Montuschi, *Lo sciopero senza regole*, in *NewsLetter CgS*, n. 3, 2003, pag. 17 e seg. Secondo l'autore lo sciopero spontaneo, attuato senza preavviso nell'ambito dei servizi pubblici essenziali costituisce un illecito civilisticamente reprimibile poiché al di fuori della garanzia costituzionale di cui all'art. 40.

confronti di soggetti collettivi), e dell'art. 4, comma 1, della legge, (il quale offre la possibilità al datore di lavoro di irrogare le sanzioni disciplinari individuali non estintive del rapporto di lavoro ai lavoratori scioperanti anche senza la preventiva valutazione negativa di comportamento da parte della Commissione), quest'ultima è arrivata, attraverso varie delibere interpretative di carattere generale, ad occuparsi anche dei fenomeni di sciopero cosiddetto spontaneo.

La Commissione ha infatti aperto il procedimento di valutazione nei confronti del comitato organizzatore promotore dell'astensione in persona del singoli lavoratori e per tale via ha prescritto al datore di lavoro di aprire il procedimento disciplinare a carico dei singoli lavoratori che abbiano posto in essere l'illegittimo comportamento¹³.

¹³ con la delibera di orientamento interpretativo generale (delibera del 20 marzo 2003, n. 3/48) a chiarimento e in sostituzione delle precedenti delibere la Commissione ha stabilito che i lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari ex art. 4, comma 1, l. n. 146/1990 in caso di sciopero illegittimo per violazione dell'obbligo di preavviso, o dell'obbligo di effettuare le comunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990 e succ. mod., nonché nel caso di sciopero illegittimo per violazione delle misure previste nell'art. 2, comma 2, legge citata, ivi comprese le procedure di raffreddamento e conciliazione e gli intervalli minimi, in quanto tali misure sono espressamente richiamate sia nel comma 1 che nel comma 3 del citato art. 2.

Le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge citata, sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, solo a seguito di valutazione negativa del comportamento delle parti ai sensi dell'art. 13, lett.i), legge citata nella ipotesi in cui l'illegittimità dello sciopero dipenda, appunto, dalla condotta dei soggetti collettivi (violazione dell'obbligo di preavviso, di comunicazioni, di rispetto degli intervalli minimi e di esperimento delle procedure preventive) ed in tale ipotesi il procedimento disciplinare è aperto dal datore di lavoro solo a seguito della valutazione negativa da parte della Commissione ex art. 13, comma 1, lett. i).

Le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge citata, sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, senza necessità di attendere una valutazione della Commissione nella ipotesi in cui la condotta illegittima sia propria del singolo lavoratore che non effettui le prestazioni indispensabili richieste, e ciò in quanto la Commissione è tenuta a valutare solo "il comportamento delle parti" (organizzazioni sindacali e aziende erogatrici del servizio) e non anche il comportamento dei singoli lavoratori. Le sanzioni disciplinari ai lavoratori in quest'ultimo caso non sono condizionate ad alcuna indicazione della Commissione preventiva rispetto alla effettuazione dello sciopero. La Commissione ha anche previsto, sempre nella medesima delibera, la possibilità che la contrattazione collettiva preveda un ap-

Nel caso degli oltre 1000 assistenti di volo Alitalia assentatisi dal lavoro per 3 giorni consecutivi per sedicenti malattie nel 2003, la Commissione ha seguito proprio l'impostazione sopra descritta non potendo applicare le sanzioni amministrative economiche di cui all'art. 4, comma 2, e 4 bis, l. n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, visti gli artt. 13, lett. i) e l'art. 4, comma 1 della legge, ha prescritto all'azienda l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei singoli lavoratori che non hanno prestato la propria consueta attività professionale provocando disservizio e danno agli utenti.

Lo stesso tipo di procedimento è stato utilizzato dalla Commissione nei casi di assemblee anomale spontanee che si sono protratte ben oltre l'orario di lavoro in violazione della disciplina contrattuale e in violazione dello Statuto dei lavoratori in caso di assenza di una organizzazione sindacale che abbia regolarmente richiesto l'assemblea¹⁴.

parato sanzionatorio specifico per le inadempienze in materia di sciopero ad esempio proporzionalità tra infrazione e sanzione; esclusione di misure estintive o che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro.

La Commissione è tornata di nuovo sul problema dell'applicazione delle sanzioni ad integrazione della delibera n.03/48 sopra menzionata. La Commissione si è soffermata in particolare sui tempi di apertura del procedimento di valutazione per un comportamento "contra legem" ed ha stabilito che l'azienda può sollecitare l'apertura del procedimento di valutazione alla Commissione e nella ipotesi in cui essa abbia già iniziato il procedimento disciplinare a carico dei lavoratori, la definizione del medesimo potrà avvenire solo dopo la conclusione della suddetta procedura di valutazione. In ogni caso l'azione disciplinare non può essere considerata tardiva per il tempo di attesa dell'apertura e della conclusione del procedimento di valutazione da parte della Commissione. Se la Commissione abbia deliberato l'apertura del procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 13, lett. i) della legge n. 146/1990 e successive modifiche, è opportuno che il datore di lavoro attenda l'esito del procedimento, laddove ritenga rilevanti questioni che potrebbero essere risolte con la delibera di valutazione della Commissione. Anche in questo caso l'azione disciplinare non può essere considerata tardiva per il tempo di attesa della conclusione del procedimento di valutazione da parte della Commissione.

¹⁴ La Commissione con la delibera di indirizzo generale n. 2.7. del 1° aprile 2004, verb. n. 541, ha stabilito che l'assemblea in orario di lavoro, pur se incidente su servizi pubblici essenziali, non è assoggettata alla disciplina di cui alla legge n. 146/1990 e successive modifiche, laddove sia convocata e si svolga secondo quanto previsto

L'iniziativa disciplinare per il datore di lavoro in caso di valutazione negativa del comportamento ex art 13, lett. i) della legge diviene ora un atto dovuto e non più discrezionale come prevede l'art. 2106 c.c. e l'applicazione di una sanzione congrua è un atto che l'impresa non può sottrarsi dal compiere, infatti il ritardo nella applicazione delle sanzioni è assoggettato dall'art. 4, comma 4, sexies alla applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa da erogarsi dopo la valutazione del comportamento posto in essere dall'azienda da parte della Commissione.

I fenomeni di sciopero spontaneo rappresentano quindi indubbiamente una lacuna della legge n. 146/1990 e una sostanziale inadeguatezza della stessa ad affrontare l'attuale ulteriore frammentazione del conflitto ma essi sono anche la ulteriore prova che attualmente il sindacato non può pretendere di raggiungere un accordo con la controparte datoriale nei servizi pubblici essenziali senza essere sicuro di avere l'adesione della parte più estrema dei lavoratori disposti a porre in essere forme di lotta al di fuori delle strategie del sindacato confederale o autonomo pur di far sentire la loro voce in quanto non in linea o non sufficientemente rappresentati dal sindacato organizzato.

dall'art. 20 legge n. 300/1970 e dalla contrattazione collettiva a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi». Per contro, «ogni assemblea che, pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge n. 300/1970, si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146/1990 e successive modifiche». La delibera è consultabile presso il sito della Commissione , www.commissionegaranziasciopero.it alla voce “delibere di indirizzo” e presso il sito www.csmb.unimo.it indice analitico A-Z voce sciopero. Sul diritto di assemblea vedi, tra gli altri: A. Freni e G. Giugni, *Commento all'art. 20 in Lo Statuto dei Lavoratori Commento alla legge 20 maggio 1970 n. 300*, pag. 89 e 90; G. Ghezzi, *Commento all'art. 20*, in G. Grezzi, G.F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli *Statuto dei Lavoratori Bologna-Roma*, 1972 pag.349; T. Treu, *Libertà sindacale e interesse dell'impresa*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1973, I, 488; M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, continuato da M. Tiraboschi, Giuffrè, Milano, 2003, § 418 e seg..

7. Prospettive evolutive

Tutte le modifiche apportate dalla novella n. 83/2000, qui brevemente ricordate, così come le diverse interpretazioni del principio di intervallo e di concentrazione, o il ricondurre gli scioperi spontanei all'interno dell'apparato sanzionatorio della legge n. 146/1990, così come le modifiche ad alcuni istituti della provvisoria regolamentazione sul trasporto aereo attualmente allo studio della Commissione di Garanzia, di cui si è sopra accennato, sono tutti tentativi di governare il conflitto nei trasporti andando ad incidere solo sulla disciplina dello sciopero.

Tutti questi tentativi non sono riusciti a contribuire, o comunque non nel senso sperato, al governo delle relazioni sindacali nei trasporti in parte anche per il fatto che la legge n. 146/1990 gode del consenso delle forze sindacali organizzate e maggiormente rappresentative e proprio su questo consenso si è basato il legislatore del 1990 prima e quello del 2000 poi.

Ma la situazione di criticità dei servizi di trasporto era complessa prima della novella del 2000 e prima del Patto dei Trasporti e rimane critica oggi. La Crisi delle Ferrovie e di Alitalia era una realtà allora e continua ad essere una realtà oggi nonostante le evoluzioni dei processi di privatizzazione ed esternalizzazione. In più oggi, come già detto, abbiamo l'amplificazione di fenomeni di soggetti come i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in Ferrovie o le assemblee anomale e gli scioperi spontanei nel trasporto aereo che ci sottolineano come il malessere del sindacato organizzato sia grave.

Non è dunque la contingente crisi aziendale che alimenta il conflitto. Esso è un dato strutturale. Ciò su cui occorre dunque riflettere è come procedere al miglioramento del modello di relazioni industriali nel settore dei trasporti.

Le regole nelle relazioni industriali nascono per incanalare su binari

prestabiliti proprio l'andamento del conflitto che nei trasporti è insito al sistema stesso. I problemi sorgono quando questo equilibrio salta per cui il conflitto si sviluppa al di fuori delle regole o senza regole e per questo diventa non utile allo scopo di consentire soluzioni alla conflittualità.

Modificare le regole o intervenire sulle stesse in questa situazione non serve a governare il conflitto. Le continue e ripetute proclamazioni di sciopero oggi nei trasporti non portano alla soluzioni delle vertenze. Non vi è coordinamento tra le forze sindacali, lo sciopero è utilizzato strumentalmente e pretestuosamente da sigle minori in competizione con le sigle maggiormente rappresentative, esso è divenuto fine a se stesso. E' necessario dunque che sindacato ed azienda ripensino costruttivamente ai propri rispettivi ruoli per poi trovare delle vie utili a disciplinare ciascuno entro il proprio ambito tutte le multiformi sfaccettature del settore.

Di conseguenza, quali strade dovrebbero essere intraprese nell'immediato per riportare il conflitto entro binari che ne consentano un sano sviluppo nel rispetto delle regole e delle posizioni di tutte le parti sotto il profilo della disciplina dello sciopero? Non certo quelle di un inasprimento delle regole già esistenti attraverso ulteriori riforme della legge n. 146/1990 e successive modifiche.

Molto si discute in dottrina circa la opportunità di introdurre l'istituto del referendum consultivo preventivo obbligatorio proprio per risolvere le problematiche legate a settori come il trasporto aereo ampiamente descritte nei paragrafi che precedono, legate alla esistenza di molteplici rappresentanze sindacali. La soluzione non sembra soltanto percorribile ma auspicabile. Già nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001 si ravvisava l'esigenza di introdurre ipotesi di referendum consultivi obbligatori come ipotesi di aggiramento e raffreddamento del conflitto in virtù del preventivo accertamento della volontà degli scioperanti come condizione di legittimità della pro-

clamata astensione¹⁵.

L'obiettivo da raggiungere attraverso questo meccanismo sarebbe quello di arrivare ad una proclamazione dei soli scioperi in grado di ottenere un consenso ampio di lavoratori. La decisione dello sciopero e la titolarità dello stesso rimarrebbero individuali è il solo esercizio collettivo che verrebbe proceduralizzato.

Il problema di non facile soluzione è stabilire chi deve esprimersi attraverso il voto. Si potrebbe pensare a meccanismi secondo cui votano tutti i soggetti facenti parte della categoria interessata dallo sciopero¹⁶. Nella regolamentazione provvisoria per il trasporto aereo è prevista una peculiare ipotesi di referendum (art. 21) da effettuarsi in via eccezionale e non più di una volta l'anno. In caso di sciopero nel servizio dell'assistenza al volo, è ammessa la consultazione preventiva referendaria, per consentire la sospensione dell'assistenza ai sorvoli, con la sola esclusione dei sorvoli connessi a voli garantiti.

La consultazione referendaria per essere valida deve ottenere il consenso percentuale non inferiore alla metà più uno dei lavoratori addetti all'assistenza al volo. Si tratta tuttavia, di una norma che non ha trovato larga applicazione nel settore poiché funzionale ad uno sciopero nello stesso trasporto aereo del tutto eccezionale e finalizzato ad autorizzare la sospensione dell'assistenza ai sorvoli imposta dagli obblighi internazionali.

Si è trattato, comunque, di un modo innovativo per incentivare l'uso di questo strumento che andrebbe ripensato in una logica di maggiore estensione a piccoli gruppi che data l'importanza strategica del servi-

¹⁵ V. *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2001, pag. 88.

¹⁶ Sul tema del referendum si vedano tra gli altri L. Bordogna, *Pro e contro il referendum consultivo per lo sciopero*, contributo in Newsletter CgS, n. 2, 2001, pag. 29 e seg.; G. Garofano, *Pro e contro il referendum consultivo sullo sciopero*, contributo in Newsletter CgS, n. 2, 2001, pag.30, E. Bonfanti, *Pro e contro il referendum consultivo sullo sciopero*, contributo in Newsletter CgS, n. 2, 2001, pag. 32; R. Matteucci, *Pro e contro il referendum consultivo sullo sciopero* contributo ibidem, pag. 31.

zio erogato, come i controllori di volo nel trasporto aereo, sono in grado di paralizzare l'intero servizio di trasporto passeggeri con le loro azioni rivendicative. Appare evidente come questo tipo di soluzione offrirebbe indirettamente una risposta, seppure parziale, a tutti coloro che auspicano interventi sulla rappresentanza sindacale al fine di limitare la microconflittualità.

Altra via percorribile potrebbe essere quella dello sciopero cosiddetto virtuale¹⁷. A tale proposito proprio nella regolamentazione provvisoria sul trasporto aereo più volte citata, si trova una specifica disposizione. L'art. 33, situato nella parte IV della regolamentazione dedicata alle procedure di raffreddamento e conciliazione, prevede la possibilità che le parti concordino anche con specifici accordi aziendali o decentrati forme alternative di azione sindacale dalle quali non derivino conseguenze in ordine alla tutela di diritti costituzionalmente tutelati dagli utenti.

Tali forme di azione sarebbero esentate dall'esperienza preventivo delle procedure di raffreddamento e conciliazione, dal rispetto dei vincoli di rarefazione soggettiva ed oggettiva, dalla individuazione dei servizi indispensabili da garantire, dal rispetto del preavviso massimo (45 giorni), mentre sarebbero assoggettate al rispetto del termine di preavviso minimo (10 giorni), della revoca tempestiva e della durata massima.

La norma è situata non a caso a conclusione della disciplina sulle procedure di raffreddamento e conciliazione: la scelta è indice del fatto che la Commissione ha voluto dare alle parti, sindacato ed aziende, la concreta possibilità di evitare di arrivare alla proclamazione di scioperi ordinari offrendo uno strumento che consentisse alle parti di muoversi in un ambito diverso dalla procedimentalizzazione

¹⁷

retribuzione netta spettante per il periodo dello sciopero, mentre l'azienda verserà l'intera retribuzione netta per detto periodo. Tali somme su accordo delle parti verranno devolute ad Enti benefici o, in caso contrario, all'INPS, gestione prestazioni temporanee lavoratori dipendenti. Per gli scioperi successivi relativi alla medesima vertenza, a fronte della rinuncia alla metà della retribuzione da parte del lavoratore, l'azienda sarà tenuta al versamento della corrispondente retribuzione netta maggiorata del 100%. Nel caso in cui l'azienda non intenda aderire allo sciopero virtuale l'astensione dal lavoro non potrà essere superiore a 15 minuti e attenersi alle fasce orarie previste nell'accordo del Gruppo FS.

Non appare invece percorribile la via di una riforma normativa volta ad introdurre criteri selettivi della titolarità alla proclamazione dello sciopero basati sulla rappresentatività sindacale nei servizi pubblici essenziali. Un tale intervento sarebbe lesivo di tutti i principi costituzionali in materia di sciopero e libertà sindacale (artt.39 e 40 Cost.). Spetta all'autonomia collettiva effettuare una autocritica e impostare delle linee guida da percorrere anche attraverso lo strumento degli accordi interconfederali; al sindacato confederale in particolare spetta poi l'onere di riconquistare consensi dalla cosiddetta base.

Né auspicabile appare la via di un potere arbitrare¹⁹ per la risoluzione di questo tipo di conflitti da attribuire alla Commissione di Garanzia la quale deve conservare un ruolo di terzietà tra le parti proprio perché ad essa spettano funzioni regolatorie e sanzionatorie che non possono essere confuse con funzioni arbitrali. Non sembra essere la Commissione il soggetto più adatto ad assumere un ruolo di conciliazione nel conflitto; più opportuno sarebbe attribuire questo compito ad organismi pubblici di carattere professionale distribuiti sul territorio²⁰.

¹⁹ Sul tema dell'arbitrato e arbitraggio v. *Arbitrato e conflitto collettivo*, in *Dir. rel. ind.* 1992, n. 2, pag. 47 e seg.

²⁰ V. T. Treu, *Il Patto dei Trasporti* op. cit.

Una via utile ed immediata da percorrere rimane quella della prevenzione del conflitto attraverso una rivalutazione e migliore regolamentazione della fase del raffreddamento.

Ma ciò che a monte appare ancor più necessario ed impellente è una ristrutturazione complessiva del sistema di relazioni industriali nel settore dei trasporti anche attraverso una semplificazione della struttura contrattuale, al fine di individuare più netti e chiari rapporti tra livello nazionale e livello aziendale.

6. Considerazioni conclusive

*di Sergio Maria Macciò**

Abbiamo più volte chiamato in causa la Commissione di Garanzia, perché ci sono delle regole che, come si è detto all'inizio, si devono rispettare, pena l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge n. 146/1990, anche se siamo generalmente convinti che sia preferibile intervenire nella fase di prevenzione del conflitto.

In proposito sono state indicate alcune proposte per possibili correttivi, perché taluni obiettivi si possono raggiungere solo attraverso modifiche legislative, mentre altri obiettivi sono nelle disponibilità delle relazioni industriali, sulla base di accordi tra le parti che siano valutati idonei dalla Commissione di Garanzia.

E' vero, come si sostiene, che le relazioni industriali sono a volte insufficienti a governare una realtà così complessa come quella dei trasporti, perché gli accordi esistenti non sempre reggono l'impatto dei nuovi soggetti sindacali spontanei, mentre è oggettivamente difficile fare nuovi accordi per incrementare le misure di prevenzione dei conflitti.

Ma non per questo si devono colpevolizzare le relazioni industriali perché una legge così sensibile come la n. 146/1990, che necessariamente si basa sul consenso, incontra difficoltà.

Sono stati poi citati i casi del referendum preventivo, del preavviso individuale, dello sciopero virtuale, quali ambiti disponibili per le parti sociali, dove sino ad oggi non ci sono state significative esperienze in materia, tranne qualche isolata intesa relativa allo sciopero virtuale per l'attività di soccorso elicotteristico, ovvero talune rego-

* Direttore Relazioni Industriali AGENS

lamentazioni provvisorie adottate dalla Commissione di Garanzia, con specifico riguardo alla possibilità di indire il referendum preventivo per escludere, eccezionalmente e non più di una volta l'anno, le prestazioni indispensabili nel servizio di assistenza al volo, nonché relativamente alla previsione dello sciopero virtuale nel settore del trasporto ferroviario, limitatamente alla custodia dei passaggi a livello.

Questa particolare modalità di sciopero, prevista dal “Patto delle Regole” del 1998 più volte ricordato del corso del nostro dibattito, è uno stimolo che ci proviene dalla Commissione di Garanzia e che forse richiederebbe una maggiore attenzione delle parti sociali, per sperimentare nuove applicazioni adeguate all'evoluzione del settore, alla tutela del diritto alla mobilità dei cittadini, al progredire della liberalizzazione dei trasporti.

Una reale criticità è poi connessa al sistema di procedure di conciliazione e raffreddamento delle controversie da esperire in sede amministrativa, che anche noi come AGENS abbiamo riscontrato in occasione delle richieste di convocazione in sede di Prefettura o di Ministero del Lavoro provenienti da sindacati poco o nulla rappresentativi.

In tali casi, quando l'azienda non intendeva presenziare alla convocazione, l'associazione di categoria si è presentata solo per affermare che non esistevano neppure i presupposti per fare la conciliazione, perché il soggetto che l'aveva richiesta non era considerato rappresentativo.

Dopo di che il Ministero, ovvero la Prefettura, emettevano un comunicato di riunione in cui si registravano le contrastanti posizioni delle parti ed il conseguente fallimento del tentativo di conciliazione, cui poteva anche seguire la proclamazione dello sciopero da parte del soggetto sindacale interessato, senza però comportare una valutazione negativa della Commissione di Garanzia rispetto al comportamento dell'azienda, in quanto questa era stata adeguatamente rappresen-

tata dalla sua associazione di categoria.

E questo può avvenire in ogni occasione di procedura amministrativa, ai vari livelli competenti, perché AGENS può presentarsi, come abbiamo fatto anche di recente, in qualsiasi sede amministrativa, se le aziende associate lo ritengono opportuno, senza quindi pregiudizi per l'immagine aziendale nei confronti delle istituzioni.

Evitiamo, pertanto, che la Commissione di Garanzia, ovvero le istituzioni competenti, possano trarre una valutazione negativa del comportamento aziendale in caso di assenza della parte datoriale al tentativo di conciliazione, anche se questo, come è stato affermato, è una mera finzione, perché in tali casi AGENS non entra mai nel merito, a meno che le aziende non ce lo chiedano, dopo di che nessun sindacato potrà mai lamentare che la procedura non sia stata esperita correttamente.

Le relazioni industriali, quindi, possono sicuramente aiutare in questi casi, purché si chiamino in causa tutti gli attori interessati.

Noi parliamo ancora oggi di esigenza di rispettare le regole, le fasce per i servizi minimi, ecc., essendo convinti che si deve fare in modo che questi servizi garantiti in caso di sciopero non siano proprio tanto “minimi”, perché se ci fosse la possibilità di offrire servizi “aggiuntivi” ne beneficerebbe il cittadino-utente e non l'azienda di trasporto, su cui invece ricadrebbero solo “oneri aggiuntivi” per l'organizzazione di tali servizi, come è stato efficacemente ricordato dai rappresentanti aziendali qui convenuti.

Dobbiamo tuttavia tener presente che ci sono posizioni, non più tanto isolate nel mondo sindacale, come abbiamo appreso dagli interventi dei rappresentanti del trasporto ferroviario e del trasporto pubblico locale in Lombardia, oltre a quanto ci può capitare di ascoltare direttamente *ex viva voce* da qualche esponente sindacale in occasioni seminariali, che rifiutano il sistema delle prestazioni minime stabilito dalla legge n. 146/1990, sostenendo che anche nei servizi pubblici

essenziali, come negli altri settori economici, ci dovrebbe essere la totale astensione dal lavoro da parte dei lavoratori aderenti allo sciopero, sull'esempio di quanto avviene in altri Stati membri dell'Unione europea, come in Francia e in Germania, dove non esistono leggi sullo sciopero in questi settori e, quindi, non ci sono "prestazioni minime".

Ne consegue la difficoltà, per chi fa relazioni industriali, di procedere a confronti con i sindacati per cercare di raggiungere intese che consentano alle imprese di fornire, in caso di proclamazione di sciopero, dei servizi "aggiuntivi" rispetto alle prestazioni minime di cui parlavamo prima, anche per dare più tranquillità alle imprese che già talvolta riescono a realizzare quei servizi, grazie alla propria organizzazione del lavoro, ma che i sindacati contestano, tant'è vero che nel settore delle attività ferroviarie ogni proclamazione di sciopero contiene anche un'esplicita "diffida" sindacale alle imprese dall'effettuare, nei giorni precedenti lo sciopero, iniziative formali e informali volte a conoscere preventivamente l'adesione o meno allo sciopero da parte dei lavoratori.

Proprio in considerazione di questa specifica difficoltà per le relazioni industriali, che si aggiunge a quelle più volte sottolineate in quanto connesse alla frammentazione della rappresentanza sindacale, non essendovi nel nostro Paese norme che limitino il diritto di associazione sindacale, riteniamo di aver colto, dagli interventi e dal dibattito intercorso in questo breve ma interessante incontro, un segnale di notevole importanza diretto alla Commissione di Garanzia.

Si auspica, infatti, che la Commissione, nell'ambito della sua assidua ed efficace attività di interpretazione della legge n. 146/1990 e, soprattutto, di regolamentazione provvisoria sulle prestazioni minime nei casi in cui le parti non riescano a raggiungere accordi di autoregolamentazione idonei, potrebbe indicare esplicitamente che, oltre alle prestazioni indispensabili e alle procedure di raffreddamento e

conciliazione, sono legittime “ulteriori misure” per garantire il contenimento dell’esercizio del diritto di sciopero con il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

E’ quanto si desume dall’art. 13, lett. a, della legge n. 146/1990, che letteralmente si riferisce, nel quadro delle valutazioni da parte della Commissione di Garanzia, alle “altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell’art. 2” della legge stessa, che appunto prevede sia l’ipotesi di accordi in materia, sia, in caso di mancanza o di inidoneità di tali accordi, la “provvisoria regolamentazione” della Commissione di Garanzia.

Di qui, pertanto, si potrebbe partire per individuare queste “ulteriori” misure, in quanto non esclusivamente connesse all’erogazione delle suddette prestazioni indispensabili, e sicuramente il compito delle relazioni industriali risulterebbe agevolato.

