

Obiettivo Europa

Newsletter sul semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea

inserto della newsletter Dialogo Aperto

n. 7

Agenda Digitale, a che punto è il mercato europeo delle tlc?

Agenda Digitale, Italia agli ultimi posti in Europa

Mercato libero o regolamentato? Bruxelles liberalizza la telefonia fissa

Roaming, il giallo della proposta italiana di rinviare lo stop

Industria dei dati, 2,5 miliardi di euro da investire per la gestione dei megadati

Big Data, l'UE finanzia un sistema che aiuta il cervello a gestirli

Scioperi in aumento: la crisi accentua la conflittualità

Garante: in Italia la legge sullo sciopero c'è e funziona, nel resto d'Europa?

Agenda Digitale, a che punto è il mercato europeo delle tlc?

[Nella sua ultima relazione](#) sul mercato delle telecomunicazioni, relativa al periodo gennaio 2012-dicembre 2013), la Commissione europea ha affrontato una serie di questioni normative, alla luce degli sviluppi del mercato, della competitività e degli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale.

La relazione ha analizzato i piani e i finanziamenti per la banda larga, la situazione delle autorità nazionali di regolamentazione, le autorizzazioni, la gestione dello spettro, i diritti di passaggio e l'accesso all'infrastruttura passiva, l'interconnessione, le questioni relative ai consumatori, il servizio universale e la neutralità della rete.

Ecco quali sono state le principali conclusioni:

- **le entrate del settore sono nuovamente calate nel 2013**, ma gli investimenti iniziano a crescere;
- **ai servizi di telefonia tradizionali si preferiscono sempre più i servizi VoIP**;
- **il traffico dati è in rapido aumento**;
- **i costi delle chiamate vocali e dei servizi dati su reti mobili sono più alti nell'UE rispetto agli Stati Uniti, mentre l'uso dei servizi mobili è più diffuso negli USA**, dove si registra di conseguenza un "ricavo medio per utente" più elevato;
- **solo Danimarca, Germania, Lettonia e Malta hanno raggiunto l'obiettivo del 2012** per l'autorizzazione di bande di frequenza specifiche; 21 Stati membri sono riusciti ad arrivare al traguardo nel 2013, ma **il ritardo nell'assegnazione della banda a 800 MHz ha pesantemente rallentato la diffusione delle reti mobili 4G in tutta l'UE**;

- **il tempo necessario per ottenere i permessi di installare nuove reti varia da pochi giorni a diversi anni, secondo il luogo in cui si costruisce la rete.**

La maggior parte delle autorità tuttora non accetta la presentazione delle richieste per via elettronica.

La vicepresidente della Commissione europea Neelie Kroes ha commentato: "Il cammino verso la realizzazione di un vero mercato unico è certamente ancora lungo. Bisogna tagliare l'onere burocratico e occorre un'azione normativa più coerente a livello sia nazionale che comunitario per costruire finalmente questo mercato unico. L'attuazione in tempi brevi della direttiva sulla riduzione dei costi della banda larga contribuirà a centrare l'obiettivo, ma bisogna fare di più".

Infrastruttura. Dalla relazione risulta che l'accesso a un'infrastruttura passiva di telecomunicazione è frammentato, complesso e pesante in alcuni Stati membri, tra cui Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Lussemburgo, Malta e Polonia.

Consumatori. Esistono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le tariffe all'ingrosso per la portabilità del numero, ossia il costo addebitato a un operatore concorrente per trasferire il numero di un abbonato.

Banda larga. La maggior parte dei Paesi europei ha definito piani nazionali per la banda larga, ad eccezione di Grecia, Romania e Cipro, che stanno tuttavia per finalizzarli; i progetti nazionali per la banda larga sono finanziati nei modi più disparati (ad esempio mediante fondi pubblici nazionali sotto forma di aiuti di Stato o attraverso i fondi strutturali dell'UE).

Agenda Digitale, Italia agli ultimi posti in Europa

Da qualche anno, anche in Italia si sta parlando tanto di Agenda Digitale, ma nonostante la grande attenzione mediatica e la “dichiarata volontà politica”, è stato fatto ancora troppo poco per la sua effettiva attuazione. **Dal 2012 ad oggi il Governo ha adottato solo 18 dei 53 provvedimenti attuativi, tra regolamenti e regole tecniche, previsti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale**, e su alcuni di questi si sono accumulati oltre 600 giorni di ritardo. Le aree che hanno particolare bisogno di una decisa accelerazione sono sanità digitale (6 azioni in ritardo su 7 pianificate), giustizia digitale (4 azioni in ritardo su 4), Smart Cities (4 azioni in ritardo su 4), anagrafe, identità e domicilio (4 azioni in ritardo su 5). Le cause di questo ritardo? Dalla scarsa qualità della normazione nazionale alla frammentazione delle competenze tra diversi Ministeri e autorità in sede di attuazione, dall'eccessivo numero di provvedimenti attuativi all'assenza di un monitoraggio periodico. **Nel resto d'Europa questi ostacoli non ci sono e infatti sono state già attuate 55 delle 127 azioni pianificate da qui al 2020** per favorire la digitalizzazione dei singoli Paesi e solamente 4 azioni appaiono in ritardo. E' il quadro che emerge dalla ricerca presentata qualche giorno fa **dall'Osservatorio Agenda Digitale della School of Management del Politecnico di Milano**, secondo cui l'Italia era e resta agli ultimi posti in Europa sui maggiori indicatori relativi alla digitalizzazione, con un divario addirittura crescente. Secondo la Digital Agenda Scoreboard, strumento che misura lo stato di digitalizzazione dei diversi Paesi europei, il nostro Paese sconta ancora un pesante gap rispetto alla media UE, in particolare su **sviluppo di e-commerce e utilizzo di Internet (-19% rispetto alla Svezia, prima in classifica), e-government (-17%) e disponibilità di servizi Internet (-16%)**.

Questo ritardo ha un pesante impatto sulla competi-

tività della nostra economia: i Paesi con migliori performance nella Digital Agenda Scoreboard sono anche i primi nella classifica **Doing Business della Banca Mondiale**, che misura la capacità di fare impresa. Mettendo in correlazione le singole aree della Digital Agenda Scoreboard e il posizionamento sulla classifica Doing Business, emerge chiaramente che le aree più legate alla crescita di competitività sono: **e-government, utilizzo di Internet, competenze digitali del Paese e e-commerce**. Ad esclusione delle competenze digitali, **sono tutte aree su cui l'Italia registra pesanti gap da colmare nei confronti della media europea**.

Esiste, quindi, un **“fattore ICT”** per la competitività, su cui l'Italia è indietro da tempo: come dimostra uno studio realizzato dall'Osservatorio insieme a Confindustria Digitale, dal 1994 la crisi di produttività è dovuta in buona parte alla riduzione degli investimenti in ICT (Information and Communication Technology) sul totale rispetto agli altri Paesi. Dal 1994 al 2012 il PIL italiano per occupato ha perso il 15% rispetto a Francia e Germania, il 25% rispetto al Regno Unito e il 30% rispetto agli Stati Uniti. Su questo risultato ha influito la pesante riduzione degli investimenti in ICT, passati da un valore sostanzialmente confrontabile alla quota sostenuta da Svizzera e Germania agli inizi degli anni '90 (il 12% del totale degli investimenti lordi in impieghi fissi non residenziali), fino a uno dei peggiori posizionamenti di tutta Europa (11,1% nel 2013). **“Lo spread digitale tra la nostra e le altre economie europee ha raggiunto ormai i 25 mld di euro l'anno** - ha sottolineato **Elio Catania, presidente di Confindustria Digitale** - Si tratta di mancati investimenti in innovazione che ancorano l'economia italiana ad assetti e processi obsoleti. Azzerare lo spread in innovazione è un obiettivo che va assunto al rango di urgenza nelle strategie del Governo, delle istituzioni, delle imprese e trattato con gli stessi livelli di attenzione e

preoccupazione con cui si è affrontato lo spread dei titoli di Stato. Occorre una mobilitazione complessiva che interagisca su diversi piani: quello della PA, delle PMI, delle risorse e delle regole. Occorre creare un ambiente normativo incentivante gli investimenti, con particolare attenzione allo sviluppo delle infrastrutture di TLC, alla digitalizzazione delle PMI e alla realizzazione di partenariati pubblico-privati per il co-finanziamento dei grandi progetti di messa in efficienza e razionalizzazione della PA e creazione dei nuovi servizi online”.

Nei prossimi 7 anni sono disponibili 1,7 miliardi di euro ogni anno per finanziare l'Agenda Digitale, sommando i contributi dei fondi a gestione diretta e indiretta.

Risorse importanti, ma non sufficienti a completare la rivoluzione digitale. Anche perché manca ancora un piano chiaro e organico delle azioni da realizzare, una definizione precisa degli obiettivi, una chiarezza sugli interlocutori. Il primo nodo da sciogliere è quello del-

la “governance” che risulta confusa e frammentata, per cui è difficile rendere coerenti e attuabili decisioni prese a diversi livelli. È possibile porre rimedio all'attuale situazione di stallo in primo luogo ricorrendo a un monitoraggio permanente dell'impatto delle misure legislative e dei relativi decreti attuativi, in modo da poter predisporre tempestivamente gli opportuni interventi correttivi.

L'Osservatorio Agenda Digitale ha individuato una roadmap che descrive percorsi di attuazione nel lungo periodo in 5 ambiti prioritari scelti in collaborazione con il Ministero per la Semplificazione e per la PA: **fatturazione elettronica, identità digitale, pagamenti elettronici, sanità digitale e giustizia digitale**. L'Osservatorio propone la creazione di un **“Forum sull'Agenda Digitale”**: un luogo inclusivo, duraturo, indipendente, apartitico, riconosciuto dalle istituzioni e dal mondo politico in cui sia possibile diffondere conoscenza e permettere la partecipazione dei diversi soggetti.

Mercato libero o regolamentato? Bruxelles liberalizza la telefonia fissa

Circa un mese fa la Commissione europea, insieme agli Stati membri, **ha deciso di liberalizzare due mercati delle telecomunicazioni, ovvero il mercato al dettaglio per l'accesso alla telefonia fissa e il mercato all'ingrosso per la raccolta delle chiamate in postazione fissa**. Il motivo? Le chiamate da rete fissa sono diminuite poiché i clienti prediligono il cellulare o soluzioni alternative, quali i servizi VoIP, ma anche fornitori alternativi, come gli operatori OTT (Over-The-Top). Inoltre, i clienti che usano ancora la telefonia fissa ormai possono acquistare l'accesso alla rete fissa da diverse piattaforme, come la rete telefonica tradizionale e le reti in fibra o via cavo, e anche da operatori alternativi che offrono servizi vocali e a banda larga tramite l'accesso disaggregato alla rete

locale (ULL). Tutti questi sviluppi hanno incrementato la concorrenza, rendendo quindi inutile la regolamentazione e gli oneri burocratici ad essa legati.

La Commissione Europea ha anche ridefinito i confini dei mercati della banda larga, in cui sono commercializzati i prodotti all'ingrosso necessari per la fornitura di servizi a banda larga al dettaglio (i nuovi mercati 3a, 3b e 4 che hanno sostituito i mercati 4, 5 e 6 della raccomandazione del 2007). Le nuove norme riconoscono che i “prodotti di accesso virtuale”, quando soddisfano determinate caratteristiche, possono essere ritenuti equivalenti alla disaggregazione fisica. A giugno scorso la Commissione ha anche adottato il parere del BEREC sulla raccomandazione sui mercati rilevanti: **quelli indicati dal BEREC devono continuare**

a essere regolamentati fino al 2020. Si tratta infatti di mercati che continuano a presentare forti barriere

all'ingresso ed è improbabile che diventino concorrenziali nel prossimo futuro.

Roaming, il giallo della proposta italiana di rinviare lo stop

A settembre c'è stato un piccolo giallo sul rinvio dello stop al roaming (previsto per il 15 dicembre 2015), proposto dall'Italia all'inizio del suo semestre di presidenza europea: la Presidenza italiana avrebbe proposto di rinviare lo stop al roaming e alle tariffe extra pagate nell'UE per le telefonate e internet mobile, andando così incontro alle richieste dell'industria delle telecomunicazioni.

La proposta prevedeva l'introduzione del principio del "roam like at home", cioè dell'equiparazione delle tariffe domestiche con quelle all'estero, purché in Paesi dell'Unione europea. Un'idea alquanto diversa da quella contenuta nel [regolamento](#) della Commissione Europea per la realizzazione di un continente connesso che elimina le tariffe di roaming, garantisce una rete internet aperta e neutrale e offre una mag-

giore tutela ai consumatori che utilizzano servizi mobili e a banda larga. Per ora il caso sembra rientrato: al termine del Consiglio informale Ue dei Ministri delle telecomunicazioni che si è tenuto a Milano i primi di ottobre, il Commissario all'agenda digitale uscente Neelie Kroes ha affermato: "L'Italia non sta ritardando il progetto di stop del roaming. Ci troviamo sulla stessa lunghezza d'onda". Kroes ha ribadito la sua idea sul roaming: "fenomeno antiquato e retrogrado, è incredibile che ci sia ancora". Al contempo però "l'Europa deve puntare agli investimenti in banda larga": si potrebbe prevedere che un terzo dei 300 miliardi di investimenti promessi dal neo Presidente della Commissione UE Jean Claude Juncker vadano a digitale e banda larga, garantendo a tutti i cittadini europei la possibilità di connettersi.

Industria dei dati, 2,5 miliardi di euro da investire per la gestione dei megadati

Oggi viviamo immersi nei dati: ogni minuto il mondo genera dati per 1,7 milioni di miliardi di byte, pari a 360.000 DVD, più di 6 megabyte di dati a testa ogni giorno. Il settore dei dati cresce del 40% l'anno, cioè 7 volte più velocemente del mercato generale dell'informazione e della comunicazione. Le imprese che fondano i processi decisionali sulle conoscenze generate dai dati registrano un incremento di produttività del 5-6%. I megadati ci stanno già aiutando a velocizzare la [diagnosi delle lesioni cerebrali](#) o a [prevedere i raccolti nei Paesi in via di sviluppo](#) e rappresentano sicuramente una grande opportunità (creeranno centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro), ma anche una

sfida: gli insiemi di dati attuali sono così voluminosi e complessi da trattare che servono idee, infrastrutture e strumenti nuovi, ma occorre anche un quadro giuridico adeguato, nonché sistemi e soluzioni tecniche per garantire la privacy e la sicurezza.

La Commissione europea e la [Big Data Value Association](#) (associazione europea di cui fanno parte ATC, IT Innovation, IBM, SINTEF, Università di Bologna (CINI), Politecnico di Madrid, NOKIA Solutions and Networks, Siemens e tanti altri) **si sono impegnati a investire 2,5 miliardi di euro in un partenariato pubblico-privato (PPP) per rafforzare il settore dei dati** e porre l'Europa in prima linea nella competizione globale

sulla gestione dei dati.

Gestire i megadati potrebbe significare:

- fino al 30% del mercato mondiale dei dati a disposizione dei fornitori europei;
- 100.000 nuovi posti di lavoro connessi ai dati in Europa entro il 2020;
- 10% in meno di consumi energetici, migliore assistenza sanitaria e macchinari industriali più redditizi.

L'UE ha stanziato più di 500 milioni di euro di fondi del programma Orizzonte 2020 per 5 anni (2016-2020), cui dovrebbero corrispondere investimenti dei partner privati pari ad almeno il quadruplo (2 miliardi di euro). Il PPP contribuirà a incanalare gli sforzi del settore pubblico, dei privati e del mondo accademico verso la ricerca e l'innovazione a favore di idee rivoluzionarie sui megadati in settori quali l'energia, la manifattura e la salute, per offrire servizi come la medicina su misura, la logistica degli alimenti e l'analisi predittiva. Attuando la sua [agenda strategica per la ricerca e l'innovazione](#), il PPP rafforzerà la comunità dei

megadati europea e contribuirà a gettare le basi per una futura fiorente economia basata sui dati. Il PPP sosterrà anche "spazi di innovazione" che offriranno ambienti sicuri per la sperimentazione sui dati sia privati che aperti, e serviranno da incubatori di imprese e da piattaforme per lo sviluppo di competenze e migliori pratiche. Il partenariato, il cui avvio è previsto il 1° gennaio 2015, è uno dei primi risultati della politica e [del piano d'azione recenti della Commissione europea](#) per accelerare lo sviluppo in Europa di un'economia basata sui dati. Il PPP sui dati integra 8 partenariati pubblico-privato esistenti nel quadro di Orizzonte 2020, ad esempio nei settori della [fotonica](#), della [robotica](#), del [calcolo ad alte prestazioni](#), delle [reti avanzate 5G per l'internet del futuro](#) e delle [fabbriche del futuro](#), che sono tutti relativi a tecnologie strategiche a sostegno della crescita e dell'occupazione nei settori chiave di un'economia europea basata sulla conoscenza, e raccolgono, al tempo stesso, importanti sfide per la società.

Big Data, l'UE finanzia un sistema che aiuta il cervello a gestirli

Oggi i dati sono ovunque e possono essere prodotti dagli esseri umani o generati dalle macchine (sensori che raccolgono le informazioni sul clima, immagini satellitari, foto e video digitali, registrazioni di operazioni d'acquisto, segnali GPS). Alla luce di questa crescita esponenziale del settore, come farà il nostro cervello a gestire dataset (insiemi di dati) sempre più grandi e complessi? I ricercatori dell'UE stanno sviluppando un sistema interattivo capace di presentarci le informazioni nel modo in cui desideriamo, e di cambiarne regolarmente la modalità di presentazione per evitare il sovraccarico del cervello. Diversi musei in Germania, nei Paesi Bassi e negli Stati Uniti hanno già mostrato interesse per la nuova tecnologia.

Il progetto. I ricercatori del [progetto CEEDs](#) stanno inserendo i "big data" (megadati) in un ambiente

interattivo per permettere alla nostra mente di generare nuove idee in modo più efficiente. Hanno messo a punto quella che chiamano una eXperience Induction Machine (XIM) che utilizza la realtà virtuale per consentire all'utente di "accedere" a grandi dataset. Questo ambiente multimodale a immersione - situato presso l'Università Pompeu Fabra di Barcellona - contiene anche una serie di sensori che permettono al sistema di presentare all'utente tutte le informazioni nel modo corretto, adattandosi costantemente alle sue reazioni durante l'analisi dei dati. Queste reazioni - come i gesti, i movimenti degli occhi o la frequenza cardiaca - vengono monitorate dal sistema e utilizzate per adattare la modalità di presentazione dei dati.

Jonathan Freeman, Professore di Psicologia presso

la [Goldsmiths University of London](#) e coordinatore del progetto CEEDs, ha spiegato: "Il sistema riconosce quando i partecipanti sono affaticati o sovraccaricati di informazioni. E si comporta di conseguenza. Può semplificare i modelli visivi in modo da ridurre il carico cognitivo, mantenendo quindi basso il livello di stress dell'utente, permettendogli di restare più concentrato, oppure può guidarlo verso aree di rappresentazione dei dati meno cariche di informazioni." Il gruppo di neuroscienziati è stato il primo su cui i ricercatori del CEEDs hanno sperimentato la propria macchina (BrainX3). Essa ha raccolto gli enormi dataset generati in questa disciplina scientifica e li ha animati attraverso visualizzazioni visive e sonore. Fornendo indizi subliminali, come frecce lampeggianti, la macchina ha guidato i neuroscienziati verso aree di dati che fossero potenzialmente più interessanti per ciascuno di loro. I primi progetti pilota hanno già dimostrato la straordinaria capacità di questo approccio nel reperire nuove informazioni sull'organizzazione del cervello.

Dai musei ai negozi. Le possibili applicazioni del CEEDs sono numerosissime e spaziano dal controllo delle immagini satellitari e dalle prospezioni petrolifere fino all'astronomia, all'economia e alla ricerca storica. Il sistema interattivo può aiutare a raccogliere i contributi degli utenti - e a dar loro delle risposte - in luoghi come negozi, musei, biblioteche e concerti. Ad esempio i professori possono insegnare in modo più

efficace, adattando i propri interventi al livello di attenzione degli studenti. **La tecnologia CEEDs è in uso già da due anni presso la sede commemorativa del Bergen-Belsen Memorial in Germania e si sta discutendo con i musei del Regno Unito, dei Paesi Bassi e degli Stati Uniti in vista delle giornate commemorative della fine della Seconda Guerra Mondiale previste per il 2015.** Il gruppo incaricato del progetto sta discutendo con organizzazioni pubbliche, commerciali e di beneficenza per elaborare versioni del CEEDs adattate alle loro esigenze. Le applicazioni di cui si discute riguardano un negozio virtuale di vendita al dettaglio all'interno di un aeroporto internazionale e la visualizzazione della qualità del suolo e del clima in Africa al fine di assistere gli agricoltori locali nell'ottimizzazione delle colture.

Quello del CEEDs è un progetto vasto: [16 partner in nove Paesi](#) (Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Regno Unito) stanno lavorando insieme per ottimizzare la nostra comprensione dei big data.

L'UE ha investito 6.5 milioni di euro in questa iniziativa innovativa, nell'ambito [del sistema TEF \(tecnologie emergenti e future\)](#). Infine [la Commissione europea ha recentemente fatto appello ai governi nazionali affinché abbraccino la rivoluzione dei big data](#) e sta attualmente utilizzando l'intera gamma di strumenti politici e legali a disposizione per sfruttare al meglio l'economia basata sui dati.

Scioperi in aumento: la crisi accentua la conflittualità

Nel 2013 sono state 2323 le proclamazioni di sciopero nei servizi pubblici essenziali, pari a 666 giornate di sciopero, **cioè due scioperi al giorno**: una media piuttosto elevata, in linea con il trend registrato negli ultimi anni e stabile rispetto alle 2330 proclamazioni del 2012. La proliferazione degli scioperi nel trasporto pubblico locale è dilagata in molte città italiane:

la sola città di Roma è stata interessata, nel 2013, da ben 20 giornate di sciopero. Il quadro che emerge dalla **Relazione sul 2013** illustrata a luglio scorso dal presidente della Commissione sul diritto di sciopero, Roberto Alesse, testimonia **una fase di alta conflittualità determinata soprattutto dalla crisi.**

Trasporti (aereo, marittimo, ferroviario e su gom-

ma), **igiene ambientale (raccolta e smaltimento dei rifiuti), sanità e giustizia sono i settori più bersagliati.** Nei trasporti si contano ben 293 astensioni nel 2013 tra scioperi nazionali e locali. La forte crisi in cui si trova soprattutto il trasporto pubblico vede tra le sue cause, in primo luogo il fatto che molte Regioni hanno avvertito spesso la necessità di impegnare gli appositi fondi a loro assegnati per far fronte ad altre situazioni di emergenza, come quella rappresentata dal settore sanitario.

Alesse auspica una riflessione a tutto campo dei sindacati e delle istituzioni per trovare forme alternative e più efficaci del ricorso indiscriminato allo sciopero, a partire dalla **valorizzazione delle procedure (in parte già esistenti) di conciliazione.** E' in fase di studio la possibilità di rivedere i regolamenti delle categorie per inserire negli accordi clausole per tentare la conciliazione dinanzi alla stessa Commissione di garanzia, in alternativa alle procedure di prevenzione e di raffreddamento già previste negli accordi, che però non vengono utilizzate al meglio per giungere a una composizione del conflitto, senza ricorrere allo sciopero. **Resta l'importanza delle carte di servizio per regolare i rapporti tra le imprese e gli utenti.** Alesse spinge nella direzione di un confronto più continuo e approfondito con le parti sociali coinvolte, al fine di risolvere e prevenire possibili situazioni conflittuali che finirebbero nel penalizzare lavoratori e utenti.

L'Italia è, con la Spagna e la Francia, uno dei pochi Paesi europei a riconoscere dignità di diritto costituzionale allo sciopero; si tratta di un importante dato di cultura democratica che, però, occorre valorizzare con una parallela cultura delle relazioni industriali. Bi-

sogna evitare che lo strumento dello sciopero diventi una sorta di "rituale sindacale", da invocare sempre, invece di favorire il dialogo sociale. L'effetto principale di questa tendenza, contenuta grazie al ruolo incisivo dell'Autorità di garanzia, è che lo sciopero stesso venga depotenziato e a pagarne le conseguenze siano solo i cittadini, che comunque subiscono ripetutamente la mancanza dei servizi.

E c'è un altro problema sollevato dal Presidente della Commissione sul diritto di sciopero: **la grande frammentazione di sigle sindacali che indebolisce l'azione delle organizzazioni più responsabili,** causando al tempo stesso una vera e propria lesione del principio della rappresentanza sindacale. Anche questo, purtroppo, è tra gli effetti della crisi: le rivendicazioni dei lavoratori si localizzano nelle singole realtà produttive, cioè in contesti in cui è più semplice una forma di "autotutela" sindacale. **Un'altra tendenza negativa è quella all'abuso delle revoche, spesso tardive, degli scioperi proclamati:** anche questo, secondo Alesse, si traduce in un danno a senso unico per i cittadini, che ricevono un'informazione incerta e confusa sui disagi che dovranno o meno affrontare. Non a caso, il legislatore aveva immaginato la revoca come una fattispecie quasi residuale, affinché lo sciopero potesse mantenere la sua forza di "extrema ratio", in vista del raggiungimento degli accordi tra le parti. Il rischio concreto è che forme anomale ed improvvisate di protesta nei settori più delicati ([a partire dai trasporti](#)) scavalchino l'esigenza della mediazione sindacale, ritenuta debole e inefficace, scardinando il principio stesso di legittimità su cui si fonda l'esercizio del diritto di sciopero.

Garante: in Italia la legge sullo sciopero c'è e funziona, nel resto d'Europa?

Ormai è un dato assodato, oltre che fisiologico: **gli ultimi mesi dell'anno si contraddistinguono per un acceso confronto tra le forze sociali e le forze politiche (non a caso da anni si parla di "autunno caldo")**. Ma non bisogna avere la tentazione di mettere in discussione i diritti costituzionali e le istituzioni preposte alla loro tutela. Di recente il presidente della Commissione di garanzia, Roberto Alesse ha ricordato l'importanza degli **articoli 39 e 40 della Costituzione, che sanciscono la libertà dell'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero** che "si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano". E' un tema di stretta attualità: basta guardare alla polemica tra Cgil e Governo sull'esercizio del diritto di sciopero nel pubblico impiego. Dov'è il punto di equilibrio? Si ritorna alla Costituzione e alla **legge 146/90, che disciplina l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici**, e che resta l'unico esempio di regolazione del conflitto collettivo di lavoro nel panorama generale delle democrazie occidentali avanzate.

La posizione di Alesse è questa: Governo e Parlamento sono liberi di rivisitare la legge, ma devono essere anche consapevoli che essa rappresenta un punto di non ritorno per la salvaguardia di tutti gli interessi che sono in gioco. E lo dimostrano i recenti casi di scioperi negli altri Paesi europei. A cominciare dallo sciopero del trasporto aereo in Germania che ha paralizzato per giorni, e senza regole, la mobilità dei cittadini nei cieli d'Europa. Ma anche i casi di Grecia, Spagna e Francia hanno dimostrato, negli ultimi anni, che la carenza di una disciplina in materia di diritto di sciopero può bloccare, senza preavviso e durata, interi servizi pubblici essenziali e con essi i diritti dei cittadini utenti. Uno scenario che in Italia non si verifica ormai da 25 anni: la legge, quindi, ha funzionato e il conflitto collettivo, seppur elevato, si mantiene nella legalità.

Sul piano giuridico il diritto di sciopero, riconosciuto dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è garantito espressamente in molte Costituzioni europee: in quella francese del '46 (cui peraltro si è ispirata su questo punto quella italiana del '48), nelle Costituzioni di Spagna, Portogallo e Grecia. In altri Paesi, come Belgio, Finlandia, Austria e Germania, il diritto di sciopero viene fatto desumere implicitamente dalla libertà costituzionale di associazione (quindi è lasciato alla giurisprudenza). In alcuni Paesi, come Belgio, Italia e Francia, il diritto di intraprendere azioni collettive è un diritto individuale, mentre in Germania, Grecia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Svezia deve essere esercitato dalle organizzazioni sindacali.

Tutti i Paesi prevedono limiti e restrizioni al diritto di intraprendere azioni collettive. Tali limiti - generalmente giustificati sulla base del bilanciamento con altri diritti ritenuti di pari dignità costituzionale - possono riguardare gli obiettivi, le modalità e i metodi, i settori. Rispetto ai primi, **la maggior parte dei Paesi europei vieta lo sciopero politico**, ritenendo il conflitto legittimo solo se finalizzato a obiettivi economico-contrattuali. **Fanno eccezione la Danimarca, la Norvegia e l'Italia.** Da noi lo sciopero "politico", ammesso da una sentenza della Corte Costituzionale del 1974, è inteso come libertà e si collega agli scopi di uguaglianza (previsti dalla Costituzione).

Lo sciopero di solidarietà, svolto a sostegno della lotta intrapresa dai lavoratori di un'altra unità produttiva o di un altro settore, è legale in quasi tutti i Paesi, se vengono rispettate alcune condizioni. Non è consentito nel Regno Unito e in Olanda. In Gran Bretagna sono oggi considerati illegali sia lo sciopero politico che quello di solidarietà. In Germania ed in Italia le norme che regolamentano le azioni di solidarietà sono piuttosto complesse. In Spagna, la legalità delle

azioni deve essere stabilita caso per caso. **Lo sciopero mirato a rallentare l'attività lavorativa**, come forma legale di azione collettiva, si ritrova in Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Svezia e Regno Unito, mentre è vietato in Belgio, Danimarca, e Francia. **Lo sciopero bianco è illegale in Danimarca, Francia e Norvegia** ma può essere intrapreso a Cipro, in Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Olanda, Spagna, Svezia, e Regno Unito. Lo sciopero dimostrativo è consentito in Bulgaria, Cipro, Estonia, Germania, Ungheria, Lituania, Polonia, e Romania. Nella maggior parte di questi Paesi la legittimità di questa forma di sciopero è soggetta a limiti di durata. In Irlanda e Regno Unito tutte le azioni collettive sono in linea di principio illegali; tuttavia, in virtù di disposizioni che garantiscono l'immunità in alcune determinate circostanze, le relative forme di azioni sono ritenute legali. Le azioni di tipo secondario a livello internazionale sono considerate legali in Belgio, Grecia (a certe condizioni), Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia e Svezia.

Limiti e regole allo sciopero possono trovarsi in disposizioni di legge o nei contratti collettivi e fanno per lo più riferimento a periodi di preavviso, a referendum tra i lavoratori da svolgersi prima di intraprendere lo sciopero e a procedure di conciliazione. L'obbligo di preavviso ha una tempistica molto diversa da Paese a Paese e può variare tra le 24 ore ed i 7 giorni o per-

sino 14 giorni prima dell'inizio dell'azione. L'obbligo di indire un referendum può essere individuato nella legislazione oppure, come in Danimarca, nei contratti collettivi o ancora, come in Germania e nei Paesi Bassi, può essere sancito dagli statuti dei sindacati.

Alcune procedure di composizione delle controversie devono essere rispettate od intentate prima che l'azione collettiva sia intrapresa. E' questo il caso di Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Polonia, Romania, e Slovenia.

In alcuni Paesi, l'esercizio allo sciopero può essere posticipato per un certo periodo di tempo. Questo è possibile in Estonia, Finlandia, Norvegia, Spagna e Svezia, su decisione del Governo, del Ministro del lavoro o del Parlamento a seconda delle norme nazionali vigenti.

Nella maggior parte dei Paesi membri dell'UE, il fatto di interrompere la prestazione lavorativa al fine di prender parte ad uno sciopero non implica più la violazione del contratto di lavoro (i due principali obblighi che derivano dal contratto, ovvero prestazione lavorativa e retribuzione, sono sospesi). La partecipazione ad un'azione collettiva è considerata ancora una violazione in Austria, Danimarca, Irlanda, e Regno Unito. Uno sciopero illegale può condurre al licenziamento dei lavoratori che vi hanno preso parte o all'obbligo di risarcire i danni arrecati.

REDAZIONE

Obiettivo Europa - è l'inserto della newsletter di Consumers' Forum Dialogo Aperto, supplemento alla testata Help Consumatori.

Direttore Responsabile: Antonio Longo

Per Help consumatori: Antonella Giordano
Editore: Consumedia S.c.a.r.l. - Via dei Liburni 2 00185
Roma RM - P.IVA 08759041000
Reg. Trib. di Roma Sez. Stampa
n. 260/06 del 27 Giugno 2006

Responsabile
Consumers' Forum: Alessandra Piloni
Web master: Giacomo D'Orazio
Grafica: Valentina D'Angelo