



*Commissione di garanzia dell'attuazione
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*



Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016

Roma, 22 giugno 2017



Relazione del Presidente
Giuseppe Santoro Passarelli
per l'anno 2016

Roma, 22 giugno 2017

La legge 146 del 1990, che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha già compiuto 27 anni. Essa è stata il primo intervento del legislatore repubblicano sul delicato tema dello sciopero che, nel nostro Ordinamento costituzionale, è lasciato alla autonomia collettiva.

Indubbiamente, si è trattato di un intervento necessario, allorché l'acuirsi della conflittualità nel settore dei servizi pubblici essenziali aveva reso più evidente quel fenomeno definito di “*terziarizzazione del conflitto*”, ovvero la ricaduta in termini di conseguenze non solamente, sulle parti legate dal rapporto contrattuale (aziende e lavoratori), ma anche e soprattutto, su soggetti terzi, quali, appunto, i cittadini utenti dei servizi.

Certamente, 27 anni rappresentano un'età matura per una legge, un'età in cui, se questa è ben fatta, è destinata a lasciare un segno nella società civile. E si può senz'altro affermare, che la legge 146, nella sua esperienza attuativa, abbia lasciato e continua a lasciare un chiaro segno, in termini di civilizzazione del conflitto, attraverso il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati.

L'Autorità, è stata posta dal legislatore, come supporto necessario di un modello normativo che affida in prima istanza alle parti sociali il governo del conflitto collettivo attraverso l'individuazione delle prestazioni indispensabili, e alla Commissione il compito di valutare la idoneità delle suddette prestazioni indispensabili. D'altra parte bisogna riconoscere che la legge n. 83 del 2000 ha colmato un vuoto lasciato dalla legge 146 quando ha rafforzato opportunamente la competenza della Commissione riconoscendo ad essa il compito importante di predisporre una regolamentazione provvisoria in caso di valutazione

negativa delle prestazioni indispensabili o in caso di mancato accordo tra le parti. Esercitando questa funzione la Commissione riesce a svolgere, con efficacia un ruolo di supplenza e nel contempo di assistenza delle parti che consente di realizzare il su richiamato contemperamento. Sicché ben si può dire che le leggi n.146 del 1990 e n. 83 del 2000 hanno contribuito ad attuare nei servizi pubblici essenziali l'art. 40 della Costituzione segnando il passaggio dal diritto al conflitto al governo concertato del conflitto tra le parti sociali e la Commissione.

Con la propria quotidiana attività (spesso meno nota all'opinione pubblica) la Commissione svolge una fondamentale funzione di collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento intersindacale. Non è superfluo chiedersi come sarebbe il sistema di fruizione dei servizi pubblici essenziali, senza il modello di regolazione disegnato dalla legge 146, e senza l'anzidetta funzione dell'Autorità di garanzia.

Andamento del conflitto nei servizi pubblici essenziali

Probabilmente è vero, come affermano alcuni sociologi del lavoro (Cella), che attraverso l'andamento degli scioperi si possa capire dove sta andando il Paese. Il conflitto collettivo reca in sé una dimostrazione scenica della crisi che investe la produzione industriale, nel nostro Paese (e non solo) e che, a partire dalla metà degli anni '80, ha comportato una certa perdita di centralità della fabbrica, con conseguente spostamento occupazionale (ormai, anch'esso debole) nel settore dei servizi.

Così, il conflitto collettivo si adegua in modo coerente con l'andamento della recessione economica e con l'andamento dell'occupazione e della stabilità dei rapporti di lavoro, concentrandosi

maggiormente, negli ultimi anni, nel settore dei servizi (specie quelli cosiddetti pubblici essenziali). In tale settore esso rivela una controtendenza rispetto a quanto avviene nel settore industriale, nel quale, con una certa *full harmonization* con gli altri paesi europei, di fronte all'evidente rischio di cessazione di attività dell'impresa, il ricorso allo sciopero conosce un certo declino, se non una vera e propria crisi, rispetto agli standard degli anni passati (Sciarra, Pessi, Corazza).

Nel settore dei servizi pubblici essenziali lo sciopero si mantiene a livelli piuttosto elevati e, nell'anno in esame, si registra un *trend* complessivo in lieve crescita rispetto a quello precedente: il dato complessivo di tutte le proclamazioni di sciopero (nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie, etc.), si attesta sulle 2.352, rispetto alle 2.261 del 2015.

Certo, tale dato riporta la mera somma aritmetica delle proclamazioni, mentre poi, sul piano concreto, a seguito anche delle revoche delle parti, intervenute (è bene sottolinearlo subito) soprattutto in ottemperanza alle indicazioni preventive della Commissione, le giornate interessate dalle azioni di sciopero, scendono a 840, distribuite nei vari settori dei servizi pubblici essenziali, a livello nazionale, aziendale e nelle varie aree geografiche del Paese.

Si tratta di scioperi proclamati, ormai in larga parte, nel rispetto delle norme di legge e di regolamento che governano il conflitto nei servizi pubblici essenziali, segno questo di un certo radicamento della normativa nella prassi dei principali attori delle relazioni industriali. La Commissione, a seguito di proclamazioni ritenute illegittime, è intervenuta con il proprio potere di segnalazione preventiva su 466 di esse. Tali interventi hanno avuto un tasso di adeguamento pressoché totale (oltre il 96%). In conseguenza di ciò, sono state solo 23 le delibere

di valutazione del comportamento dei soggetti sindacali, dei singoli lavoratori, o dei datori di lavoro.

Come si vede, anche a fronte di un buon livello di rispetto delle regole, si è, comunque, di fronte ad una conflittualità fisiologicamente elevata e non paragonabile a quella di altri paesi europei di comprovata democrazia sindacale, nei quali, tuttavia, si sono registrati, proprio negli ultimi anni, cruenti fenomeni di aumento del conflitto collettivo nei servizi pubblici, sfociati in scioperi svolti senza alcuna garanzia di soglie minime per i cittadini utenti (si pensi alla Francia che, come è noto ha conosciuto una pesante ondata di scioperi nei propri servizi pubblici, soprattutto a seguito dell'attuazione della *Loi Travail*; o alla Germania la quale, negli ultimi anni, è stata interessata da una serie di scioperi nel settore del trasporto ferroviario e del trasporto aereo).

La raffigurazione di una così elevata conflittualità nei servizi pubblici rivela subito il suo potere vulnerante sui cittadini utenti. Nel settore dei servizi si ha, peraltro, un ampliamento della nozione stessa di conflitto, non più riconducibile, solamente, alla figura dello sciopero, con la quale, generalmente, si identifica l'astensione dei lavoratori subordinati. In tale contesto, infatti, oltre alle tradizionali astensioni dei lavoratori dipendenti da aziende o amministrazioni, si registrano astensioni dal lavoro di professionisti, piccoli imprenditori e lavoratori autonomi. Emblematica l'astensione improvvisa dei taxi, effettuata a marzo di quest'anno, in dispregio di tutte le regole previste dalla legge. Tali azioni collettive, spesso collegate ad istanze sociali di vario tipo, più che sciopero in senso proprio, rappresentano l'espressione del potere di coalizione di gruppi professionali organizzati, oltre a quelle più squisitamente politiche, attese le conseguenze della globalizzazione dell'economia sulle dimensioni stesse del conflitto.

Nella nozione di sciopero, come affermava Luigi Mengoni, si possono ricondurre ormai tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso dei diritti e degli interessi dei lavoratori che la Costituzione ha inteso tutelare. Si profila, dunque, l'esigenza di riconsiderare tale azione di lotta sindacale oltre la sua tradizionale rilevanza ideologica di strumento di liberazione dal bisogno, o di emancipazione sociale, per la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza e lo sviluppo dei cittadini (art. 3 della Costituzione) (Romagnoli).

L'intervento della Commissione di garanzia

In questo scenario, l'Autorità di garanzia è chiamata a svolgere il proprio ruolo istituzionale.

La legge affida ad essa il preciso compito di garantire che gli scioperi avvengano nel pieno rispetto delle regole che ne disciplinano l'esercizio; ancora più a monte, ad intervenire, laddove ne sussistano i presupposti, in prospettiva di composizione, favorendo la rimozione delle cause di insorgenza del conflitto tra le parti, nella cosiddetta fase *ex ante*, per scongiurare l'effettuazione dell'astensione dal lavoro

Per svolgere tale funzione, non si può non richiamare, il valore della concertazione nel buon governo del conflitto collettivo.

Non ci si vuole, qui, riferire alla concertazione nel suo significato generale di scelta di politica legislativa – finalizzata ad un rapporto programmatico tra Governo e parti sociali (sulla bontà della quale si registrano, oggi, opinioni discordanti) – quanto, piuttosto rammentare come il modello di regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali si basi, soprattutto, su regole concertate tra le parti sociali, anche con l'ausilio della nostra Autorità. La stessa legge 146 è un tipico

esempio di legge “*concertata*”, concepita proprio sulla spinta di un forte consenso e la sua tenuta è rimessa all’iniziativa delle parti sociali le quali, in verità, non hanno mai fatto venir meno il proprio contributo con grande senso di responsabilità. Ad esse si deve, infatti, l’edificazione di una solida rete di accordi sulle prestazioni indispensabili, che rappresentano, oggi, un quadro di regole chiare, certe ed esigibili. Come Presidente dell’Autorità di garanzia, voglio darne pubblico riconoscimento ai rappresentanti che sono, oggi qui, presenti.

La Commissione, da parte sua, non è mai venuta meno al suo ruolo di mediazione, lo dimostra anche l’intensa attività consultiva e le audizioni svolte nei confronti delle parti sociali, di propria iniziativa o a seguito di apposite richieste: sono state 36 le audizioni svolte nel 2016, (se si escludono i periodi estivi e di vacanze, il dato indica più di un’audizione a settimana). Si tratta, certamente, di un aspetto rivelatore della volontà della Commissione di sviluppare un ampio confronto con i soggetti protagonisti delle relazioni industriali nel settore dei servizi pubblici senza escludere, ove richiesto, una funzione di mediazione e di raccordo con gli interlocutori del Governo, per rappresentare eventuali profili critici delle vertenze, ai fini di una possibile soluzione.

L’auspicio è quello di recuperare il valore del dialogo anche nell’ambito della leale collaborazione tra i poteri dello Stato, utile non solo per la composizione del conflitto collettivo, ma per rivalutare anche la funzione dei corpi intermedi e delle rappresentanze di interessi, ricostruendo cinghie di trasmissione fra le domande collettive e la volontà politica (De Rita).

Conflitto e rappresentatività sindacale

L'eccessivo ricorso allo sciopero, seppur nel rispetto della normativa di riferimento, pone l'esigenza di una riflessione, nel momento in cui, in alcuni servizi essenziali, esso (più che sanzione dell'ordinamento intersindacale, come lo definiva Gino Giugni) viene riproposto con una scadenza periodica, specie da alcune organizzazioni sindacali dall'incerta rappresentatività che vi ricorrono per avere auto-legittimazione e visibilità piuttosto che in reale funzione di autotutela degli interessi collettivi. Può così accadere che, oltre ad esservi un utilizzo "*distorto*" del diritto di sciopero, non vi sia proporzionalità fra il disagio causato agli utenti e lo sciopero proclamato senza un diffuso consenso sindacale.

Una possibile soluzione consiste nell'affrontare il problema della verifica della rappresentatività sindacale: problema fondamentale sia per il nostro sistema di relazioni industriali (come dimostra il Testo Unico sulla rappresentanza concluso dalle parti sociali nel 2014 e la continua discussione sul tema nel Parlamento e nel Governo) sia per il governo del conflitto collettivo. Non vi è dubbio, infatti, che, indipendentemente da come si voglia configurare la titolarità del diritto di sciopero (individuale o collettiva), le organizzazioni sindacali assumano, nella prassi, l'iniziativa e il governo del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali, essendo rimessa a loro la proclamazione dello sciopero.

Senza voler pregiudicare, dunque, il diritto costituzionale di tutti i sindacati a poter proclamare lo sciopero, appaiono ormai maturi i tempi per una seria riflessione, anche in sede legislativa, sull'opportunità di trovare dei sistemi di governo del conflitto che siano mutuati dai principi della democrazia rappresentativa e collegare, quindi, il potere

di proclamazione dello sciopero, nel settore dei servizi pubblici essenziali, al raggiungimento di parametri di rappresentatività (Bellardi, Carrieri). Utili parametri di riferimento possono, a tal fine, provenire dall'ordinamento intersindacale, quali, ad esempio, le regole previste nel Testo Unico sulla rappresentanza sindacale del 2014, oltre che dal contributo della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. n. 231/2013).

Si rivela interessante, in proposito l'accordo del 31 luglio 2015 tra il Gruppo delle ferrovie dello Stato e le organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore, per il rinnovo ed il funzionamento delle rappresentanze sindacali aziendali unitarie, con il quale si stabilisce che *“la Rsu può proclamare un'azione di sciopero purché essa sia dichiarata congiuntamente a una o più delle organizzazioni sindacali stipulanti il C.C.N.L. e la decisione sia assunta dalla maggioranza qualificata del 50% + 1 dei componenti la Rsu”*.

Il merito di questo accordo, che ha natura privata, e quindi vincola solo i soggetti che lo sottoscrivono, è di riconoscere ad un soggetto collettivo effettivamente rappresentativo la legittimazione a proclamare lo sciopero.

Come è noto, ad una simile prospettiva fanno riferimento recenti disegni di legge di possibile riforma della 146/1990 (ci si riferisce ai d.d.l. 550, Sen. Di Biagio; 1286, Sen. Sacconi ed altri; 2006, Sen. Ichino ed altri, allo stato in prima lettura in Commissione), nei quali si sottopone, tra l'altro, la possibilità di proclamare lo sciopero ad una consultazione tra i lavoratori (referendum), possibilità, quest'ultima sulla quale si esprime qualche riserva, soprattutto, sotto il profilo logistico della sua realizzazione.

Regole certe in materia di rappresentatività contribuirebbero a

rafforzare il senso di responsabilità e di impegno civile del sindacato, che rimane un fondamentale soggetto del pluralismo democratico del Paese, verso un suo più incisivo esercizio di quel dovere di influenza, nei confronti dei propri iscritti, per l'osservanza delle regole.

Con riferimento ad alcuni settori particolarmente sensibili (quali la scuola o i trasporti locali), all'interno della Commissione si è formato un orientamento maggioritario secondo il quale è opportuno sollecitare le parti sociali ad inserire negli accordi sulle prestazioni indispensabili, clausole in materia di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero. Ciò contribuirebbe notevolmente ad una più precisa informazione utile, tanto ai cittadini utenti, quanto alle aziende, rendendo possibile la commisurazione dell'erogazione del servizio all'effettivo numero di adesioni. Diverrebbe così finalmente censurabile e sanzionabile il comportamento di aziende che, allo stato, a fronte di scioperi che raccolgono l'adesione del 5-6%, sospendono il servizio o si limitano a fornirne solamente la soglia minima stabilita nella disciplina di settore, senza adeguarla all'effettiva portata dell'astensione, adducendo a giustificazione il fatto che la non conoscenza preventiva dei dati di adesione alla stessa rende impossibile valutarne con precisione ed affidabilità l'impatto sull'erogazione del servizio.

Cause di insorgenza del conflitto

È evidente che un efficace sistema negoziale di regolazione del conflitto debba poter contare sulla solidità e sulla tenuta del sistema di contrattazione, vero strumento di composizione del conflitto. La conclusione e la puntualità nei rinnovi dei contratti collettivi sono elementi essenziali per un sano modello di relazioni industriali.

A tal proposito, la Commissione, intende richiamare l'attenzione delle istituzioni pubbliche, sull'esigenza di individuare le risorse disponibili per la conclusione e i rinnovi dei contratti collettivi nazionali, dal momento che una persistente situazione di incertezza, a seguito della loro naturale scadenza, contribuisce ad alimentare il conflitto, spingendolo spesso anche fuori dal controllo delle organizzazioni sindacali.

Si vuol rappresentare, inoltre, un generale auspicio che la contrattazione collettiva, anche nella sua dimensione decentrata, sia meno frammentata possibile e non dia luogo a ingiustificati squilibri, sotto il profilo dei trattamenti, nell'ambito di uno stesso servizio. Che possa essere, inoltre, ove possibile, assistita da clausole rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali (spesso già al di sotto le soglie minime previste dai C.C.N.L. di riferimento), soprattutto in occasione dei "*cambi appalto*", o di ristrutturazioni o cessioni aziendali.

La gestione dei principali servizi pubblici essenziali è stata interessata dal quel processo di liberalizzazione dei mercati, richiesto dall'Unione europea e affermatosi nel nostro Paese con il D. L. n. 1 del Governo Monti, del 24 gennaio 2012 (c.d. Cresci Italia, convertito nella L. n. 27 del 24 maggio 2012). Tale processo ha, praticamente, eliminato situazioni di monopolio pubblico, con l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti, fenomeni di riorganizzazione e ristrutturazioni aziendali, con ricorso all'esternalizzazione di servizi o di specifiche funzioni (*outsourcing*) e assegnazione di interi rami gestionali in affidamento o in appalto. Tutto ciò oltre a una maggiore parcellizzazione del sistema di contrattazione collettiva, ha comportato anche forme di precarizzazione e dequalificazione dei rapporti di lavoro, condizionando l'andamento del conflitto in delicati settori governati

dalla legge 146: dal sistema dei Trasporti, a quello dell'igiene ambientale, delle telecomunicazioni, etc..

Nell'attuale fase di recessione economica, la riduzione del finanziamento pubblico al sistema dei servizi ha, poi, contribuito alla cronicizzazione di un sistema che accentua il problema dell'inadempimento degli enti pubblici (si ricorderà, in proposito, la procedura di infrazione, aperta nel 2014 della Commissione Europea nei confronti dell'Italia, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione, in violazione della Direttiva 2011/7/UE che disciplina tale materia).

Avviene che enti locali, anche per una cattiva gestione delle risorse, soprattutto nel Mezzogiorno, dopo avere affidato la gestione del servizio, non siano nella condizione di erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice e questa, a propria volta, si trovi in un'esposizione debitoria che determina spesso la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

L'attuale quadro normativo non attribuisce alla Commissione, particolari poteri ispettivi e di intervento nei confronti di soggetti che, pur estranei al rapporto lavorativo, devono, comunque, ritenersi responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti. Ciononostante l'Autorità ha espresso, e intende mantenere, un orientamento finalizzato alla possibilità di accertare responsabilità anche nei confronti di amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese distinte, ma da esse controllate. In tali casi, la Commissione informerà gli organi giurisdizionali, ai fini degli accertamenti di competenza, di eventuali fatti o comportamenti di interesse penale o erariale.

Forme di elusione della normativa

Costituisce un impegno fermo di questa Commissione, adoperarsi per contrastare possibili elusioni della normativa di legge e regolamentare, attraverso l'attuazione di azioni collettive diverse dallo sciopero in senso tradizionale. Ciò nella consapevolezza che il "sacrificio" dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, nel loro contenuto essenziale, possa derivare, oltre che dallo sciopero, da forme anomale di lotta sindacale quando, per entità, durata e modalità di esercizio, siano tali da incidere negativamente sulla erogazione e organizzazione del servizio essenziale.

È evidente, sotto tale profilo, l'utilizzo dell'assemblea sindacale quale strumento alternativo allo sciopero con il chiaro intento di arrecare pregiudizio alla normale erogazione di alcuni servizi pubblici essenziali (emblematico il recente caso di un'assemblea di sei ore proclamata da un sindacato della polizia municipale di Milano, proprio nella giornata della visita del Papa).

Naturalmente, la Commissione, oltre a ribadire che il diritto di assemblea non può in alcun modo essere esercitato quale equivalente funzionale del diritto di sciopero, ha sottolineato, coerentemente con l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, il principio che l'esercizio di tutti i diritti sindacali si svolga "nel rispetto dei principi della Costituzione" tra i quali è da ricomprendere "il diritto dei cittadini a fruire dei servizi pubblici essenziali". L'assemblea che si svolga, dunque, in violazione delle regole per essa stabilite dalla contrattazione collettiva, potrà essere attratta nel campo di applicazione della Legge 146.

Ridefinire i confini del servizio pubblico

Una riconsiderazione dinamica dei servizi pubblici si rende necessaria anche con riferimento alla loro effettiva essenzialità, che non può essere stabilita in termini statici, ma è soggetta ad evoluzione sotto il profilo della loro rilevanza e fruizione da parte dei cittadini.

L’Autorità, da parte sua, sta procedendo ad una ricognizione delle varie discipline che, attualmente, regolamentano i vari settori, per un opportuno aggiornamento di quelle più datate e per verificare, alla luce dell’evoluzione del sistema di erogazione, se nuovi servizi, precedentemente non considerati, possano rientrare nel campo di applicazione della legge. Un esempio in tal senso è il D.L. 20 settembre 2015, n. 146, convertito in legge 12 novembre 2015, n. 182, che ha ricompreso tra i servizi pubblici essenziali la “*fruizione del patrimonio storico ed artistico della Nazione*”, attraverso l’apertura regolamentata al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all’art. 101 del Codice dei beni culturali (D.lgs. n. 42, del 2004). Un’iniziativa legislativa pienamente recepita dalle parti sociali in appositi accordi.

La Commissione, non può non richiamare la necessità che l’erogazione dei servizi pubblici, sia informata anche ad un criterio di efficienza con riferimento alla fruibilità da parte dei cittadini dal momento che la stessa erogazione, spesso è, già di per sé, compromessa da carenze tecnico-strutturali e da cattive e non trasparenti gestioni (emblematiche le condizioni del trasporto urbano in alcune importanti città).

L’andamento della conflittualità in alcuni rilevanti settori

L’andamento del conflitto nei singoli settori dei servizi pubblici essenziali, è oggetto di dettagliata trattazione nella parte dedicata ai

report di settore, alla quale si rinvia. Mi limiterò, qui, a riferire brevemente sugli aspetti problematici che, allo stato, riguardano alcuni dei settori più rilevanti.

Può ritenersi comunque elevata, sebbene in lieve diminuzione rispetto al 2015, la conflittualità nel servizio di Igiene ambientale, raccolta e smaltimento rifiuti (200 giornate di sciopero rispetto alle 225 del precedente anno). Il settore, come è noto, versa in una condizione critica, soprattutto nel centro-sud, spesso per la mancanza di adeguati stanziamenti pubblici a copertura delle gare di appalto, ed anche per fenomeni di cattiva e non trasparente amministrazione. Basti pensare che nella Regione Sicilia, si sono concentrati quasi il 50% degli scioperi.

La causa maggiore di insorgenza del conflitto è riconducibile al rinnovo dei rispettivi C.C.N.L. e l'episodio più noto è stato lo sciopero nazionale indetto per l'11 e 12 luglio e non effettuato per l'intervento della Commissione, al quale è seguita una successiva sottoscrizione di accordo tra le parti per il rinnovo dei C.C.N.L.

Altra criticità del settore risiede nella scarsità delle risorse economiche a disposizione degli Enti locali che causa ritardi nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. Val la pena richiamare, come significativo esempio, la situazione dell'isola di Lampedusa, dove, nonostante l'emergenza immigrazione, non sembra che le Autorità competenti abbiano trovato una soluzione al ritardo con il quale vengono sistematicamente erogati i canoni del servizio alle Aziende interessate e, di conseguenza, gli stipendi ai lavoratori.

Nel Comparto Ministeri, si registra un basso livello di conflittualità (23 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2016). Nel settore ha assunto particolare rilevanza il D.L. 20 settembre 2015, n.

146, convertito in legge 12 novembre 2015, n. 182 (a cui si è già fatto cenno) che ha stabilito l'obbligo di garantire, in caso di sciopero, forme di fruizione del patrimonio artistico culturale i cui contenuti sono stati recepiti negli accordi, siglati in sede ARAN, il 23 febbraio e l'8 marzo 2016. Successivamente, il MIBACT, con circolare n. 21/2016 ha individuato il termine del 23 aprile 2016 per la sottoscrizione dei Protocolli di attuazione in sede decentrata. Tale disposizione non ha ancora avuto completa attuazione in tutte le numerose aree archeologiche-museali del nostro Paese (tra le quali l'area di Pompei ed Ercolano, nella quale, come è noto si sono registrati momenti di particolare conflittualità).

Infine, il settore dei trasporti, che rappresenta, tradizionalmente, un delicato punto di osservazione dell'esperienza attuativa della nostra legge sullo sciopero, la cui efficacia viene spesso giudicata dall'andamento del conflitto collettivo in questo emblematico settore, nelle sue principali articolazioni: aereo, ferroviario, marittimo e pubblico locale e nel trasporto pubblico locale.

L'intero settore dei trasporti ha beneficiato, fino al novembre 2016, di un protocollo di intesa siglato, presso il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, in data 24 novembre 2015, tra i sindacati confederali e le principali Associazioni delle imprese di trasporto. Con esso si sono individuate delle franchigie, coincidenti con gli eventi più significativi del cosiddetto Giubileo della Misericordia, durante le quali le organizzazioni sindacali si sono impegnate a non proclamare scioperi.

Inoltre, tutte le astensioni indette nel settore intorno al mese di settembre, sono state responsabilmente revocate dai sindacati

proclamanti, a seguito del grave sisma che ha sconvolto il Centro Italia nell'agosto 2016.

Nel settore del Trasporto pubblico locale, nonostante il rinnovo del C.C.N.L. in data 28 novembre 2015 (che, è bene ricordarlo, era scaduto dal 2007) il conflitto si mantiene su livelli alquanto elevati, anche se si riscontra, nell'anno in esame, una lieve diminuzione di azioni di sciopero, rispetto al precedente anno (250, rispetto alle 281 del 2015). Anche in tale servizio si riscontra una percentuale di scioperi (oltre il 16%) dovuti alla mancata corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori, a seguito del ritardo nel pagamento dei canoni, da parte alle Amministrazioni locali, alle società alle quali è affidato il servizio.

Il Trasporto Ferroviario, nel quale si rileva un'accentuata frammentazione della rappresentanza sindacale, conosce un incremento della conflittualità rispetto al precedente anno (81 azioni di sciopero effettuate, contro le 65 del precedente anno) per la vertenza legata al rinnovo contrattuale del settore mobilità e dei dipendenti del Gruppo Ferrovie dello Stato conclusasi nel dicembre 2016.

Incremento delle azioni di sciopero anche nel settore del Trasporto aereo: 118 astensioni, rispetto alle 74 del 2015, delle quali 49 di rilevanza nazionale.

Le cause di insorgenza rimangono legate a vertenze per il rinnovo del C.C.N.L., o ad iniziative di ristrutturazioni aziendali, o contro interventi legislativi e/o governativi.

È opportuno evidenziare come tutti gli interventi preventivi della Commissione, con i quali si segnalavano violazioni della normativa (43 indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), abbiano avuto pieno riscontro da parte dei soggetti collettivi proclamati.

Ciò a conferma del grado di rispetto delle regole predisposte dalla regolamentazione del settore.

Può essere interessante rilevare, infine, come nel corso del 2016, la nostra Autorità abbia collaborato con ENAC alla redazione di un documento relativo alle prestazioni indispensabili da garantire, in caso di sciopero, agli utenti, sia italiani che stranieri “*in transit*” negli Aeroporti del territorio nazionale.

La Commissione di garanzia, nella sua precedente composizione, già nel novembre 2013, aveva inviato una nota alla Commissione Europea, per richiamare l’attenzione sul problema della crescente dimensione “*transnazionale*” del conflitto collettivo, proponendo di avviare una riflessione su una possibile regolamentazione comunitaria per alcuni servizi pubblici essenziali, quali il trasporto aereo e ferroviario. La vicenda non ebbe ulteriori sviluppi, ma questa nuova iniziativa della Commissione Europea, può indicare che qualcosa si stia muovendo, in proposito.

Qualche spunto *de iure condendo*

Come si è premesso, il bilancio dell’applicazione della legge 146 può ritenersi positivo, sul piano della civilizzazione del conflitto. Ciò non vuol dire che, dopo 17 anni dalla sua riforma (avvenuta, come è noto, con la legge 83, del 2000), non si renda opportuno qualche ulteriore intervento di *restyling* di fronte alla continua evoluzione della complessità sociale.

È questa, certamente, una prerogativa del legislatore, noi possiamo solo far riferimento a qualche aspetto che, dal nostro punto di vista, nell’esperienza attuativa della legge, rischia di apparire debole o anacronistico.

Oltre all'esigenza di una verifica della rappresentatività sindacale ai fini della proclamazione dello sciopero, da affidare eventualmente alla competenza della Commissione, sarebbe opportuno un rafforzamento del ruolo dell'Autorità nella cosiddetta fase *ex ante*, per scongiurare l'effettuazione dell'astensione, attraverso la rimozione delle possibili cause di insorgenza del conflitto. Attualmente, ad esempio, la legge non prevede un ruolo della Commissione nelle procedure di raffreddamento e di conciliazione, potrebbe invece essere utile un suo coinvolgimento, non tanto nella fase di raffreddamento (che si svolge solo tra le parti), ma nella fase conciliativa (che si svolge al Ministero del lavoro o in Prefettura, a seconda della rilevanza della vertenza) e che non sembra abbia dato grandi risultati.

Sarebbe, inoltre, opportuno formalizzare nella legge l'obbligo di comunicare la proclamazione dello sciopero anche alla Commissione. Ciò, pur se avviene nella prassi ed è previsto in gran parte delle discipline di settore, non è contemplato dall'art. 2 comma i della legge e accade, qualche volta, che la comunicazione di sciopero sia inoltrata con ritardo ai nostri uffici. A ciò potrebbe essere collegato anche un potere di differimento dello sciopero, da considerare magari in una prospettiva di revisione dell'attuale disciplina in materia di precettazione. Il ricorso, infatti, a quest'ultima su iniziativa autonoma delle tradizionali Autorità preposte (Governo e Prefetto), vale a dire senza l'indicazione della Commissione (praticamente nella stragrande maggioranza dei casi), rischia di creare delle incongruenze o contraddizioni in caso di scioperi considerati legittimi dalla Commissione di garanzia e, successivamente, oggetto di ordinanza di precettazione, adottata in situazioni di particolare disagio ma non giustificate da un pregiudizio grave ed imminente alla persona.

Un possibile intervento di riforma appare necessario anche con riferimento all'apparato sanzionatorio previsto dalla legge. Innanzitutto per quel che riguarda le sanzioni individuali per i singoli lavoratori che pongono in essere astensioni illegittime: è l'ipotesi, recentemente più diffusa, dei cosiddetti scioperi spontanei, nei quali non appare evidente una responsabilità delle organizzazioni sindacali.

L'introduzione di una tipizzazione delle sanzioni individuali renderebbe più certa la punibilità di tali astensioni, da parte dei datori di lavoro, limitando la discrezionalità di questi ultimi nell'individuazione e l'irrogazione della sanzione, a seguito di indicazione della Commissione. Non solo, una maggiore certezza sulle sanzioni individuali a seguito di scioperi illegittimi, scoraggerebbe anche eventuali forme di regia occulta da parte di organizzazioni sindacali, talvolta propense a organizzare forme di protesta fuori dalle regole, per poi qualificarle come forme spontanee di astensione dal lavoro attuate dai lavoratori.

È anche opportuna una riflessione sull'attuale quantificazione delle sanzioni collettive (ai soggetti sindacali) attualmente stabilite da un minimo di 2.500 euro, fino ad un massimo di 50.000 euro, raddoppiabili nei casi di recidiva o di particolare gravità della condotta. Tali importi possono, già, rivelarsi inadeguati per le grandi organizzazioni sindacali, ma sicuramente lo sono per le amministrazioni e le imprese.

Conclusioni

È sempre opportuno, in conclusione, sottolineare l'indipendenza con la quale la Commissione svolge le funzioni demandate dalla legge.

È proprio con l'indipendenza e l'autonomia, dal potere politico, o altri poteri, che la Commissione legittima la propria autorevolezza.

La nostra rimane un'*Authority* virtuosa che non ha grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale e che, tuttavia, con la propria attività istituzionale incide profondamente sulle dinamiche sociali, anche in termini economici: si pensi, infatti, al risparmio, per il Paese, quando la Commissione, con il proprio intervento istituzionale, riesce, ad esempio, a far rientrare uno sciopero nazionale nei trasporti, nella sanità, o altro.

Naturalmente, tutte le delibere della Commissione di garanzia, in qualità di atti amministrativi, sono sottoposte al controllo giurisdizionale e, in particolare, le delibere che comminano sanzioni, a quello del giudice ordinario. Sarebbe, tuttavia, opportuno che, così come avviene per le altre Autorità indipendenti, il controllo del giudice si informasse anche ad un certo *self restraint*, tenendo conto della necessità di una peculiare autonomia discrezionale, che l'Ordinamento riconosce alle Autorità indipendenti e, in particolare alla nostra, chiamata ad applicare, in modo dinamico, regole per lo più provenienti dall'ordinamento intersindacale e dal diritto vivente.

Non posso, a tal proposito e con un certo rammarico, esimermi dal fare un riferimento alle sentenze del giudice del lavoro di Roma, emanate nel corso del 2016, che hanno annullato la delibera di valutazione negativa e le relative sanzioni, adottata dalla Commissione di garanzia (nella sua precedente composizione) nei confronti delle organizzazioni sindacali della Polizia municipale di Roma, per l'azione collettiva attuata nella notte del 31 dicembre 2014 e 1° gennaio 2015. Come è noto, a seguito dell'invito a revocare delle assemblee, pretestuosamente indette proprio per quei giorni, vi fu un'assenza per

malattia del personale in turno di circa il 70%. La precedente Commissione, dopo un'accurata istruttoria, adottò una delibera di valutazione negativa, argomentando, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, che l'esibizione in massa di certificati medici, occultava, in realtà, una astensione collettiva concertata dalle organizzazioni sindacali. A queste venne irrogata una consistente sanzione che, come si è detto, il giudice del lavoro, sulla base di una ricostruzione formale, ha annullato, condannando (unicamente) l'Autorità al pagamento delle spese processuali. Naturalmente abbiamo proposto appello, ma il ricorso sarà discusso nel 2018.

Concludo esprimendo tutta la mia riconoscenza agli autorevoli componenti l'Autorità, per la loro competenza e dedizione.

Desidero, inoltre, ringraziare tutti gli impiegati della Commissione, per la loro indispensabile attività esecutiva, i funzionari responsabili dei vari settori, la responsabile e lo *Staff* della mia segreteria e, infine, il Segretario generale e il Capo di Gabinetto, per la loro opera di coordinamento nell'attuazione degli indirizzi dell'Autorità.

Un ringraziamento ai precedenti Presidenti e Componenti della Commissione di garanzia, qui presenti e, naturalmente, a tutti gli autorevoli ospiti intervenuti.



Commissione di garanzia dell'attuazione della legge
sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
Piazza del Gesù, 46 • 00186 Roma

www.cgsse.it