



Commissione  
CGS Garanzia Sciopero

Relazione del Presidente

Giuseppe Santoro-Passarelli

per l'anno 2019



### *Premessa*

Con commozione e dolore devo iniziare questa Relazione sull'attività della Commissione di garanzia ricordando una dei suoi componenti che a tale attività ha dato un appassionato e notevole contributo. La Prof.ssa Lauralba Bellardi, acuta e sensibile studiosa di relazioni industriali, è scomparsa prematuramente lasciando un grande vuoto, non solo di idee, ma anche di umanità per la delicatezza dei suoi modi nei rapporti umani con i colleghi e con il personale della Commissione, accompagnati sempre dal suo bel sorriso. Alla Prof.ssa Lauralba Bellardi è dedicata questa Relazione annuale.

Proprio quest'anno la nostra legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha compiuto 30 anni. Esattamente il 12 giugno del 1990 il Parlamento approvò quella che rimane, nel nostro Ordinamento costituzionale, l'unica esperienza di regolazione legislativa di una delicata materia, sino ad allora lasciata, principalmente, all'autoregolamentazione negoziale.

Indubbiamente, in 30 anni una legge raggiunge la sua piena maturità, nel senso che, se è ben fatta, essa è destinata a lasciare un segno nella società civile. Lasciatemi dire che questa legge un chiaro segno lo ha lasciato in termini di *civilizzazione del conflitto*, realizzando un contemperamento tra l'esercizio del diritto costituzionale di sciopero e il godimento di diritti, altrettanto costituzionali, dei cittadini.

A presidio di tale bilanciamento il legislatore ha concepito il ruolo dell'Autorità di garanzia, affidando ad essa una generale funzione di vigilanza sul rispetto delle regole, con il riconoscimento di poteri sanzionatori, in caso di inosservanza. La

Commissione rimane strettamente collegata con l'attuazione del modello costituzionale, delineato nell'articolo 40 della nostra Carta, del quale la legge 146 rappresenta un profilo attuativo. Con la propria quotidiana attività, spesso meno nota all'opinione pubblica, la Commissione svolge una funzione di collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento intersindacale, nella prospettiva di un *governo pubblico* del conflitto collettivo, nei servizi essenziali.

### *Concertazione e governo del conflitto nell'emergenza*

La legge 146 rappresenta uno dei più importanti esempi di legge "concertata", essendo stata concepita proprio sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali. Ed è proprio alle parti sociali e alla loro attività negoziale che è demandata, principalmente, la definizione concreta delle regole rivolte a garantire l'anzidetto contemperamento. Solo nei casi in cui si verifichi un'impossibilità di raggiungere accordi idonei tra le parti sulle prestazioni indispensabili, la legge consente alla Commissione di sostituirsi ad esse, con i propri poteri di regolamentazione.

Alla proficua interrelazione tra norma di legge, Autorità di garanzia e autonomia collettiva, si deve l'edificazione di una solida *rete* di accordi e regolamentazioni sulle prestazioni indispensabili, a tutela dei diritti dei cittadini. Non sarà mai superfluo, a tal proposito, dare atto del contributo delle parti sociali, le quali hanno dato prova di maturità e di voler salvaguardare non solamente interessi di categoria, ma generali della collettività.

La predisposizione di regole sul conflitto nei servizi pubblici essenziali ha rappresentato un profilo di quella attività di concertazione tra le parti sociali con la presenza di un soggetto pubblico, la Commissione, deputato a valutare e dare efficacia alle intese raggiunte.

Come ha scritto Gino Giugni, la concertazione rivela la sua efficacia soprattutto quando si tratta di gestire fasi di particolare crisi e non v'è dubbio che, in tal senso, il nuovo anno ci abbia messo sicuramente di fronte ad una particolare e drammatica situazione derivante dall'emergenza sanitaria/epidemiologica a seguito della diffusione del *coronavirus*.

Sul piano della *governance* del conflitto collettivo, tale emergenza ha presentato situazioni di estrema delicatezza, determinando una contrapposizione per certi versi inedita che ha visto, da un lato, la ineludibile esigenza di salute e sicurezza dei lavoratori; dall'altra, quella del cittadino, di poter contare sulla continuità di servizi essenziali, quali la sanità, l'approvvigionamento di risorse di prima necessità, la raccolta dei rifiuti (per citarne alcuni).

Di fronte a tale emergenza l'Autorità ha ribadito, naturalmente, a tutte le aziende e amministrazioni erogatrici di servizi pubblici l'obbligo del rispetto scrupoloso delle norme di sicurezza, nonché delle direttive emanate dal Governo, di concerto con l'Autorità sanitaria, in materia di salvaguardia della salute dei lavoratori.

Molti Stati europei, non soltanto il nostro, si sono trovati dinanzi al dilemma se sia possibile scioperare in un momento in cui è stato decretato lo stato di emergenza. Il punto di equilibrio

tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali, il cui libero esercizio è stato notevolmente compresso in questi mesi, con il diritto dei lavoratori di scioperare anche per tutelare il proprio fondamentale diritto alla salute è stato individuato dalla Commissione nel fermo invito a non proclamare astensioni nel momento più acuto dell'emergenza, consentendo però sempre quelle proclamate ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge, vale a dire motivate da un grave pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori.

Si deve porre in evidenza come, sul piano concreto, la Commissione si sia trovata, in alcuni casi, nella oggettiva difficoltà di dover valutare proclamazioni di scioperi motivati dal sindacato dalla violazione delle norme di salvaguardia della salubrità e sicurezza sul lavoro, a fronte delle quali vi è stata la contestuale dichiarazione da parte dell'azienda di aver osservato la normativa al riguardo. Davanti a tale situazione che, come anzi detto, pone un'oggettiva difficoltà di valutazione su elementi tecnici, per poter censurare il comportamento dell'uno o dell'altro soggetto, l'Autorità, al fine di rendere possibile l'esercizio delle proprie funzioni, ha richiamato l'art. 9 del DPCM 26 aprile 2020, che rimette al Prefetto competente la vigilanza e il monitoraggio sulla scrupolosa osservanza delle regole di sicurezza sul lavoro, chiedendo a quest'ultimo le necessarie informazioni sull'osservanza, o meno, della normativa in questione.

Indubbiamente, la situazione di emergenza ha contribuito al rafforzamento del metodo concertativo tra le parti sociali. Importanti Protocolli su un'efficace attuazione delle norme di sicurezza dei lavoratori, tenendo conto anche della necessità di non

fermare le attività economiche nel Paese, sono stati siglati, nel mese di marzo, a Palazzo Chigi, con la mediazione del Governo, nonché in sede regionale.

In definitiva, l'emergenza ha confermato l'importanza del metodo concertativo e l'esigenza di una collaborazione stringente tra tutti i principali attori della legge 146: Commissione, Prefetto, sindacato, datore di lavoro. La concertazione – anche se oggi non gode di ottima salute - perlomeno nel suo ampio significato di rapporto programmatico tra Governo e parti sociali per delle scelte di politica legislativa - mantiene la sua rilevanza nella concreta attuazione della legge 146, essendo i contenuti di essa demandati principalmente all'attività delle parti e, dunque, soggetti ad un continuo aggiornamento di fronte alla evoluzione della complessità sociale e alle nuove forme di organizzazione dei servizi pubblici.

#### *Andamento generale del conflitto*

L'andamento del conflitto collettivo rappresenta una raffigurazione dello stato economico del Paese e delle sue situazioni recessive.

Risulta, ormai, consolidato un affievolimento del conflitto nel settore industriale – nel quale si sciopera sempre più raramente, in situazioni estreme, coincidenti, per lo più, con il pericolo della cessazione dell'attività dell'impresa – ed una sua maggiore concentrazione in quello dei servizi, nel quale esso conserva un potere vulnerante, per la ripercussione dei suoi effetti sui soggetti terzi, quali i cittadini utenti dei servizi (il noto fenomeno della “*terziarizzazione del conflitto*”).

Come si è detto la nostra legge 146, grazie anche all'attività di vigilanza della Commissione di garanzia, ha raggiunto importanti obiettivi in termini di civilizzazione del conflitto. Gli scioperi nei servizi pubblici essenziali risultano, in linea di massima, effettuati con una sostanziale osservanza delle norme e con la salvaguardia di soglie minime di garanzia, sulle quali i cittadini utenti possono fare affidamento. Non è una cosa di poco conto, se si considera quel che avviene in altri Paesi democratici della nostra Europa, dove gli scioperi si protraggono anche per mesi, determinando blocchi pressoché totali nei servizi pubblici.

Tuttavia, a questa civilizzazione del conflitto non corrisponde una decisiva diminuzione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, il cui numero si mantiene alto.

Purtroppo, il dato generale nel 2019 registra un, pur lieve, incremento delle proclamazioni di astensioni nei servizi pubblici essenziali, rispetto al precedente anno: 2.345, rispetto alle 2.101 del 2018. Sul piano concreto, poi, a seguito di revoche spontanee delle organizzazioni proclamanti e degli interventi della Commissione, le astensioni effettuate scendono a circa la metà: 1.462, rispetto ai 1.384 dell'anno precedente.

Si tratta di un dato che fotografa la somma aritmetica di tutte le astensioni (generaliste, nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie e accessorie, etc.), distribuite in tutto il Paese. In esso sono compresi, dunque, i diversi profili del conflitto la cui nozione, nel settore dei servizi, risulta più ampia rispetto a quella del settore industriale, non essendo riconducibile, solamente, alla figura dello sciopero, tipica dei lavoratori subordinati, ma anche ad azioni collettive di lavoratori autonomi, professionisti, piccoli



imprenditori. Queste rappresentano l'espressione del potere di coalizione di gruppi professionali organizzati e, sotto il profilo degli effetti vulneranti sui diritti dei cittadini utenti, assumono la stessa rilevanza dello sciopero.

L'eccessiva reiterazione degli scioperi, anche in brevi archi temporali, dimostra come nei servizi pubblici essenziali esso non rappresenti solo uno strumento di liberazione dal bisogno, o di emancipazione sociale, per la rimozione di ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà, l'uguaglianza e lo sviluppo dei cittadini (art. 3 della Costituzione); ovvero la tipica sanzione dell'ordinamento intersindacale, come lo definiva Gino Giugni. Piuttosto, lo sciopero viene talvolta utilizzato quale strumento di "accreditamento" o "legittimazione", soprattutto per quei sindacati dall'incerta rappresentanza, e si sviluppa nell'ambito di una microconflittualità, spesso concentrata in alcuni settori, con riduzioni del servizio a volte superiori all'effettiva consistenza degli scioperi stessi.

Tale conseguenza può essere riconducibile anche ad una certa incapacità, o mancanza di volontà, di Amministrazioni o Aziende di calibrare la soglia dei servizi minimi da garantire sull'effettiva consistenza dello sciopero. L'esempio più evidente si ha nel settore del trasporto pubblico locale: in alcune grandi città accade che, a seguito della proclamazione di sciopero, le aziende optino per la chiusura degli impianti, garantendo solamente la soglia minima di servizio, senza tener conto della consistenza delle organizzazioni sindacali proclamanti e dell'effettiva adesione che avrà lo sciopero.

È, invece, opportuno che il *management* a guida delle aziende che gestiscono servizi pubblici si assuma la responsabilità di formulare giudizi prognostici sull'impatto che può avere uno sciopero, sulla base dei dati raccolti nel corso del tempo, predisponendo, di conseguenza, servizi maggiori in caso di scioperi con prevedibili adesioni minime.

Su questo aspetto, unito ad una migliore comunicazione all'utenza dei servizi garantiti in caso di astensione, da rendere con l'opportuno utilizzo delle nuove tecnologie - siti internet efficaci, applicazioni scaricabili sugli *smartphones* - la Commissione sta insistendo, nella precisa volontà di evitare l'effetto annuncio e fornire un'informazione preventiva sull'effettiva consistenza dello sciopero.

Tale problematica è resa evidente dagli accennati fenomeni di *microconflittualità*, come indubbia conseguenza di un'eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale che, a sua volta, pone in essere una proliferazione di scioperi, per lo più non di grandi dimensioni, ma diffusi ed attuati reiteratamente, anche in brevi archi temporali. Scioperi proclamati da sindacati scarsamente rappresentativi, ai quali aderiscono pochi lavoratori, ma che, tuttavia, spesso si rivelano meno governabili e, sotto il profilo del pregiudizio al servizio pubblico, realizzano un effetto vulnerante del tutto analogo a quelli con maggiori adesioni, proclamati dai sindacati più strutturati.

La frammentazione della rappresentanza sindacale si consolida in un contesto economico sociale che vede una segmentazione dei processi produttivi, ad opera di imprese il cui modello è diverso rispetto a quello del '900. Un'impresa sempre

più “piccola e flessibile”, con rapporti di lavoro altrettanto flessibili.

Tale scenario ripropone l’esigenza di una rivalutazione dei corpi intermedi quali *cinghie di trasmissione* fra domande collettive e volontà politica.

### *La verifica della rappresentatività sindacale*

L’esigenza di poter contare su degli strumenti di verifica della rappresentatività sindacale è ormai avvertita, in modo trasversale, dalle parti sociali più responsabili, anche nella prospettiva di una migliore *governance* del conflitto collettivo la cui iniziativa e gestione rimane, nella prassi, rimessa alle organizzazioni sindacali.

Sarebbe, pertanto, auspicabile un contributo di chiarezza sul tema che, come già previsto nel pubblico impiego, potrebbe derivare anche da un intervento del legislatore. Un intervento, certo, di natura concertata che recepisca gli importanti segnali forniti, negli ultimi anni, dal sindacato, in una ritrovata unitarietà di azione: mi riferisco al percorso unitario sviluppatosi dal 2011 tra le maggiori confederazioni sindacali e che ha dato vita, tra l’altro, al *Testo unico* sulla rappresentanza del gennaio 2014 e, più recentemente, al c.d. *Patto per la fabbrica* del marzo 2018.

Si tratta di contributi importanti, rivolti principalmente a fornire regole per la contrattazione collettiva nazionale e aziendale, ma che non trascurano anche aspetti di regolazione del conflitto, come il richiamo alle clausole di tregua sindacale e alla loro efficacia soggettiva; o la costituzione di collegi di valutazione,

deputati a giudicare il comportamento e la responsabilità dei soggetti collettivi.

L'autonomia collettiva ha fornito, peraltro, ulteriori contributi anche in sede di accordi aziendali (ad es. nel settore delle ferrovie) che prevedono la possibilità di proclamare lo sciopero, da parte della RSU, a condizione che esso sia indetto congiuntamente a una o più delle organizzazioni sindacali stipulanti il CCNL e la decisione sia assunta dalla maggioranza qualificata del 50% + 1 dei componenti la RSU.

Sono importanti regole di fonte sindacale che, se attuate insieme al dovere di influenza sindacale nei confronti degli iscritti, possono dare un contributo di chiarezza e trasparenza nelle relazioni industriali e migliorare il quadro legale di riferimento, costituendo, altresì, un incentivo per coloro che vogliono investire nel nostro Paese.

D'altra parte, anche la Commissione di garanzia, nell'esercizio di una delle sue competenze più rilevanti, ha fornito, implicitamente, un contributo, *de iure condito*, sul tema. In sede di valutazione di idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili, a seguito della quale tali accordi assumono una validità *erga omnes*, il riferimento ad una oggettiva rappresentatività dei soggetti che hanno siglato l'accordo è stato assunto dalla Commissione come un requisito di idoneità e di tenuta dello stesso. Ciò è deducibile nei primi orientamenti, del 1991, in materia di valutazione di accordi (verb. 3.6.1991 e 18.7.1991), nei quali la Commissione, allora guidata da Sabino Cassese, esprimeva l'auspicio di "*intese piene, solide ed affidabili indipendentemente dall'ampiezza dei consensi che su di esse si sia*

*formata*”, invocando, a tal fine, un principio di *ragionevolezza* che, implicitamente, può ritenersi riferito ad un’oggettiva rappresentatività dei soggetti firmatari.

Naturalmente, le esigenze di verifica della rappresentatività devono essere richiamate anche con riferimento alle associazioni datoriali. Tanto per fare un esempio, nel settore dell’igiene ambientale, dove sono attive ben oltre 30 sigle sindacali, si registra un’altrettanta frammentazione della rappresentanza datoriale, che si assesta intorno a 6 associazioni.

#### *Cause di insorgenza del conflitto*

Anche nel contesto dei servizi pubblici essenziali, il sistema di relazioni industriali risulta oggi caratterizzato da una serie di fattori *esogeni*, quali la globalizzazione, la crisi finanziaria e la recessione economica. A questi si aggiungono dei fattori *endogeni* che vedono una debolezza strutturale dell’economia italiana, con i suoi squilibri, evidenti soprattutto nel dualismo territoriale dello sviluppo produttivo tra Nord e Sud.

Il mercato del lavoro si presenta, così, particolarmente segmentato, ancora di più dopo il processo di liberalizzazione dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici, secondo le direttive dell’Unione Europea, che ha, opportunamente, posto fine alle posizioni di monopolio, comportando l’ingresso, in alcuni settori strategici dei servizi pubblici, di nuove e differenziate realtà imprenditoriali.

In un rapporto sull’Italia della Commissione europea, del 2016, il sistema nazionale di contrattazione collettiva è stato descritto come "poco chiaro" e di impatto limitato, in quanto

caratterizzato da accordi collettivi formalmente vincolanti solo per le parti firmatarie, senza un'automatica estensione *erga omnes* e senza una verifica della rappresentatività sindacale. Peraltro, alcuni interventi legislativi hanno comportato una riduzione della tradizionale funzione di riferimento della contrattazione, consentendo agli accordi a livello aziendale un'ampia possibilità di deroga sui contenuti della contrattazione nazionale, se non anche della legge.

È evidente, invece, che un efficace sistema negoziale di regolazione del conflitto, come quello disegnato dalla legge 146, deve poter contare su un modello di contrattazione solido e meno frammentato possibile. In alcuni delicati settori dei servizi - dai trasporti, all'igiene ambientale, alle telecomunicazioni - si è assistito, invece, a fenomeni di *dumping* contrattuale, con mutamenti dei minimi retributivi, a seguito di diverso inquadramento contrattuale, anche nell'ambito di una stessa azienda. Un fenomeno, quello del *dumping* contrattuale, al quale peraltro si sta cercando di porre rimedio non solo nel nostro Ordinamento, ma anche a livello europeo e internazionale.

La solidità e la tenuta del sistema di contrattazione, oltre che la puntualità nei rinnovi dei contratti collettivi, sono le fondamenta di un sano modello di relazioni industriali, oltre che, già di per sé, un elemento di composizione del conflitto. Su tali profili, la Commissione ha sempre richiamato l'attenzione delle istituzioni pubbliche, al fine di individuare le risorse disponibili per evitare condizioni di incertezza, che alimentano il conflitto, spingendolo spesso anche fuori dal controllo delle organizzazioni sindacali.

### *Il raffreddamento del conflitto*

Il numero elevato di astensioni pone, inoltre, in evidenza come non si sia ancora consolidato, nel nostro sistema di relazioni industriali, un adeguato sistema di raffreddamento del conflitto, nel quale il ricorso all'astensione dal lavoro si ponga come l'*extrema ratio*, dopo aver esaurito un determinato *iter* procedimentale. Si tratta di una lacuna – rispetto ad altre esperienze di ordinamenti democratici in altri Paesi (ad esempio quelli anglosassoni o la Germania) nei quali le tecniche cosiddette di *cooling off* hanno una grande diffusione – alla quale la legge 146 ha inteso porre rimedio, con la previsione obbligatoria dell'espletamento di procedure di raffreddamento e conciliazione, tra le parti, prima della proclamazione di sciopero. In tali procedure la Commissione non è direttamente coinvolta, ma esercita, comunque, una rigorosa vigilanza sul loro effettivo espletamento.

Il giudizio sull'esperienza di tali procedure non può essere unanimemente positivo: qualche apprezzabile risultato ha dato il modello del raffreddamento, svolto autonomamente dalle parti sociali senza alcuna mediazione amministrativa. La procedura di conciliazione, invece, che pur rimane molto praticata, non ha, soprattutto a livello nazionale, un adeguato sviluppo e, spesso, si risolve con l'adempimento burocratico della redazione di un verbale, da parte del Ministero del Lavoro, con il quale ci si limita a prendere atto della inconciliabilità delle posizioni.

Indubbiamente, la *cultura della proceduralizzazione* del conflitto, al fine di evitare il ricorso all'astensione dal lavoro,

meriterebbe, anche in sede amministrativa, un maggiore sviluppo e attenzione da parte delle Amministrazioni deputate.

### *Gli inadempimenti di Amministrazioni e aziende*

Si deve porre ancora all'attenzione come l'attuale fase di recessione economica contrassegnata, da un lato, da una riduzione del finanziamento pubblico al sistema dei servizi e, dall'altro, dai processi di esternalizzazione di questi, abbiano contribuito alla cronicizzazione del fenomeno dell'inadempimento degli enti pubblici, già oggetto di procedura di infrazione, da parte della Commissione Europea, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della nostra Pubblica Amministrazione. I servizi pubblici essenziali sono spesso erogati mediante una "catena" di appalti, soprattutto nei settori gestiti da società municipalizzate. Nel Mezzogiorno del Paese tali appalti sono, per lo più, concessi ad aziende caratterizzate da una cattiva gestione delle risorse e già in condizioni di esposizione debitoria che non gli consente di poter garantire il servizio.

Il fenomeno degli inadempimenti – dagli Enti pubblici alle aziende già in condizioni economiche precarie – produce, come conseguenza più grave, la mancata corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti che, in alcuni servizi - dai trasporti, all'igiene ambientale - arriva anche a 8-10 mensilità. Si determina così una causa di insorgenza del conflitto grave e non governabile, né dalle organizzazioni sindacali, né dalla stessa Autorità di garanzia, la quale, difficilmente, in simili condizioni, può richiamare l'osservanza della normativa sullo sciopero.



La legge 146 è stata concepita, sostanzialmente, sul rapporto bilaterale tra datore di lavoro e lavoratore e difficilmente consente di allargare il proprio ambito di applicazione ai committenti il cui comportamento, tuttavia, incide pesantemente sull'insorgenza del conflitto. In concreto, 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.

È crescente il fenomeno dei recessi di importanti aziende dai contratti con Enti pubblici, tutti motivati dall'impossibilità di continuare ad operare senza percepire il corrispettivo: recessi che mettono a rischio, oltre che i lavoratori, i cittadini utenti improvvisamente privati di un servizio essenziale quale, ad esempio, la raccolta dei rifiuti.

Di fronte a ciò, l'Autorità, recependo anche un orientamento della Corte Costituzionale - sent. n. 254, del 6 dicembre 2017- ha cercato di estendere, *iure praetorio*, la propria indagine sulla valutazione dell'inadempimento datoriale, al comportamento di Amministrazioni pubbliche – formalmente estranee ai rapporti di lavoro, ma che ne influenzano indirettamente le vicende – le quali hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese controllate.

Così sono state avviate istruttorie volte a verificare le ragioni alla base del mancato pagamento dei canoni, anche nei confronti dei soggetti preposti alla corretta esecuzione dei contratti al fine di individuare eventuali responsabilità di tipo amministrativo - contabili. Tale aspetto è, attualmente, in via di ulteriore consolidamento presso la Commissione, la quale sta studiando

l'ipotesi di predisporre un protocollo di collaborazione con la Corte dei Conti, finalizzato ad una più chiara individuazione di possibili responsabilità, anche individuali.

Certamente, sarebbe opportuna una severa vigilanza da parte del potere esecutivo e delle Autorità preposte e magari un intervento legislativo, che introduca misure efficaci per evitare l'inadempimento negli appalti pubblici.

Tale necessità si rende ancora più evidente, dal momento che i fenomeni sopra descritti, oltre che sulle condizioni dei lavoratori, determinano gravi ricadute anche sulla qualità e l'efficienza del servizio. Circostanza, questa, che rende estremamente difficile, per l'Autorità, imporre il rispetto di regole che limitano il conflitto, in un servizio spesso erogato, già di per sé, con dei livelli di qualità ben al di sotto delle soglie minime previste in caso di sciopero.

Potrebbe essere opportuno, qui, richiamare un'interpretazione estensiva dell'art. 97 della Costituzione, in tema di *buon andamento* della Pubblica Amministrazione, anche con riferimento all'erogazione dei servizi pubblici, secondo criteri di efficienza e in ossequio al principio costituzionale di adeguatezza e della sostenibilità della spesa.

#### *Ipotesi di aggiramento della normativa*

Tentativi di aggiramento della normativa si sono avuti con il ricorso a forme surrettizie di astensioni dal lavoro.

Il primo riferimento va all'assemblea che pone in essere una riduzione del servizio, con una soglia di garanzia inferiore a quella normalmente prevista per lo sciopero. La Commissione, con un proprio orientamento costante, ha ribadito come l'assemblea non

possa costituire un'alternativa allo sciopero e, pertanto, ove questa si svolga in violazione con quanto stabilito dall'art. 20 della legge n. 300 del 1970 - Statuto dei lavoratori - e dalla contrattazione collettiva dei singoli settori, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge 146, laddove incidente su servizi pubblici essenziali.

Sono ancora ricorrenti forme di elusione della legge attraverso il ricorso alle assenze di massa per malattia. Anche in questo caso, l'Autorità continuerà, come ha fatto in precedenza, ad indagare con i propri poteri istruttori, raffrontando le abituali percentuali di assenze per malattia e quelle che ricorrono in occasione di particolari vertenze e mobilitazioni, e verificando, con tutti i mezzi disponibili, eventuali responsabilità di organizzazioni sindacali.

Certo, non si può nascondere la difficoltà di intervenire dinanzi all'esibizione di certificati medici che attestano malattie dei lavoratori, anche in circostanze in cui appare sostanzialmente chiaro l'intento elusivo. A tal proposito, nei suoi recenti interventi, la Commissione non ha potuto far altro che coinvolgere, per doverosa conoscenza, le Procure della Repubblica competenti.

#### *Il ricorso allo sciopero generale nazionale*

Si è rivelato particolarmente alto, nel 2019, il ricorso allo sciopero generale, vale a dire l'astensione, riguardante tutte le categorie del lavoro pubblico e privato e che, in quanto tale, dovrebbe essere un evento eccezionale riconducibile a serie motivazioni politico-economiche. Per rendere possibile l'attuazione di tale sciopero, nella sua eccezionalità, la

Commissione, con una delibera del 2003, ha riconosciuto delle particolari deroghe sulla normativa che regola i singoli servizi. Tali deroghe riguardano l'obbligo di effettuazione preventiva delle procedure di raffreddamento, il limite di durata della prima azione di sciopero e, ancora più rilevante, il divieto di concomitanza e, dunque, la possibilità di effettuare astensioni che coinvolgano contestualmente il trasporto ferroviario ed aereo.

Ebbene, nel 2019 sono stati effettuati ben 14 scioperi generali-nazionali (erano stati 9 nel 2018 e 13 nel 2017), tutti proclamati dai sindacati di base, con motivazioni politiche e/o economiche spesso generiche e con livelli di adesione irrilevanti. Qualcuna fra le suddette organizzazioni è arrivata a proclamare scioperi generali nazionali "a pacchetto": due astensioni, con tempi e motivazioni diversi, senza aspettare l'effettuazione del primo.

L'Autorità ha ritenuto necessario, pertanto, avviare una riflessione interna sul tema, finalizzata ad una interpretazione più rigorosa della citata delibera del 2003.

#### *L'andamento della conflittualità nei settori più critici*

L'andamento della conflittualità in tutti i settori dei servizi pubblici essenziali è dettagliatamente documentato, con i precisi dati statistici, nel volume allegato a questa mia Relazione. Mi limiterò, qui, a riferire brevemente sulle criticità che investono alcuni rilevanti servizi.

Innanzitutto, il delicato servizio dell'**Igiene ambientale**, nel quale si registra una lieve riduzione della conflittualità rispetto

all'anno precedente, ma che rimane il settore con il numero più elevato di scioperi effettuati, 209 (erano stati 230 nel 2018).

Sono dati che riflettono l'elevata frammentazione della rappresentanza, con oltre 30 sigle sindacali e ben 6 diverse associazioni dei datori di lavoro, nonché il divario tra il Nord e il Sud del Paese: oltre il 90 per cento degli scioperi è stato effettuato, infatti, nelle Regioni centro-meridionali con picchi significativi in Sicilia (la Regione più conflittuale) e in Campania.

La principale causa di insorgenza del conflitto rimane il ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, soprattutto nei Comuni della cintura suburbana delle grandi metropoli, in particolare Roma e Napoli. A giustificazione di ciò, nella quasi totalità dei casi, le aziende adducono l'inadempimento, da parte dell'ente pubblico appaltante, dei canoni contrattualmente previsti.

Nell'Italia settentrionale, invece, il conflitto trae origine, per lo più, dalla segmentazione del servizio e dal massiccio ricorso al subappalto con aziende che operano con mano d'opera a basso costo e con CCNL non conformi al servizio reso ed alle mansioni svolte (ad es. l'applicazione del CCNL Pulizie e Multiservizi agli operatori ecologici).

Nel settore è tuttora in corso un'intensa attività negoziale tra le parti, con la mediazione attiva della Commissione, per la conclusione di un nuovo accordo nazionale che superi quello attualmente in vigore del 2001, non più idoneo, con le mutate condizioni del servizio (in esso, ad esempio, non è prevista la raccolta porta a porta, o la raccolta indifferenziata nelle utenze domestiche). Eccessiva si rivela, altresì, la durata massima degli

scioperi come prevista nell'accordo del 2001 (fino a 48 ore). A ridosso di giornate festive ciò rischia di paralizzare troppo a lungo la raccolta dei rifiuti, arrecando un evidente danno all'utenza, soprattutto durante le stagioni più calde.

Anche il settore dei trasporti si rivela tra i più delicati nella percezione dell'opinione pubblica, per la particolare risonanza che in esso assumono gli scioperi e i conseguenti disservizi.

Nel **Trasporto urbano** si registra un lieve aumento degli scioperi: 250, rispetto ai 223 dell'anno precedente (erano però stati 318 del 2017). Ci si trova spesso di fronte ad aziende al limite del collasso, in quanto gestite in modo inefficiente e poco trasparente, con pesanti ingerenze del potere politico e *standards* di qualità del servizio ben al di sotto di una soglia di sufficienza. Le cause di insorgenza del conflitto riguardano, principalmente, rivendicazioni di carattere strettamente aziendale e/o locale; a queste si aggiunge un 20% di scioperi proclamati per la mancata o ritardata corresponsione della retribuzione.

Di fronte a ciò, l'intervento della Commissione si muove nella direzione di rafforzare gli obblighi di informazione agli utenti, previsti a carico delle aziende dalla propria Regolamentazione provvisoria del 2018, cercando, in tal modo, di responsabilizzare le aziende verso la previsione di soglie di prestazioni superiori ai minimi previste dalla legge, in caso di astensioni proclamate da sindacati poco rappresentativi.

La suddetta Regolamentazione provvisoria (delibera n. 18/138), che ha riformulato alcune regole dello sciopero nel servizio del trasporto pubblico locale (tra cui l'ampliamento dell'intervallo tra le astensioni, da 10 a 20 giorni), era stata oggetto

di distinte impugnazioni ad opera delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti. Ebbene, nell'anno in esame si sono avute le pronunce del TAR Lazio (25 ottobre 2019, n. 12317; 9 dicembre 2019, n. 14078; 9 dicembre 2019, n. 14079), che hanno rigettato i ricorsi proposti, confermando l'indirizzo già tracciato dal TAR del Lazio nelle cause riguardanti la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il personale della Società Atac, che eroga il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma (TAR Lazio, 15 marzo 2018, n. 2965 e n. 2967).

Le valutazioni della Commissione sono state ritenute dai giudici coerenti con un corretto esercizio della discrezionalità tecnica di cui l'Autorità si avvale per assolvere alle sue funzioni istituzionali.

Complessivamente, nel servizio del **Trasporto ferroviario**, ci sono stati 59 scioperi, rispetto ai 51 dell'anno precedente. Tuttavia, è importante rilevare una significativa diminuzione degli scioperi nazionali: soltanto 4, rispetto ai 17 del 2018. Si è trattato, comunque, di scioperi non particolarmente lesivi per l'utenza, con basse percentuali di adesione, in occasione dei quali le aziende hanno assicurato il servizio anche al di sopra della soglia minima di garanzia prevista dalla normativa di settore.

Nel periodo in esame, sono diminuite le dinamiche competitive che hanno caratterizzato negli anni più recenti i rapporti tra sindacalismo confederale e sindacalismo di base.

Gran parte della conflittualità del settore del trasporto ferroviario riguarda, dunque, le articolazioni periferiche aziendali di ambito regionale/locale, nelle quali, nel 2019, con particolare

riferimento al servizio erogato dal Gruppo FSI, si ripropongono le dinamiche conflittuali che vedono al centro delle astensioni istanze rivendicative concernenti l'applicazione delle norme del contratto collettivo al personale operante presso le Direzioni regionali e territoriali di Trenitalia e di RFI.

Deve inoltre evidenziarsi come, nel settore del trasporto ferroviario, il pregiudizio del diritto alla mobilità è destinato ad accentuarsi, nelle grandi aree metropolitane, per effetto del nesso che caratterizza i servizi intermodali in un sistema integrato dei trasporti (trasporto ferroviario - trasporto pubblico locale - metropolitana): la sospensione di uno solo dei servizi intermodali si ripercuote sull'intero sistema.

Nell'ambito del servizio di Alta Velocità, è venuta meno la principale causa di insorgenza del conflitto, che nell'anno 2018 aveva interessato specificamente la Società Italo-NTV, con la sottoscrizione del Contratto Collettivo Aziendale di Lavoro, il 20 febbraio 2019, dopo un lungo e articolato processo negoziale.

Una questione di particolare rilievo, nel periodo in esame e che è comune al servizio di trasporto ferroviario e autoferrotranviario, riguarda il tavolo tecnico, promosso e coordinato dalla Commissione, con Aziende, Sindacati, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Interno, in materia di conflitti legati al tema della sicurezza dei lavoratori, con particolare riferimento agli scioperi proclamati a seguito di aggressioni subite dal personale del comparto ferroviario e del trasporto pubblico locale. L'interlocuzione con gli operatori ferroviari, e con il Gruppo FSI in particolare, ha consentito l'acquisizione di elementi conoscitivi in merito alle soluzioni



tecniche adottate dalla Società FSI per fronteggiare il fenomeno della sicurezza, quali il potenziamento dei sistemi di controllo a bordo treno e nelle stazioni attraverso impianti di videosorveglianza, tornelli, dispositivi antiaggressione a tutela dei lavoratori. D'altra parte, i rappresentanti sindacali nazionali di categoria hanno fornito indicazioni sui possibili interventi correttivi e integrativi idonei a garantire un più adeguato livello di sicurezza in relazione alle differenti problematiche che caratterizzano i servizi.

Stabile la conflittualità nel settore del **Trasporto aereo** con 133 scioperi effettuati, rispetto ai 130 dell'anno precedente. La maggior parte di tali astensioni è collegata al rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali. Altre riguardano ipotesi di ristrutturazioni o l'articolazione dell'orario di lavoro, o ancora questioni relative alla scadenza di appalti, con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte, o aspetti legati alla sicurezza sul lavoro. Pochi, nel settore, gli scioperi proclamati per ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Più o meno stabile il conflitto nel **Comparto Scuola** (29 scioperi rispetto ai 32 del 2018), strettamente collegato alle riforme legislative incidenti sul settore o alla mancata stabilizzazione del personale precario.

Nel settore delle **Regioni e autonomie locali** il conflitto si mantiene stabile (105 astensioni, rispetto alle 101 dell'anno precedente). La Commissione è intervenuta per ribadire come le attività collegate da nesso di strumentalità con l'erogazione di un servizio pubblico essenziale rientrano nel campo di applicazione

della legge, anche se svolte da un soggetto diverso da quello erogatore del servizio principale. In particolare, il servizio di refezione scolastica svolto, con diritto di esclusiva, da società o cooperative a favore di asili nido, scuole materne ed elementari rientra nell'ambito di applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di sciopero, trattandosi di servizio di supporto ad altro servizio comunale.

Tale orientamento è stato confermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con la sent. n. 20504 del 2019, ha ribadito il principio per cui la somministrazione del pasto all'interno della refezione scolastica garantisce la continuità del diritto all'istruzione, all'interno del quale rientra pienamente il «tempo-mensa».

Quasi raddoppiati gli scioperi nel **Comparto Ministeri** (19 astensioni a fronte delle 10 del 2018). Più in generale, gli attuali accordi in materia di sciopero nel pubblico impiego sono ormai risalenti nel tempo e non tengono debitamente conto di tutti quei nuovi servizi collegati allo sviluppo dell'*Information Technology* ed alla diffusione dei servizi digitali nella Pubblica Amministrazione.

In sensibile aumento il conflitto nel **Servizio postale**, che ha visto nell'anno in esame l'effettuazione di 82 scioperi a fronte delle 64 astensioni dell'anno precedente.

Sono in calo le astensioni nel settore delle **Telecomunicazioni**, 22 scioperi rispetto ai 29 del 2018.

In tale ambito, rimane viva nell'Autorità la riflessione in merito ad una possibile riconsiderazione dei servizi, più in linea con l'evoluzione della libertà di comunicazione, anche con

riferimento ad una possibile applicabilità della legge 146, in via strumentale, ad alcuni servizi della *logistica* e ad altri soggetti operanti nel settore.

### *Conclusioni*

La civilizzazione del conflitto è un importante traguardo di un evoluto sistema di relazioni industriali. Esso deve essere mantenuto con il confronto e il rispetto delle regole da parte di tutti i protagonisti: le aziende che erogano i servizi essenziali, con un riguardo particolare, in questa delicata fase, al rispetto degli obblighi di sicurezza per i lavoratori; i sindacati, che rimangono imprescindibili soggetti del pluralismo democratico, con il loro senso di responsabilità e la propensione a privilegiare il confronto per la composizione preventiva dei conflitti. Naturalmente, anche le Istituzioni svolgono un ruolo fondamentale, con l'auspicio che le stesse si adoperino affinché nell'ambito delle linee programmatiche del Governo si impieghino le necessarie risorse finalizzate a rendere più facili le relazioni industriali, evitando anche inopportuni fenomeni di *disintermediazione*.

La drammatica emergenza epidemiologica che ha colpito il nostro Paese (e non solo) avrà, purtroppo, delle conseguenze molto serie in termini di recessione economica ed è verosimile immaginare una possibile recrudescenza del conflitto collettivo. Questo non dovrà essere impedito, perché il conflitto e lo sciopero rimangono componenti fondamentali del confronto democratico di una società evoluta, ma dovrà essere governato, affinché si svolga nell'ambito di regole legali e contrattuali adeguate ai mutamenti sociali ed economici.

Il confronto costruttivo tra le parti sociali renderebbe più agevole il compito della Commissione la quale è chiamata a gestire questa delicata fase di transizione, destinata a prolungarsi anche quando, superata l'emergenza sanitaria, il conflitto tornerà ad assestarsi sui suoi binari tradizionali. Una fase nella quale, ribadisco, è necessario che i lavoratori non siano lasciati soli a sopportare le conseguenze economiche della grave crisi.

L'unico intervento di riforma della legge 146 risale ormai al 2000. Sono passati 20 anni, nel corso dei quali, come si è detto, la fisionomia del conflitto collettivo ha subito un notevole cambiamento con l'evoluzione della complessità sociale. Qualche intervento di adeguamento da parte del legislatore sarebbe forse auspicabile.

Mi limito qui a segnalare l'opportunità di un rafforzamento generale del ruolo della Commissione di garanzia, con il conferimento ad essa, oltre alla possibilità di segnalare i profili di illegittimità, di un potere di differimento o di raggruppamento degli scioperi. Fermo restando l'attuale quadro legale in materia di precettazione, con i poteri di ordinanza riconosciuti al Governo e ai Prefetti, la prerogativa richiamata renderebbe più semplice ed efficace l'intervento della Commissione la quale, tra l'altro, per aver già svolto una propria attività istruttoria, ha ampia cognizione delle varie fasi del singolo conflitto in corso.

Anche nella fase di composizione del conflitto, può essere opportuno riconoscere alla Commissione un ruolo più incisivo, nella fase *ex ante*, con un suo più o meno diretto coinvolgimento in sede di procedure di conciliazione che già vedono l'intervento del Governo o dei Prefetti. Oltre che Autorità deputata alla

vigilanza sul rispetto della normativa, la Commissione vuole essere, infatti, uno “strumento” di composizione del conflitto e di dialogo tra le parti sociali, un interlocutore istituzionale disponibile ad offrire la propria competenza, consolidata in 30 anni di attività, a disposizione di tutti i protagonisti delle relazioni industriali nei servizi pubblici essenziali.

Sarebbe opportuno, inoltre, adeguare gli importi delle sanzioni amministrative, attualmente stabiliti in un minimo di 2.500 euro ed un massimo di 50.000. Tale previsione, già inadeguata per le grandi organizzazioni sindacali, può essere irrilevante e priva di valore deterrente per le amministrazioni e le grandi imprese. Per queste ultime si potrebbero ipotizzare anche forme di sanzioni alternative, collegate al mantenimento della concessione del servizio pubblico, oppure alla perdita del profitto derivante dai costi corrisposti dagli utenti per l'utilizzo del servizio (ad esempio, la proroga degli abbonamenti nel trasporto pubblico).

Sempre in tema di sanzioni va inoltre segnalata la necessità di un adeguamento legislativo relativamente alle sanzioni individuali, previste per i singoli lavoratori, che hanno visto una crescita di importanza nella recente prassi del conflitto nei servizi essenziali: si pensi ai cosiddetti scioperi spontanei o quelli in cui è difficile dimostrare una responsabilità del soggetto collettivo.

Orbene, l'esecuzione di tali sanzioni è stata lasciata, dal legislatore, alla discrezionalità del potere disciplinare dei datori di lavoro, che deve applicarle a seguito di indicazione della Commissione. Una simile configurazione consente di salvaguardare meglio il principio del contraddittorio, requisito necessario in ogni procedimento disciplinare. Cionondimeno, si

avverte un problema di certezza ed efficacia della sanzione individuale a seguito di scioperi illegittimi, dal momento che la completa devoluzione alla discrezionalità del datore di lavoro, non consente alcun controllo della Commissione nel *quantum* della sanzione, se non anche nell'*an*. Il datore di lavoro, infatti, è libero di graduare, o di minacciare, l'entità della sanzione secondo un proprio discrezionale apprezzamento, spesso determinato da ragioni di momentanea opportunità (ad esempio, il livello di tensione più o meno aspro con i propri dipendenti).

Per ragioni di certezza, sarebbe, pertanto, più che mai opportuna una tipizzazione di tali sanzioni, a seguito di sciopero illegittimo, insieme al rafforzamento dell'obbligatorietà per il datore di procedere all'irrogazione e un più diretto controllo da parte della Commissione.

In conclusione, non sarà mai superfluo richiamare il ruolo importante che la legge assegna alle Associazioni degli utenti e consumatori – individuate dal legislatore nella *Consulta dei consumatori e degli utenti*, istituita presso il Ministero dell'Industria (D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) – in una prospettiva di partecipazione delle formazioni rappresentative dei cittadini nel procedimento di formazione delle regole. Il parere delle suddette associazioni sugli accordi in materie di prestazioni indispensabili, anche se non di natura vincolante, costituisce un requisito essenziale che la Commissione deve acquisire per poter procedere alla valutazione di idoneità degli stessi. Purtroppo, nella prassi, tale richiesta di parere, inoltrata a 17 Associazioni facenti parte della suddetta *Consulta*, non trova adeguato riscontro, se non superficialmente e da parte di 3 o 4 di esse.

Ancora di meno, le Associazioni degli utenti si sono attivate con riferimento alla possibilità che la legge (art. 7 *bis*) riconosca loro la possibilità di esperire azioni collettive, come *class action*, a seguito di comportamenti pregiudizievoli per i diritti degli utenti. Si tratta di una norma evoluta, sulla quale il legislatore aveva puntato come una sorta di apertura esterna della legge e per coinvolgere, in qualche modo, altre rappresentanze di interessi collettivi (appunto quelle dei cittadini utenti) nella *governance* del conflitto collettivo nei servizi essenziali. Ebbene, questo strumento, che oltre a tutelare ulteriormente i cittadini, darebbe anche una positiva visibilità alle Associazioni degli utenti di fronte all'opinione pubblica, non è mai stato attivato.

Probabilmente, l'inerzia delle Associazioni degli utenti in tale ambito sconta il fatto che tali organismi si muovono su competenze troppo generiche e onnicomprensive, mentre invece dovrebbero essere più articolate e distinte con riferimento ai vari interessi di volta in volta rappresentati.

Desidero, infine, concludere questa mia relazione con l'apprezzamento per l'operato della nostra Commissione, che rimane un'*Authority virtuosa*, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale, la cui attività istituzionale è interamente rivolta alla tutela di diritti costituzionali, contribuendo, altresì, al risparmio economico, per il Paese, con un civile governo del conflitto.

Voglio ringraziare i miei autorevoli colleghi, componenti l'Autorità, per il loro contributo al fecondo e a volte vivace dibattito interno che si esprime, comunque, in modo unitario ed omogeneo.

È, altresì, evidente che l'intervento istituzionale della Commissione si regge sull'attività lavorativa del proprio personale, resa con grande senso del dovere. Formulo, dunque, il mio sincero ringraziamento a tutto il personale dell'Autorità, in particolare a coloro che hanno contribuito alla redazione della Relazione annuale, alla responsabile della Segreteria, al responsabile della Comunicazione, alla responsabile del Contenzioso e, naturalmente, al Segretario generale e al Capo di Gabinetto per la loro attività di coordinamento.