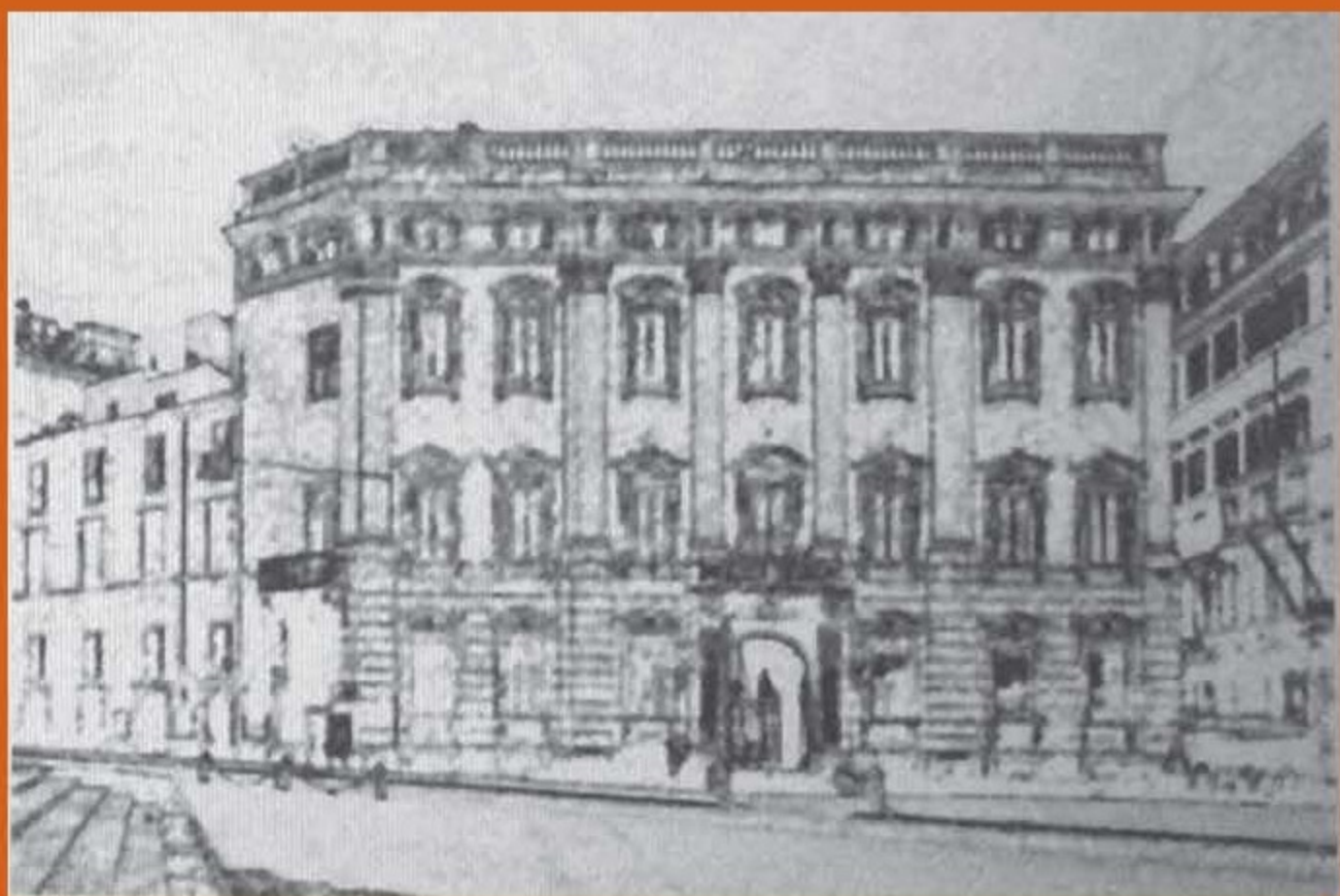


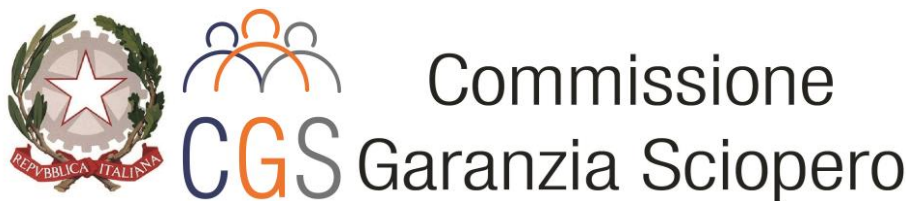


*Commissione di garanzia  
dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*



# Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2020





Relazione del Presidente

Giuseppe Santoro-Passarelli

per l'anno 2020



### *Il conflitto e l'emergenza epidemiologica*

Buona parte della nostra Relazione annuale, e in questo forse non saremo originali, avrà ad oggetto gli effetti dell'emergenza epidemiologica che, purtroppo, oltre ad avere sconvolto la nostra realtà quotidiana, ha condizionato anche il buon funzionamento delle relazioni industriali e il governo del conflitto collettivo.

Nel suo trentesimo anno di attuazione della legge 146 del 1990, il modello legislativo di regolamentazione del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali, realizzato attraverso il delicato bilanciamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini, ha dovuto fare i conti con tale emergenza che ne ha messo a dura prova la tenuta. La Commissione si è trovata dinanzi alla necessità di dover riconsiderare, seppur in termini temporanei, le regole generali del sistema di garanzia dei servizi minimi, già ampiamente consolidato dalla rete degli accordi collettivi e delle regolamentazioni vigenti.

Così come altri fondamentali diritti costituzionali (si pensi al diritto di associazione o di mobilità), anche l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali ha subito importanti limitazioni, che la Commissione ha dovuto, suo malgrado, disporre, nella fase più critica dell'emergenza epidemiologica, guardando all'esigenza di tutela della salute dei cittadini, ancor prima che alla loro condizione di utenti dei servizi pubblici.

In tale prospettiva, la Commissione ha adottato, precedentemente alle misure di lockdown introdotte dal Governo, dei provvedimenti di moratoria generale degli scioperi, per i mesi di marzo e aprile 2020 (delibere del 24 febbraio e del 26 marzo).

Un “fermo invito”, rivolto a tutte le organizzazioni sindacali, affinché si astenessero dal proclamare o effettuare scioperi nei servizi pubblici essenziali, già messi a dura prova dalla pandemia. L’effettuazione di scioperi avrebbe aumentato il diffuso senso di insicurezza dei cittadini utenti dei servizi e interferito anche con le attività delle autorità sanitarie di prevenzione e contenimento del virus.

Un intervento che la Commissione ha effettuato estendendo, a livello generale, una regola già consolidata negli accordi collettivi vigenti nei servizi che prevede l’impegno, da parte delle organizzazioni sindacali, di astenersi dal proclamare o effettuare azioni di scioperi in presenza di particolari eventi calamitosi.

Da tale moratoria sono stati esclusi gli scioperi proclamati per gravi eventi lesivi dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori, o in difesa dell’ordine costituzionale, per i quali la legge 146 consente anche di derogare all’obbligo di preavviso e di indicazione della durata (art. 2 comma 7).

Proprio con riferimento alle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la Commissione ha dovuto considerare la particolare situazione di alcuni lavoratori che, per la loro tipologia di attività, risultavano maggiormente esposti alle possibilità di contagio (si pensi alla vasta gamma di servizi che prevedono un rapporto con il pubblico, o svolti in particolari ambienti). A tal proposito, ancor prima della sottoscrizione del Protocollo nazionale tra le parti sociali, in materia di salvaguardia della salute dei lavoratori (14 marzo 2020), la Commissione è intervenuta per ribadire il valore primario e irrinunciabile della salute dei lavoratori, da tutelare attraverso lo scrupoloso rispetto, da parte

delle aziende, delle norme di sicurezza e delle misure di prevenzione anti-covid nei luoghi di lavoro.

Nella sua attività di valutazione dei comportamenti che generano il conflitto, l'Autorità si è trovata spesso di fronte scioperi indetti dalle organizzazioni sindacali per la violazione delle norme sulla salute e sicurezza sul lavoro, rispetto ai quali, contestualmente, le aziende dichiaravano la piena osservanza di tale normativa. In simili casi, con i suoi interventi l'Autorità ha risolutamente sollecitato la costituzione degli appositi Comitati aziendali di controllo previsti nei Protocolli di intesa e nei provvedimenti governativi. Dopo di che, non ha potuto far altro che rivolgersi alle Prefetture, alle quali i DCPM hanno demandato l'attività di vigilanza e monitoraggio sul rispetto degli adempimenti in materia di sicurezza sul lavoro.

*Il possibile ampliamento dei servizi essenziali nel contesto emergenziale*

La limitazione della libera circolazione dei cittadini disposta dai provvedimenti governativi durante la fase di emergenza ha, altresì, condotto la Commissione a interrogarsi se considerare come essenziali, e dunque rientranti nel campo di applicazione della legge 146, alcuni servizi normalmente non considerati tali. L'esempio più evidente ha riguardato scioperi annunciati nella distribuzione alimentare al dettaglio (nei supermercati), che di per sé non viene considerata un servizio pubblico essenziale, potendo i cittadini approvvigionarsi in altri esercizi concorrenti. Tale possibilità, però, può venir meno in una condizione di restrizione del diritto alla mobilità. Allo stesso modo, anche alcuni servizi

collegati alla logistica, quali ad esempio la ricezione prodotti a domicilio, potrebbero essere oggetto di revisione in un contesto di restrizione e obbligo di permanenza nel proprio domicilio.

La vicenda della distribuzione alimentare ha trovato la sua soluzione sul piano dell'autonomia collettiva attraverso degli accordi regionali e nazionali, siglati anche con la mediazione del Governo, con i quali si sono salvaguardate le esigenze della distribuzione alimentare nel particolare contesto di restrizione della libertà di movimento e, insieme, un'efficace attuazione delle misure di sicurezza per i lavoratori.

Indubbiamente la pandemia ha riproposto l'esigenza di ritrovare forme di concertazione tra le parti sociali. Importanti Protocolli nazionali rivolti a garantire la sicurezza dei lavoratori, insieme alla necessità di non fermare le attività economiche nel Paese, sono stati siglati con la mediazione del Governo, a conferma che la concertazione, come ha scritto Gino Giugni, rivela la sua efficacia soprattutto quando si tratta di gestire fasi di particolare crisi sociale. Di questo ritrovato dialogo sociale, non si potrà fare a meno in una prospettiva di ripartenza e rilancio delle attività economiche e produttive.

La legge 146, in fondo, è essa stessa un chiaro esempio di legge "concertata", in quanto concepita e realizzata proprio sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali. A queste ultime il legislatore demanda la definizione concreta delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero, riservando alla Commissione un potere di intervento solo nei casi in cui le parti sociali non riescano a raggiungere degli accordi idonei sulle prestazioni indispensabili.

*Gli scioperi a difesa dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori*

La “moratoria” degli scioperi ha avuto una piena osservanza da parte di tutte le maggiori Organizzazioni sindacali, alle quali va riconosciuto l'alto senso di responsabilità dimostrato. Sono state proclamate soltanto alcune astensioni, soprattutto nel settore dell'igiene ambientale, per l'effettiva sussistenza di rischi all'incolumità e sicurezza dei lavoratori.

Ci sono state solamente due violazioni ad opera di due scioperi generali nazionali. Il primo, di natura etico-politica, proclamato da alcune Organizzazioni sindacali di base, per la giornata della Donna (anche se poi materialmente effettuato il giorno 9 marzo, perché l'8 era domenica). A seguito della contestazione della Commissione, è sopraggiunta la revoca da parte di tutti i soggetti proclamanti, ad eccezione di un sindacato non particolarmente rappresentativo che ha disatteso l'indicazione della Commissione ed effettuato lo sciopero. A tale sindacato, la Commissione, a seguito del procedimento di valutazione ha irrogato la sanzione nel minimo stabilito dalla legge, vista l'assoluta irrilevanza dell'adesione (delibera n. 20/105 del 6 maggio 2020).

L'altra violazione ha riguardato anch'essa uno sciopero generale nazionale (tutte le categorie pubbliche e private), proclamato dal sindacato USB, in piena emergenza pandemica, per la giornata del 25 marzo. L'astensione si è fondata sullo speciale regime dell'art. 2, comma 7 della legge 146, individuando nella situazione pandemica in atto, nella decisione del Governo di mantenere aperti aziende e uffici non essenziali, nella mancanza



di tutele necessarie nei luoghi di lavoro e nella assoluta insufficienza del servizio sanitario i presupposti integranti un *“grave evento lesivo dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori”*.

Con riferimento al caso di specie, la Commissione ha mantenuto il proprio orientamento restrittivo, ribadendo il principio di garanzia delle soglie minime dei servizi pubblici essenziali e ritenendo l’applicabilità della disposizione normativa solo in presenza di concrete e comprovate situazioni di pericolo oggettivo all’incolumità dei lavoratori, certificate dalle competenti autorità.

Così, anche di fronte all’emergenza epidemiologica, deroghe alle regole vigenti sono possibili solo in presenza di precise e comprovate violazioni della normativa sulla sicurezza e la sussistenza di un rapporto causale con l’evento in grado di generare il pericolo, mentre non è sufficiente un generico richiamo alla situazione pandemica in atto. È evidente, infatti, che una diversa interpretazione avrebbe dato luogo ad un proliferare di astensioni genericamente proclamate per motivi di sicurezza, rendendo difficile la governance del conflitto.

Questa impostazione della Commissione è stata pienamente confermata dal Tribunale del lavoro di Roma che, infatti, con sentenza del 5 novembre 2020, ha rigettato il ricorso dell’Organizzazione sindacale avverso la delibera sanzionatoria della Commissione. Il giudice ha confermato l’insufficienza di un generico richiamo all’epidemia e alle carenze del sistema sanitario, confermando, invece, la necessità di accertare il comportamento omissivo del datore di lavoro rispetto alla

normativa di sicurezza che, per l'emergenza da covid, è rappresentata anche dai Protocolli condivisi (14 marzo 2020 e 24 aprile 2020), recepito dal Governo nel Dpcm del 26 aprile 2020.

*Il governo del conflitto nella cosiddetta “fase due”*

La moratoria degli scioperi non è stata reiterata dalla Commissione nella cosiddetta “fase due”, coincidente con una parziale ripresa delle attività produttive. Pur versando ancora in un contesto di emergenza sanitaria, ma tuttavia meno grave e di durata indefinibile, l'Autorità, nella sua funzione di contemperamento tra valori costituzionali, non ha ritenuto ormai attuabile una limitazione assoluta del diritto costituzionale di sciopero, strumento di partecipazione democratica alla vita del Paese (delibere 30 aprile e 7 dicembre 2020).

Così, l'Autorità ha scelto di intervenire con un'intensa opera di *moral suasion* verso le parti sociali, invitando queste a ritrovare la composizione del conflitto soprattutto in sede negoziale, attraverso un confronto che eviti il ricorso allo sciopero. Contestualmente, è stato ribadito l'invito ad adottare ogni misura utile per contenere i disagi, in particolare, nel settore della Sanità, dove è stata richiesta l'erogazione per intero di tutte le prestazioni rese nei “*reparti Covid*”, in quanto assimilata alla “*Assistenza d'urgenza*”, prevista nell'Accordo del Servizio sanitario nazionale del 20 settembre 2001. Anche tali inviti hanno avuto un importante riscontro, grazie al senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali.

*Andamento del conflitto, in generale e in particolari settori*

Vengo, adesso, ad illustrare i dati più significativi sull'andamento del conflitto, rinviando al volume allegato alla mia Relazione per l'analisi dettagliata in tutti i settori dei servizi pubblici essenziali, con i precisi dati statistici.

Naturalmente, l'emergenza epidemiologica ha comportato, nel 2020, un'importante diminuzione degli scioperi nel settore dei servizi, il quale rimane, comunque, interessato da un'elevata conflittualità, rispetto a quello industriale. Non c'è dubbio che nei servizi pubblici essenziali, lo sciopero mantenga un potere vulnerante e spettacolare, per la ripercussione dei suoi effetti sui cittadini utenti dei servizi. È quel fenomeno definito da Aris Accornero come *“terziarizzazione del conflitto”*.

La legge 146/1990 e l'attività della Commissione di garanzia hanno ormai ricondotto il conflitto collettivo su un consolidato un livello di civilizzazione che vede il suo svolgimento con la salvaguardia di soglie minime di servizi sulle quali i cittadini sanno, ormai, di poter contare. Non è una cosa da poco conto, se si considera che in altri Paesi europei, le astensioni si protraggono anche per lunghi periodi temporali e determinano, altresì, blocchi pressoché totali dell'erogazione dei servizi.

La criticità del nostro sistema non riguarda, dunque, tanto la violazione delle regole, quanto piuttosto la reiterazione della conflittualità, con più scioperi anche in brevi archi temporali, nonché, l'effetto annuncio che le proclamazioni di questi assumono nell'ambito dei servizi pubblici, anche senza la concreta effettuazione dell'astensione.

Nel 2020, nei servizi pubblici essenziali sono stati proclamati

1.473 scioperi, erano stati 2.346 nel 2019. A seguito di interventi dell’Autorità, o revoche spontanee, quelli effettuati scendono, complessivamente, a 895, rispetto ai 1.463 del 2019. Si consideri, peraltro, che tale dato rappresenta la mera somma aritmetica di tutte le astensioni (generalì, nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie e accessorie, etc.), proclamate dalle varie sigle sindacali, a volte separatamente per la stessa giornata, nei vari servizi erogati in tutto il Paese. Vi rientrano, inoltre, anche altre forme del conflitto non propriamente riconducibili alla figura dello sciopero, quali azioni collettive di gruppi professionali organizzati, lavoratori autonomi, professionisti, piccoli imprenditori.

A fronte delle suddette proclamazioni, dislocate sulle varie aree geografiche del Paese, con una certa prevalenza nel mezzogiorno, la Commissione è intervenuta, preventivamente, su circa 300 scioperi per segnalare delle illegittimità e tali indicazioni preventive hanno avuto un tasso di riscontro di circa il 90%. Così, oltre al pregiudizio ai diritti costituzionali dei cittadini, si è risparmiato al Paese anche un alto tasso di incidenza, economica che deriva dall’impatto dello sciopero sulle attività produttive. Solamente in 22 casi di mancato riscontro delle indicazioni preventive, la Commissione ha aperto procedimenti di valutazione, per violazione della normativa, 17 dei quali si sono conclusi con l’applicazione delle sanzioni previste dalla legge.

Meno frequenti gli **scioperi generali nazionali** di tutte le categorie pubbliche e private, oggetto di numerose proclamazioni da sindacati cosiddetti “di base”, seppur concentrate in 4 giornate, nell’anno in esame, rispetto alle 14 del 2019. Tali astensioni

sorrette da motivazioni politico-economiche, comprese quelle già menzionate, per la giornata della donna e per la sicurezza dei lavoratori verso l'epidemia, hanno registrato indici di adesione del tutto irrilevanti

Anche nei singoli servizi pubblici essenziali la conflittualità risulta dimezzata, a causa dell'emergenza epidemiologica, rispetto agli anni precedenti. Naturalmente, essa si è avvertita nei servizi che prevedono un'esposizione con il pubblico e, dunque, in quasi tutti settori strategici dei servizi pubblici, si pensi ai trasporti, o all'igiene ambientale, o la sanità, la cui erogazione non è potuta avvenire in regime di *smart working*.

Tra i servizi più delicati, quello del **Trasporto pubblico cittadino**, ha registrato 160 scioperi, rispetto ai 250 del 2019. La conclusione del periodo di moratoria ha prodotto il riavvio di tutte quelle vertenze a carattere locale che erano state sospese. Come si è detto, la Commissione ha esercitato una capillare attività di "moral suasion" verso le parti sociali, in ragione del contesto di emergenza sociale che, di per sé, amplia i disagi per i cittadini e i lavoratori stessi, attività che ha avuto ampio riscontro con la revoca degli scioperi o la riduzione della durata.

Il servizio di **Trasporto aereo** è stato certamente uno dei settori più duramente colpito dalla pandemia e dalle conseguenti misure di contenimento, con un drammatico calo della domanda che ha comportato flotte di aerei fermi, aeroporti vuoti e, soprattutto, un crollo verticale del numero di passeggeri, stimato intorno al 98% nel nostro Paese, rispetto all'anno 2019, a fronte del 97% in Europa (dati EUROSTAT). Gli scioperi di rilevanza nazionale proclamati nell'anno di riferimento sono stati

complessivamente 68 (a fronte dei 147 proclamati nel 2019). Nel 2020 è stato avviato, dal Governo e dal Parlamento, un Piano industriale di rilancio della maggiore Compagnia italiana, che prevede un forte ridimensionamento della forza lavoro. L'auspicio è che insieme alle parti sociali si individuino interventi strategici per superamento della crisi, ed anche adeguati ammortizzatori sociali.

Anche nel servizio di **Trasporto ferroviario** la strutturale riduzione dello standard ordinario dei servizi erogati e le misure restrittive di distanziamento hanno comportato una diminuzione dell'offerta all'utenza. In risposta all'emergenza pandemica, il mondo sindacale ha responsabilmente adattato la propria politica al nuovo, straordinario contesto, riducendo significativamente il ricorso ad azioni conflittuali. I dati relativi all'andamento del conflitto evidenziano, complessivamente tra nazionali e locali, 24 scioperi rispetto ai 59 del 2019. In linea di continuità con il passato, il più alto tasso di conflittualità si concentra in ambito regionale (in particolare la Società Trenord) per scelte organizzative aziendali e modalità applicative delle norme contrattuali.

Sono stati 102 gli scioperi effettuati, rispetto ai precedenti 209 nel settore dell'**Igiene ambientale**, nel quale l'andamento del conflitto ha risentito dell'impatto della pandemia soprattutto nella fase iniziale, che ha registrato un ritardo nella fornitura ai lavoratori dei dispositivi di sicurezza (mascherine, guanti e tute monouso, ecc.), nonché nell'adozione del protocollo di sicurezza adottato dal Governo e dalle parti sociali il 19 marzo 2020. Nella sua opera di prevenzione, la Commissione ha inviato oltre 50 note

mirate a sollecitare il corretto adempimento delle misure di prevenzione e sicurezza e l'istituzione dei Comitati di controllo aziendali, coinvolgendo anche le Prefetture, alle quali i provvedimenti governativi hanno affidato il coordinamento delle azioni ispettive sul territorio.

L'emergenza pandemica ha messo in luce l'importanza del **Settore Pulizie/Multiservizi**, soprattutto con riferimento all'attività di pulizia e sanificazione, degli ambienti ove si combatte, tuttora, la battaglia per il contenimento del contagio: ospedali, cliniche, case di cura; nonché scuole, università, uffici pubblici e privati nei quali deve essere garantita la salute dei lavoratori e degli utenti. Anche qui, gli scioperi effettuati sono stati responsabilmente dimezzati: 58, rispetto ai precedenti 127.

Nel **Comparto Ministeri** e gli **Enti locali** la riduzione del conflitto dovuta alla pandemia risente anche dell'introduzione delle forme di lavoro agile nella Pubblica amministrazione, come misura di contenimento alla diffusione dell'epidemia. Oltre ad uno sciopero nazionale del pubblico impiego, proclamato dalle maggiori Confederazioni sindacali per il 9 dicembre 2020, che non ha avuto una rilevante adesione, sono state effettuate altre 8 astensioni nei Ministeri (erano state 19 nel precedente anno); mentre 62 nelle Regioni e autonomie locali (105 nel 2019).

Anche nel **Comparto Istruzione e Ricerca** la flessione della conflittualità si confronta con la chiusura delle Scuole di ogni ordine e grado, nonché di tutte le Università italiane, e l'introduzione della didattica a distanza (DAD). Nel 2020 sono state complessivamente 6 le astensioni nelle Università e Enti di ricerca e 19 nella Scuola (rispetto alle 12 e 29 del 2019). In tale

Comparto, l'elemento di maggior rilevanza è, invece, la sottoscrizione, in data 2 dicembre 2020, dopo oltre 20 anni dal precedente, del nuovo Accordo nazionale di Comparto sui servizi minimi dopo lunga e difficile trattativa durata 14 mesi. Per la Scuola, l'Accordo prevede, tra l'altro, innovativi obblighi di informazione sia alle famiglie che alla stampa, che, sulla base di alcuni dati oggettivi, renderanno possibile la valutazione ex ante dell'effettivo impatto dello sciopero sul servizio, riducendo così il problema del cosiddetto "*effetto annuncio*". Inoltre, ai limiti al numero complessivo di ore di sciopero che possono essere effettuate dal personale (docente ed ATA) nel corso di ciascun anno scolastico, si aggiunge per la prima volta, in via sperimentale, una clausola generale in base alla quale viene in ogni caso assicurata, nell'anno scolastico, l'erogazione per ciascuna classe di un monte ore non inferiore al 90% dell'orario complessivo.

Alta la conflittualità nel **Settore Giustizia**, con 21 astensioni degli Avvocati (36 nel 2019) motivati in parte da problemi relativi all'organizzazione degli Uffici giudiziari e alla riforma della disciplina della prescrizione; nonché dall'inizio del mese di marzo, da quelli relativi al contenimento dell'epidemia nei Tribunali. Anche i Giudici di pace e i Giudici Onorari hanno dato luogo a 5 astensioni dal servizio, motivate dal mancato recepimento, da parte del Governo, di istanze inerenti al trattamento economico e previdenziale e, a seguito dell'aggravarsi della situazione dei contagi, dalla mancanza di adeguate tutele assistenziali e previdenziali. Era stato anche annunciato dalla categoria il ricorso all'art. 21 comma 2, del D.lgs. 116/2017, vale a dire, la dichiarazione di indisponibilità individuale a partecipare alle



udienze, per cause di particolare gravità. A seguito di apposite audizioni, la Commissione ha chiarito come tale blocco, nell'ambito di una mobilitazione della categoria, sarebbe stato considerato come una forma anomala di astensione collettiva. Tale annunciata astensione non ha avuto poi corso, grazie all'assunzione di responsabilità di tutte le parti interessate verso una risoluzione della vicenda da ricondurre, comunque, nell'ambito delle regole.

*Gli aspetti salienti del conflitto nei servizi pubblici. A) Rilevanza delle astensioni e "effetto annuncio"*

Nella fase attuale, l'obiettivo del bilanciamento tra diritti costituzionali nei servizi pubblici essenziali non si pone più con riferimento a grandi vertenze che generano grandi scioperi, proclamati dalle maggiori organizzazioni sindacali, quanto piuttosto, rispetto a fenomeni di *microconflittualità*, che danno luogo a scioperi, per lo più non di grandi dimensioni, ma diffusi e, come si è detto, reiterati. Tali astensioni sono spesso proclamate, in funzione di "accreditamento" o "legittimazione", da sindacati considerati minori sotto il profilo del dato associativo e raccolgono bassi (spesso insignificanti) livelli di adesione dei lavoratori. Ciò avviene anche in occasione delle numerose proclamazioni, da parte di tali sindacati, di *scioperi generali*, per tutte le categorie pubbliche e private, che, poi nella prassi, tanto *generali* non si rivelano, proprio per la insignificante partecipazione dei lavoratori.

Tuttavia, dal punto di vista dell'erogazione del servizio e, dunque, del pregiudizio dei cittadini, tale microconflittualità può

realizzare un effetto vulnerante analogo a quello derivante da scioperi effettuati dai sindacati più strutturati e con adesioni più significative, se le Aziende erogatrici non calibrano la soglia dei servizi minimi da garantire sull'effettiva consistenza dello sciopero. L'esempio più evidente è dato dal settore del trasporto pubblico locale, nel quale, a seguito della proclamazione, viene spesso garantita solamente la soglia minima di servizio, prevista nelle fasce orarie protette, senza tener conto della consistenza delle organizzazioni sindacali proclamanti e degli effetti che lo sciopero possa, in realtà causare sul servizio.

A ben guardare, tale fenomeno tende diminuire, anche per la precisa volontà della Commissione di impegnare il *management* delle aziende erogatrici di servizi pubblici ad effettuare giudizi prognostici sull'impatto che può avere uno sciopero, sulla base dei dati raccolti nel corso del tempo e, di conseguenza, verso un'assunzione di maggiore responsabilità nel predisporre servizi maggiori in caso di astensioni con prevedibili adesioni minime.

Per quel che riguarda poi la necessità di ridimensionare il pregiudizio derivante dal semplice "effetto annuncio" dello sciopero, rimane fondamentale il miglioramento dell'informazione all'utenza, intanto da parte delle aziende con un'efficace informazione da attuare anche con l'utilizzo delle nuove tecnologie (siti internet efficaci, applicazioni scaricabili sugli *smartphones*).

La legge 146, peraltro, pone a carico del Governo (art.13 lett. n) il compito di assicurare la divulgazione degli atti della Commissione, con iniziative adeguate verso i mezzi di informazione. Questo vuol dire che il servizio pubblico

radiotelevisivo, le altre emittenti, nonché i giornali quotidiani che si avvalgono di finanziamenti o agevolazioni, tariffarie o fiscali, sono tenuti a fornire “informazioni complete” sugli scioperi, la loro durata, le misure predisposte e le eventuali revoche. È una previsione che, in verità, non ha trovato una soddisfacente realizzazione nell’esperienza attuativa della legge. A parte l’annuncio dello sciopero, non si può dire che i *media* forniscano adeguate informazioni sul suo andamento e, soprattutto, sull’effettiva consistenza dei soggetti sindacali proclamanti e la loro effettiva capacità di vulnerare il servizio interessato.

*Segue. B) La verifica della rappresentanza*

Siamo di fronte ad una frammentazione della rappresentanza degli interessi, in un contesto che vede un’altrettale frammentazione dei processi produttivi. Una diffusa crisi dei corpi intermedi nella loro tradizionale e “nobile” funzione di trasmissione fra domande collettive e volontà politica.

L’esigenza di una verifica della rappresentanza, si avverte in senso ampio, vale a dire con riferimento alle organizzazioni sindacali dei lavoratori, ma anche con riferimento alle associazioni dei datori di lavoro. Si consideri che in alcuni servizi pubblici essenziali, la frammentazione della rappresentanza si assesta anche su 30 sigle sindacali, alle quali si contrappongono circa 6 o 7 associazioni datoriali.

Già nelle nostre precedenti Relazioni abbiamo avuto modo di evidenziare questa esigenza di verifica sul tema, rispetto alla quale potrebbero individuarsi una pluralità di soluzioni, tra cui, come ormai sostenuto dalle principali organizzazioni sociali del nostro

Paese, un intervento del legislatore, che guardi all'esperienza maturata nel Pubblico impiego. Un intervento di natura concertata, che possa recepire importanti contributi forniti unitariamente dal sindacato, negli ultimi anni, con rilevanti intese e testi unici a livello nazionale e con accordi aziendali nei quali, ad esempio, la proclamazione dello sciopero è rimessa alla maggioranza della RSU.

Pur comprendendo la delicatezza di un simile intervento e senza voler minimamente invadere sfere di competenza del potere legislativo, la Commissione non può che ribadire ancora una volta l'opportunità di un contributo di chiarezza in materia di rappresentatività sindacale. In altre parole, l'opportunità di regole certe, rafforzate dal dovere di influenza sindacale verso i propri iscritti, che diano maggior sostegno alla contrattazione collettiva, nella prospettiva di una sua efficacia erga omnes e che, contestualmente, certifichino la rappresentanza delle associazioni datoriali.

È evidente che uno scenario di tal genere non potrebbe che generare effetti benefici anche sul governo del conflitto.

*Segue. C) Cause di insorgenza del conflitto: dumping contrattuale e mancato pagamento delle retribuzioni*

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, il sistema di relazioni industriali risente, indubbiamente, delle situazioni congiunturali quali la globalizzazione, la crisi e la recessione economica, con i suoi squilibri economici, che si manifestano nel diverso sviluppo produttivo tra Nord e Sud. Al proprio interno, il mercato del lavoro si presenta particolarmente segmentato, ancora

di più, a seguito dei processi di liberalizzazione che hanno posto fine alle posizioni di monopolio e comportato l'ingresso di nuove realtà imprenditoriali e l'aumento della concorrenza che, purtroppo, continua spesso a giocarsi sulle condizioni e sul costo del lavoro.

A questo ha fatto seguito il fenomeno, ben noto al dibattito parlamentare, della moltiplicazione incontrollata dei contratti collettivi (935 a giugno 2020) che presentano ambiti di applicazione spesso sovrapponibili ed alimentano, specialmente nelle catene degli appalti, fenomeni di concorrenza al ribasso e *dumping* salariale.

In alcuni settori nevralgici, quali la logistica, l'igiene ambientale e il trasporto aereo, abbiamo potuto osservare come le cause principali di insorgenza dei conflitti siano individuabili, da un lato, nel frequente ricorso allo strumento del subappalto "al ribasso" a cui consegue il significativo impoverimento delle retribuzioni dei lavoratori alle dipendenze di appaltatori e subappaltatori che applicano contratti collettivi più convenienti in termini di costi (emblematico il ricorso al CCNL Multiservizi in luogo del CCNL igiene ambientale o trasporto aereo); dall'altro lato, nel mancato pagamento delle retribuzioni da parte degli appaltatori, che a sua volta può dipendere dalla mancata erogazione da parte dell'ente pubblico, principale committente, delle risorse finanziarie necessarie all'erogazione del servizio.

In proposito, va ricordata una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, (Grande Sezione Sent. 28 gennaio 2020), che ha rilevato come i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni avvengano in una sorta di impunità per

l'Ente appaltante, determinando così dei costi ingiustificati per le imprese affidatarie e aggravando i loro problemi di liquidità.

La conseguenza più iniqua di questa situazione è la mancata corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti che, in alcuni servizi, raggiunge le 10 mensilità, dando luogo a tensioni non gestibili dalle stesse organizzazioni sindacali e, da parte nostra, difficilmente riconducibili nelle regole dello sciopero. Peraltro, l'attuale quadro normativo non attribuisce alla Commissione, particolari poteri ispettivi e di intervento nei confronti di soggetti committenti che, seppur estranei al rapporto tra datore di lavoro e lavoratore, sono comunque responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o aggravamento dei conflitti.

Nel contesto descritto, l'Autorità si sta muovendo in due direzioni. In primo luogo, recependo anche un orientamento della Corte costituzionale (sent. n. 254, del 6 dicembre 2017), sta cercando di estendere la propria indagine sulla valutazione del comportamento datoriale ai soggetti committenti (amministrazioni pubbliche o società municipalizzate) che, in molti casi, sono all'origine del conflitto. A tale fine è allo studio della Commissione la possibilità di interpretare estensivamente l'espressione "*amministrazione e imprese che erogano il servizio*" (di cui all'art. 2, comma 2) così da includervi anche i soggetti appaltanti. In secondo luogo, sono stati avviati degli incontri con la Corte dei Conti, nella prospettiva di predisporre una possibile azione sinergica finalizzata ad una più chiara individuazione delle eventuali responsabilità individuali nei casi, gravissimi e inaccettabili da un punto di vista etico e sociale, del mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori.

Altre fisiologiche cause di insorgenza del conflitto rientrano nelle tradizionali lamentate violazioni contrattuali, nella riorganizzazione dei servizi, in situazioni collegate allo svolgimento di corrette relazioni industriali; nonché, come si è accennato in apertura di questa Relazione, a lamentate violazioni degli standard di sicurezza e salubrità nei luoghi di lavoro.

*Raffreddamento del conflitto e attività di audizione delle parti sociali*

La legge 1467/1990 ha previsto un sistema di raffreddamento del conflitto attraverso delle procedure che le parti sono tenute ad esperire prima di poter proclamare lo sciopero. Tali procedure possono essere svolte all'interno dell'azienda (raffreddamento) o con la mediazione del Ministero del Lavoro e delle Prefetture, a secondo della rilevanza nazionale o locale dell'astensione (conciliazione). Esse, dunque, non prevedono, nel loro espletamento, il formale coinvolgimento della Commissione di garanzia, la quale, tuttavia viene spesso interpellata nel momento iniziale degli stati di agitazione e, comunque, esercita un rigoroso controllo sull'effettivo svolgimento delle procedure.

Il sistema di raffreddamento, interno alle parti sociali e senza mediazione amministrativa, ha raggiunto apprezzabili risultati in termini di composizione del conflitto. Non altrettanto si può dire della procedura di conciliazione che, pur essendo molto adottata dalle parti, spesso si risolve in un adempimento burocratico, svolto senza un'effettiva *cultura della procedimentalizzazione del conflitto*. Tale procedura meriterebbe, un maggiore sviluppo e attenzione da parte delle Amministrazioni deputate.

A parte le suddette procedure di raffreddamento, la Commissione, nonostante le restrizioni legate alla situazione di emergenza epidemiologica, ha mantenuto un'importante attività di confronto con le parti sociali, svolta, naturalmente, con tutte le prescrizioni previste dalle autorità sanitarie. Sono state 15 le audizioni svolte nel 2020, si tratta di un dato significativo che valorizza il confronto e il coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni dell'Autorità, la quale vuole essere anche un luogo di mediazione e di confronto.

### *Conclusioni*

Come si è premesso nella parte iniziale di questa Relazione, la legge 146/1990 è riuscita a realizzare una civilizzazione del conflitto basata sul delicato equilibrio del confronto di tutti i soggetti protagonisti delle relazioni industriali; nonché del rigoroso rispetto delle regole. È necessario preservare questo equilibrio con il concorso di tutti i soggetti protagonisti. È un appello che viene rivolto innanzitutto alle parti sociali, che rimangono l'asse portante del modello di regolazione del conflitto disegnato dal legislatore; ma naturalmente, anche alle istituzioni pubbliche, le quali hanno un ruolo fondamentale per mettere il suddetto modello in condizioni di funzionare, finalizzando a tal fine, nell'ambito della programmazione economica, le risorse necessarie.

La pandemia, con le sue tragedie, è piombata all'improvviso sulla nostra realtà, determinando anche dei cambiamenti nel mercato del lavoro, alcuni dei quali erano già in parte annunciati dall'evoluzione tecnologica e dei nuovi modelli produttivi. Essa



ha determinato un accentuarsi della crisi economica che desta preoccupazione per gli effetti recessivi che ne possono derivare sul nostro sistema produttivo e, in particolare, sulle condizioni dei lavoratori, i quali non possono essere lasciati soli a sopportarne le conseguenze.

Sono noti i dati sulla perdita dell'occupazione nel nostro Paese, di fronte alla quale i sistemi di protezione, quali ad esempio il blocco dei licenziamenti, o la cassa integrazione *covid*, rivelano la loro efficacia, soprattutto, nei confronti dei lavoratori, più o meno, stabilmente occupati. Non allo stesso modo, invece, per gli appartenenti alle fasce più deboli, assunti con contratti di lavoro flessibile – privi di tutela ed esposti a fenomeni di *dumping* contrattuale – che, a seguito della crisi da pandemia, non vengono più rinnovati. Ebbene, queste tipologie di lavori flessibili (di cui il nostro Paese è il maggior fruitore in Europa, dopo la Spagna) trovano ampio utilizzo nel settore dei servizi, nel quale si è avuto, peraltro, il maggiore ricorso alla cassa integrazione *covid*.

In questo scenario, la nostra Autorità, che è istituzionalmente preposta al governo del conflitto collettivo, non può non guardare con una certa preoccupazione al modo in cui si svilupperanno le relazioni industriali dal prossimo autunno: vale a dire, se esse saranno più conflittuali; o più partecipate. Naturalmente l'esigenza, come da più parti auspicato, è quella di un "patto sociale" che ponga il lavoro al centro degli obiettivi, a tal fine nell'impiego dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, saranno centrali le politiche attive del lavoro, in accordo con le Regioni, per la formazione dei lavoratori, insieme all'erogazione di risorse pubbliche per le categorie danneggiate,

ma anche la garanzia di una concorrenza orientata al rispetto dei valori della dignità della persona e della giustizia sociale.

A tal proposito non può non richiamarsi, ancora una volta, l'esigenza di sicurezza nei luoghi di lavoro, soprattutto dinanzi ai tragici incidenti che già nella prima metà di quest'anno, hanno causato la perdita di giovani vite di lavoratrici e lavoratori.

Tuttavia, anche un sistema che privilegi la concertazione sociale non può negare del tutto il valore del conflitto e impedirne la manifestazione. La crisi pandemica, con la necessità di salvaguardia della salute collettiva, ha già inciso sulle libertà democratiche riconosciute dalle moderne Costituzioni a tutti i cittadini, attraverso una importante riduzione di queste. Cionondimeno, l'Ordinamento democratico, come ha di recente ricordato Sabino Cassese, deve saper bilanciare i necessari provvedimenti di tutela della salute, con la garanzia dei valori costituzionali, tra i quali si collocano il conflitto collettivo e il diritto di sciopero che, tranne per brevi situazioni eccezionali, non possono essere sacrificati del tutto, se non a discapito della civiltà democratica.

Naturalmente è necessario che il conflitto, soprattutto nella fase di ripresa delle attività produttive, si svolga nel rispetto delle regole e senza degenerazioni, salvaguardando così il contemperamento con altri diritti costituzionalmente protetti.

In funzione di ciò, l'augurio è anche quello di un proficuo rapporto tra il potere politico e i soggetti di rappresentanza degli interessi. Anche se i corpi intermedi appaiono, recentemente, più frammentati e hanno perso autorevolezza, essi rimangono, comunque, l'espressione migliore delle identità collettive e sono

necessari in una democrazia matura che riesca a trarre dalla fine della pandemia un'occasione di ripartenza.

Al sindacato in particolare e alla sua capacità di essere sempre più inclusivo delle nuove identità di lavoro, è demandato un ruolo di responsabilità e di impegno civile, all'altezza della sua migliore tradizione, che ne ha fatto un soggetto fondamentale del pluralismo democratico nel nostro Paese. Un ruolo non solamente finalizzato alla promozione del conflitto, ma al governo di esso, con il rispetto delle regole e con l'esercizio del dovere di influenza verso i propri iscritti.

La Commissione di garanzia, dal canto suo, rinnova la propria disponibilità, verso tutte le parti sociali, a porsi come luogo di mediazione e composizione del conflitto, anche con riferimento a temi più generali di confronto tra le parti sociali, magari assimilabili in senso ampio alle proprie competenze istituzionali, per la possibile incidenza di questi sui diritti costituzionali dei cittadini utenti. L'Autorità non si sottrae ad offrire la propria competenza ed autorevolezza per una possibile attività di mediazione e di raccordo tra le parti sociali e gli interlocutori pubblici.

Non mi stancherò di sottolineare 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, di tali soggetti di rappresentanza, nel procedimento di formazione delle regole. Ruolo che, nell'esperienza attuativa della legge, non è stato, purtroppo adeguatamente sviluppato.

Non posso infine esimermi dall'apprezzamento per l'operato della nostra Commissione, un'*Authority virtuosa*, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale che, voglio ribadirlo ancora, subisce un'ingiustificata discriminazione sul piano dell'inquadramento del proprio personale. Infatti, a seguito dell'istituzione del ruolo del personale dipendente, nonostante vari incontri intervenuti tra i vertici della Commissione e gli interlocutori istituzionali, non è ancora stato individuato alcun quadro normativo di riferimento per la regolamentazione del relativo trattamento giuridico ed economico (come invece stabilito per le altre Autorità indipendenti, Agcom, Antitrust, Covip, Privacy, Anac). Così, in mancanza di uno specifico ordinamento giuridico ed economico del personale, sopravvive, caso per caso, la cornice contrattuale delle Amministrazioni di provenienza, determinando, in tal modo, una forma di discriminazione con le altre Autorità, oltre che un potenziale contrasto con l'articolo 97 della Costituzione.

La Commissione di garanzia svolge un'intensa attività istituzionale, parte della quale spesso è meno nota perché rivolta non solamente alle grandi vertenze nazionali, ma in modo capillare, verso tutte le aziende di servizi pubblici operanti sull'intero territorio nazionale. Un'attività di regolazione del conflitto che, oltre alla tutela e al bilanciamento tra diritti costituzionali, fornisce un importante contributo anche in termini di risparmio economico per il Paese.

Il nostro intervento è frutto di un impegno condiviso, svolto con grande abnegazione e senso delle Istituzioni da tutti gli autorevoli componenti del Collegio, che voglio qui ringraziare per

la loro attività.

All'inizio del 2020, la Commissione è stata colpita da un grave lutto per la prematura scomparsa di una sua autorevole componente, la Professoressa Loralba Bellardi, persona di grande valore scientifico e di altrettanta umanità, alla quale abbiamo già dedicato la precedente Relazione annuale ed altre iniziative, ma che voglio ancora qui ricordare.

Indispensabile, per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali è il lavoro quotidiano che tutto personale della Commissione svolge con senso del dovere e di appartenenza. Voglio ringraziare gli impiegati, i funzionari, coloro che hanno contribuito alla redazione di questa Relazione, i componenti del mio Staff, la responsabile della Segreteria, del Contenzioso, della Comunicazione e, naturalmente, il Segretario generale e il Capo di Gabinetto per la loro attività di coordinamento.