



Relazione del Presidente

Giuseppe Santoro-Passarelli

per l'anno 2021



### *Premessa*

È stato, opportunamente, evidenziato come le nostre società democratiche, pur definibili come *post-industriali* non possono essere definite anche come società *post-conflittuali*. Il conflitto collettivo continua a rimanere un elemento essenziale nel sistema di relazioni industriali dei principali ordinamenti costituzionali e si manifesta sotto varie forme, nell'ambito della tradizionale contrapposizione tra offerta e domanda di lavoro. Solo con riferimento al settore industriale, si avverte una certa diminuzione, non del conflitto collettivo, ma del ricorso allo sciopero che, come è noto, rappresenta solo un'espressione del conflitto.

Naturalmente, non approfondiremo, in questa sede, tale interessante tematica, se non per rilevare come, invece, in controtendenza, nel settore dei servizi (c.d. terziario) e soprattutto in quelli cosiddetti essenziali, il conflitto si sviluppi anche con un considerevole ricorso alle azioni di sciopero. In tale settore le astensioni collettive continuano ad avere ancora un potere vulnerante e spettacolare, per la ripercussione dei loro effetti sui cittadini utenti. È il fenomeno della cosiddetta "*terziarizzazione del conflitto*".

### *Ampia nozione di conflitto collettivo*

Nei servizi pubblici essenziali, peraltro, la nozione di conflitto collettivo si rivela ancora più ampia e complessa, per la sua non esclusiva riconducibilità alla figura dello sciopero, tradizionale forma di autotutela collettiva dei lavoratori subordinati. In tale settore, il conflitto si manifesta anche con astensioni di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli

imprenditori, le quali, più che sciopero in senso classico, rappresentano espressioni di coalizione del gruppo professionale organizzato, ma che, tuttavia, sotto il profilo del pregiudizio ai diritti dei cittadini utenti dei servizi, producono lo stesso effetto dello sciopero.

Come è noto, la legge 146 rimane l'unica esperienza di regolamentazione legislativa dello sciopero, nell'Ordinamento repubblicano, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 40 della Costituzione. Si tratta di una legge "concertata", concepita sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali e che fonda la sua ratio nella realizzazione del bilanciamento tra diritti di rango costituzionale: quello di sciopero, riconosciuto a tutti i lavoratori, e quelli dei cittadini a fruire dei servizi pubblici.

Per la sua concreta attuazione, la legge riserva alle parti sociali un ruolo fondamentale. Ad esse, infatti, è demandata la predisposizione delle regole, attraverso la sottoscrizione di accordi sulle prestazioni indispensabili, mentre l'intervento della Commissione è previsto solo in caso di mancato raggiungimento di un accordo tra le parti; o di inidoneità dell'accordo raggiunto ad assicurare il suddetto bilanciamento tra diritti costituzionali.

A tal proposito, bisogna dare atto al senso di responsabilità delle parti sociali che hanno dato luogo ad una solida rete di accordi, in modo che, nel nostro Paese, il conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali, pur nella sua elevata diffusione, si svolga, sempre e comunque, attraverso la salvaguardia di soglie minime di servizi, sulle quali i cittadini utenti possono fare affidamento.

Insomma, la sinergia tra norma di legge, attività delle parti

sociali, insieme alla costante opera di vigilanza della Commissione di garanzia, hanno contribuito a realizzare nel nostro Paese un'importante opera di civilizzazione del conflitto, che viene guardata con interesse anche da altri Paesi europei, nei quali, spesso, gli scioperi determinano la completa soppressione dei servizi pubblici.

*Ampia nozione di servizio pubblico*

All'anzidetto ampliamento delle forme di conflitto collettivo, nel settore dei servizi pubblici essenziali, ha corrisposto, nell'esperienza attuativa della legge, anche un allargamento della nozione stessa di servizio pubblico.

Ciò è avvenuto, si può dire, in coerenza con quanto previsto dalla legge, nella quale, i servizi da garantire a tutela dei diritti costituzionali degli utenti, non sono indicati tassativamente, ma in modo esemplificativo, vale a dire suscettibili di ampliamento. Così, il servizio pubblico, nella prassi, può essere individuato con riferimento a quei criteri che Massimo Severo Giannini indicava nella *rilevanza sociale* e nella *necessaria fruibilità*. Criteri, dunque, destinati ad aggiornarsi con il mutamento dei bisogni della collettività e l'evoluzione della complessità sociale.

Così, nel novero dei servizi pubblici essenziali, sono stati ricondotti, nel corso del tempo, il servizio taxi, la distribuzione di carburante, il soccorso autostradale, l'autonoleggio con conducente, la sanità privata, le cure termali a fini terapeutici, la ristorazione aeroportuale e il catering negli aeromobili, i servizi del Consorzio Interuniversitario (*Cineca*), il servizio di refezione scolastica in asili nido, scuole materne ed elementari, i servizi

svolti da Sogei Spa (Società di *Information Technology*), il sistema NoiPA per l'erogazione dei trattamenti stipendiali dei dipendenti pubblici, ed ancora, l'apertura regolamentata al pubblico dei musei e dei luoghi della cultura.

Questa configurazione *dinamica* del servizio pubblico ha posto, inoltre, una riflessione, tuttora in corso in seno alla Commissione, in merito ad una eventuale applicabilità della legge 146, in via strumentale e al di là degli attuali confini della competenza, ad alcuni servizi della *logistica*, attesa la loro importanza crescente, nelle relazioni di lavoro del nostro Paese. I riferimenti più evidenti si possono ritrovare nel sistema delle telecomunicazioni e la necessità di renderlo sempre più in linea con l'evoluzione delle esigenze della libertà di comunicazione; o alcune attività della logistica del servizio postale, in particolare il servizio di spedizione e consegna di particolari prodotti a domicilio, attualmente ritenuto non essenziale in quanto assorbito nella cosiddetta attività *e-commerce*; o il servizio di distribuzione e vendita nei supermercati delle merci e generi alimentari, che la legge 146 prende in considerazione, limitatamente alle attività di trasporto e di approvvigionamento; o ancora taluni servizi di *customer care*.

Tali servizi, peraltro, hanno assunto maggiore rilevanza nella situazione di grave emergenza epidemiologica, durante la quale, come è noto, vari provvedimenti governativi hanno introdotto importanti restrizioni ad alcuni diritti costituzionali di libertà, quali quello di mobilità, o di associazione. Sulla garanzia di erogazione di alcuni di tali servizi, infatti, nel periodo in questione, sono intervenuti importanti accordi collettivi, con la mediazione del

Governo.

*L'andamento generale del conflitto*

Il 2021 ha rappresentato l'anno della ripresa produttiva, dopo l'emergenza pandemica che ha condizionato l'erogazione dei servizi pubblici essenziali nel 2020. Come si è già riferito nel corso della precedente Relazione, nel periodo più critico di tale emergenza (mesi di marzo e aprile), la Commissione ha introdotto una moratoria generale degli scioperi nei servizi pubblici essenziali.

Con la graduale ripresa delle attività produttive, si registra anche un'analoga, graduale, ripresa della conflittualità che vede 1.009 effettuazioni di sciopero, rispetto alle 894 dell'anno precedente. È questo un dato globale che fotografa la propensione al conflitto nel settore dei servizi pubblici essenziali, nella sua anzidetta ampia declinazione. Si tratta, dunque, dalla somma aritmetica di tutte le astensioni (generali, nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie e accessorie, etc.), distribuite in tutto il Paese.

La Commissione, inoltre, è intervenuta, su 272 proclamazioni di sciopero, con indicazioni preventive, vale a dire prima della loro effettuazione, per segnalare delle irregolarità. Tali indicazioni hanno avuto un riscontro pari al 97%, con la revoca o l'adeguamento da parte dei soggetti proclamanti, tanto che la Commissione ha aperto formale procedimento di valutazione del comportamento su 13 scioperi, la cui effettuazione è stata ritenuta irregolare.

A seguito di questo elevato riscontro degli interventi

preventivi, si può dire che quasi tutte le astensioni dal servizio siano state effettuate nel rispetto delle regole e, dunque, con il bilanciamento con diritti costituzionali dei cittadini utenti. Non solo, con la mancata attuazione di scioperi illegittimi si è anche evitato al Paese un impatto economico che dallo sciopero deriva sulle attività produttive.

Certamente, i dati sopra indicati dimostrano come il settore dei servizi pubblici essenziali rimanga ancora interessato da un numero rilevante di scioperi, seppur inferiore a quello degli anni precedenti alla pandemia (nel 2019 ne furono effettuati 1.462). Il conflitto collettivo che si sviluppa, prevalentemente, attraverso fenomeni di micro-conflittualità: ampia diffusione di piccole astensioni, spesso con scarsa adesione di lavoratori, ma che si rivelano frequentemente meno governabili delle grandi vertenze.

Le grandi organizzazioni sindacali scioperano raramente e a conclusione di grandi vertenze, dimostrando così la loro capacità di mantenere il conflitto, principalmente, sul piano del confronto negoziale. Sono, invece, i sindacati meno strutturati e con un insediamento ridotto nelle varie categorie produttive che ricorrono, in modo reiterato, allo sciopero, anche in funzione di *autolegittimazione*.

Tali scioperi, seppur, poco significativi sul piano della adesione dei lavoratori, hanno spesso prodotto effetti vulneranti, sul servizio pubblico, analoghi a quelli procurati da astensioni, con elevata partecipazione dei lavoratori. Ciò, per la diffusa prassi delle aziende erogatrici dei servizi di non adoperarsi per commisurare il servizio da erogare alla effettiva consistenza dello sciopero, ma di optare per la soluzione più semplice (e spesso più



economica) di garantire solo le soglie minime previste nelle discipline di settore.

Questa Commissione ha cercato fermamente di contrastare tale tendenza con un'opera di sollecitazione, verso aziende e amministrazioni, per far sì che, nella previsione delle soglie di servizio, si tenga conto, innanzitutto, della consistenza delle organizzazioni sindacali che lo proclamano e, conseguentemente, della verosimile rilevanza che lo sciopero potrà avere. Nella prospettiva di poter fornire il servizio per intero, o comunque in misura maggiore della soglia minima prevista dalla legge, nei casi di astensioni di scarso impatto, si è anche invitato amministrazioni e aziende erogatrici a non dare alcuna comunicazione all'utenza, al fine di evitare l'effetto annuncio della proclamazione di sciopero.

Indubbiamente, la diffusa crisi dei corpi intermedi ha contribuito a generare, soprattutto nel settore dei servizi, una più accentuata frammentazione della rappresentanza sindacale. Ciò, in un contesto economico sociale che vede una maggiore segmentazione dei processi produttivi, ad opera di imprese sempre più piccole e flessibili, nelle quali anche i rapporti di lavoro sono sempre più improntati verso modelli flessibili.

Come già evidenziato nel corso delle nostre relazioni annuali, anche per la *governance* del conflitto collettivo, sarebbe auspicabile un contributo di chiarezza sulla verifica della rappresentatività sindacale. Tale contributo, oggi invocato anche dalle maggiori confederazioni sindacali, può pervenire dal legislatore, come per il pubblico impiego, e potrebbe recepire importanti segnali forniti, negli ultimi anni, dal sindacato, in una

ritrovata unitarietà di azione: ci si riferisce al percorso unitario sviluppatosi dal 2011 tra le maggiori confederazioni sindacali e che ha dato vita, tra l'altro, ad accordi interconfederali, quali ad esempio il *Testo unico* sulla rappresentanza del gennaio 2014 e, più recentemente, il c.d. *Patto per la fabbrica* del marzo 2018. Si tratta di accordi che, purtroppo, come è noto, non hanno ancora trovato la loro concreta attuazione nella prassi, ma che, tuttavia, possono servire come delle indicazioni unitarie da parte del sindacato.

*Le cause di insorgenza. La frammentazione contrattuale e i rinnovi dei contratti collettivi*

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, il conflitto collettivo è caratterizzato da una serie di fattori esogeni, quali la globalizzazione, la crisi finanziaria, la recessione economica e occupazionale e, da ultimo, la pandemia con tutte le situazioni di emergenza da essa generate. A questi si aggiungono fattori endogeni quali la fragilità del nostro sistema economico, con i suoi squilibri evidenti nel dualismo dello sviluppo produttivo tra Nord e Sud; nonché la debolezza e frammentazione del nostro sistema di contrattazione collettiva.

Come è noto, in assenza di una legge sindacale di attuazione dei commi 2 e ss. dell'art. 39 della Costituzione, la contrattazione collettiva, nell'ordinamento italiano, rimane, formalmente, di *diritto comune*, vale a dire, con efficacia soggettiva limitata esclusivamente ai soggetti firmatari. A parte alcune forme di estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo elaborate dalla giurisprudenza, questo non ha una validità *erga*

*omnes*, per tutti i lavoratori della categoria. Ultimamente, peraltro, si è assistito ad un ampliamento delle possibilità di deroga, a vario livello, al contratto collettivo nazionale.

Nel panorama italiano si contano oltre 900 tipologie di contratti collettivi e, in particolare, in alcuni delicati settori dei servizi - dai trasporti, all'igiene ambientale, alle telecomunicazioni - la proliferazione di tali contratti comporta mutamenti dei minimi retributivi, a seguito di diversi inquadramenti, anche nell'ambito di una stessa azienda.

È evidente, invece, come il modello negoziale di regolazione del conflitto, disegnato dalla legge 146, dovrebbe poter contare su un modello di contrattazione solido e meno frammentato possibile.

Si aggiunga poi il frequente ricorso allo strumento del subappalto "al ribasso" con un ulteriore significativo impoverimento delle retribuzioni dei lavoratori alle dipendenze di appaltatori e subappaltatori che applicano i contratti collettivi per loro più convenienti.

Tutto ciò genera fenomeni di *dumping* contrattuale e mina la solidità e la tenuta del sistema di contrattazione che dovrebbe essere il fondamento di un sano modello di relazioni industriali e, già di per sé, un elemento di composizione del conflitto.

Si consideri, inoltre, la quasi cronica mancanza di puntualità nei rinnovi dei contratti collettivi (ad esempio, il CCNL del trasporto pubblico locale è scaduto da circa cinque anni). Su tali rinnovi, peraltro, incombe oggi anche il rischio di inflazione.

La Commissione ha sempre richiamato l'attenzione delle istituzioni pubbliche, al fine di individuare le risorse disponibili per evitare condizioni di incertezza che, giocoforza, alimentano il

conflitto, spesso anche fuori dal controllo delle organizzazioni sindacali.

*Segue. il problema degli inadempimenti*

Nel su-accennato sistema di appalti e subappalti, tra le cause di insorgenza del conflitto, rileva il ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, causato spesso dalla mancata erogazione, da parte dell'ente pubblico (principale committente), delle risorse finanziarie necessarie all'appaltatore per poter erogare il servizio.

Su tale delicato problema, la Commissione ha redatto un ampio *dossier*, inviato ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 13 lett. m della legge 146. In tale dossier - che è stato anche oggetto di un Seminario presso l'Università di Roma 3, nonché presso il FORUM PA - è stato evidenziato come, nel sistema degli appalti dei servizi, ci si trovi di fronte ad un rapporto trilaterale che vede come controparte del lavoratore, non solo il proprio datore di lavoro, ma anche un terzo soggetto committente, il quale può essere un ente pubblico o, nel caso del subappalto, un'impresa.

Purtroppo, l'attuale quadro normativo non attribuisce alla Commissione, poteri di intervento nei confronti di soggetti committenti che, seppur estranei al rapporto tra datore di lavoro e lavoratore, hanno un ruolo estremamente rilevante sulle condizioni del rapporto di lavoro e sono comunque responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o aggravamento dei conflitti. È, invece, evidente che questo terzo soggetto non è estraneo al rapporto di lavoro e alle situazioni conflittuali che da esso derivano. La Commissione, grazie ad un'interpretazione

evolutiva dell'art. 2 lett. h già esercita un potere di indagine anche sulla valutazione del comportamento dei soggetti committenti (amministrazioni pubbliche o società municipalizzate). Occorrerebbe, tuttavia, ripensare il perimetro di applicazione della legge stessa nel quale, attualmente, non ricadono i soggetti terzi.

La soluzione prospettata sarebbe in linea, non solo con l'espressione utilizzata, dalla legge 146 "*amministrazione e imprese che erogano il servizio*" (di cui all'art. 2, comma 2), ma anche con un orientamento, in tal senso, espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 254, del 6 dicembre 2017.

Anche il Governo, peraltro, con il DL n.77/2021, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante norme per la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è intervenuto introducendo la regola della parità di trattamento economico e normativo nei subappalti caratterizzati da una contiguità tecnico-organizzativa rispetto all'appalto principale (art. 49).

Inoltre, dopo un proficuo confronto tra la Commissione di garanzia e la Corte dei Conti nel febbraio di quest'anno, il Procuratore Generale della Corte ha adottato un atto di indirizzo sui possibili risvolti in termini di danno erariale derivante dai comportamenti degli enti locali e dei loro dirigenti, nella loro veste di stazioni appaltanti, che danno luogo al conflitto nei servizi pubblici essenziali. Tali comportamenti possono consistere nel ritardato pagamento delle fatture dovute alle aziende che forniscono servizi alla collettività; l'incapacità esattoriale (si pensi alla grave evasione della TARI); la mancata o intempestiva attivazione dei fondi di solidarietà; o ancora, la mancata formazione di piani per il rientro del debito.

Per facilitare tale prospettiva di intervento, la Commissione ha istituito, nel proprio interno, una struttura tecnica di monitoraggio e segnalazione di mancato impiego delle risorse pubbliche, nel rispetto di *standards* economici e di sostenibilità sociale, che si ripercuotono negativamente sui cittadini e sulla collettività. Tale struttura avrà il compito di selezionare la documentazione acquisita nell'ambito delle attività istruttorie di competenza della Commissione e trasmetterla direttamente alla competente Procura regionale della Corte dei Conti.

#### *Le possibili ipotesi di aggiramento della normativa*

Ipotesi di violazione della normativa possono essere attuate attraverso il ricorso a forme surrettizie di astensioni, non identificabili, propriamente, come scioperi.

Come si è già riferito in precedenza, la Commissione ha rivolto la propria attenzione alle assemblee sindacali per sottolineare, intanto, come queste non possano essere utilizzate alla stregua di un'alternativa allo sciopero. Di conseguenza, nell'orientamento assunto dall'Autorità, tutte le assemblee che si svolgono difformemente da quanto previsto all'art. 20 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori), come recepito nei vari contratti collettivi, sono considerate come scioperi e, in quanto tali, rientranti pienamente nel campo di applicazione della legge 146.

Forme di astensione, in elusione della legge, sono, altresì, ricorrenti attraverso il ricorso ad assenze collettive per malattia, o ex legge 104 del 1992, o per donazione sangue, etc. Rispetto a tali situazioni l'Autorità ha sempre svolto la propria indagine, raffrontando il dato percentuale di tali tipologie di assenze, in

condizioni di normalità, con il dato riscontrabile in occasione di particolari vertenze e mobilitazioni. Al fine di individuare eventuali responsabilità di organizzazioni sindacali, sono stati anche esaminati i profili *Facebook*, i social e i mezzi di comunicazione via web dei soggetti collettivi interessati.

Certo non si può nascondere la difficoltà di intervenire dinanzi all'esibizione di certificati medici che attestano malattie, seppure in circostanze di evidenti mobilitazioni collettive. In tali occasioni, nei suoi recenti interventi la Commissione ha coinvolto, per doverosa conoscenza, anche le Procure della Repubblica competenti.

A tal proposito, assumono grande rilevanza le sentenze della Corte d'Appello di Roma, pronunciate all'udienza del 16 dicembre 2021, riguardante la nota vicenda dei vigili urbani del Comune di Roma che nel Capodanno del 2014, a seguito di indizione di assemblee da svolgersi proprio negli orari in cui si celebrava la festività di Capodanno, effettuarono un'astensione collettiva dal servizio camuffata da malattia.

La Commissione, a seguito di un'articolata istruttoria, ritenne che ci si trovasse di fronte ad un'astensione per motivi sindacali, un vero e proprio sciopero, seppur non formalmente proclamato. Per tale astensione illegittima, l'Autorità aveva dedotto, sulla base di una serie di indizi chiari e concordanti, il coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali, valutandone negativamente il comportamento, con relativa applicazione delle sanzioni.

In sede di ricorso di primo grado, tale delibera era stata annullata dal Tribunale e la Commissione condannata al pagamento delle spese processuali. Ebbene, la Corte d'Appello, ha

ribaltato completamente quanto stabilito nella prima sentenza e, a seguito di un accurato riesame di tutti gli elementi indiziari che la Commissione aveva posto a fondamento della propria delibera, dopo aver precisato che nel giudizio civile la prova presuntiva ha la stessa dignità della prova orale, ha concluso che, senza dubbio, nella notte del 31 dicembre 2014, ci si trovò di fronte ad uno sciopero, pur non formalmente proclamato ed anzi, occultato allo stesso datore di lavoro, sicché ben sussisteva il potere di intervento e di sanzione della Commissione.

Proprio con riferimento alle assenze per malattia, è stato formato un gruppo di lavoro interno alla Commissione, per un'indagine conoscitiva sull'incidenza di tali assenze sulla regolarità dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, nel periodo temporale degli ultimi quattro anni.

#### *Il ricorso allo sciopero generale*

Rimane sempre persistente un reiterato ricorso allo sciopero generale, vale a dire l'astensione di tutte le categorie del lavoro pubblico e privato, principalmente ad opera di organizzazioni sindacali di base, le quali, nonostante l'anzidetta definizione di sciopero generale, non hanno un'adeguata presenza nelle richiamate categorie.

Per rendere possibile l'attuazione di tale sciopero, che per definizione riguarderebbe tutti i servizi pubblici essenziali, 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, servizi dello stesso bacino d'utenza (ad esempio, il trasporto ferroviario ed aereo).

Si tratta di deroghe alle discipline di settore, in verità, non previste dalla legge, la quale non distingue tra scioperi generali e altri, ma che la Commissione ha reso possibili sul presupposto che tale tipologia di astensione sarebbe rimasta, come da tradizione, un evento eccezionale riconducibile a serie motivazioni politico-economiche.

La prassi si è evoluta in modo del tutto differente.

Nel 2021 sono stati effettuati ben 18 scioperi general-nazionali che hanno interessato complessivamente 7 giornate (erano stati solo 4 le proclamazioni nel 2020, pur in costanza della moratoria introdotta dalla Commissione, ma ben 14 nel 2019). Di tali scioperi, uno soltanto è stato proclamato dalle Confederazioni CGIL e UIL per il 16 dicembre scorso. Tutti gli altri sono stati proclamati da sindacati di base, non adeguatamente presenti nei vari settori produttivi, con motivazioni politiche e/o economiche spesso generiche e con livelli di adesione del tutto irrilevanti.

Tra gli scioperi generali nazionali, la Commissione si è trovata anche ad esaminare astensioni proclamati da neonate organizzazioni sindacali, vicine al movimento *no green pass* e indetti contro gli obblighi di vaccinazione da Covid 19. Una di queste astensioni, peraltro, in un primo momento indetta per la durata, già di per sé abnorme di 5 giorni (dal 15 al 20 ottobre), è stata, successivamente, prolungata per la durata di oltre un mese.

Relativamente a tale sciopero, la Commissione ha,

inizialmente, valutato negativamente la prima proclamazione, per l'eccessiva durata e altre violazioni della normativa (delibera n. 21/282 del 9 dicembre 2021). Con riferimento poi al prolungamento dello stesso a tempo indefinito - pur sempre contraddistinto da bassissimi tassi di adesione, ma comunque in grado di mettere a repentaglio l'organizzazione delle aziende erogatrici dei servizi - l'Autorità ha ritenuto, invece, tale astensione in violazione di tutti i limiti interni ed esterni del diritto di sciopero e, dunque, non più rientrante nella fattispecie costituzionale dell'art. 40 della Costituzione (delibera n. 21/256 del 4 novembre 2021). L'assenza dei lavoratori aderenti alla protesta è stata, conseguentemente, ritenuta ingiustificata a tutti gli effetti di legge e fonte di responsabilità per inadempimento.

L'eccessivo ricorso allo sciopero generale ha così condotto l'Autorità ad una riflessione, tuttora in corso, finalizzata ad una revisione della citata delibera del 2003. L'intento non è, certamente, quello di impedire a qualsivoglia sindacato, rappresentativo o meno, la possibilità di poter proclamare scioperi generali; quanto piuttosto, a riservare quelle deroghe introdotte dalla delibera del 2003, non indistintamente a qualsiasi soggetto collettivo, ma a coloro che abbiano un insediamento di portata generale in tutte le categorie, pubbliche e private, alle quali è rivolto lo sciopero generale.

A tal fine, la Commissione si riserva di richiamare taluni indici di riferimento, quali la sottoscrizione degli accordi sulle prestazioni indispensabili, o più in generale dei contratti collettivi nei settori di riferimento. Così, di fronte a scioperi proclamati da Confederazioni che non sono presenti su tutte le categorie

pubbliche e private, o che hanno un'irrilevante presenza, la Commissione, sulla base di una valutazione preventiva di impatto, potrà riservarsi di applicare, o meno, la regola della rarefazione, con riferimento ad altre astensioni indette, anche successivamente, da Organizzazioni sindacali con un più comprovato insediamento nei settori dei servizi.

Per rendere più efficace tutto ciò, la Commissione si ripromette, inoltre, di indicare ai *media* l'impatto presumibile dello sciopero generale, sulla base di una valutazione preventiva basata sulla consistenza di precedenti astensioni effettuate da quella determinata organizzazione sindacale, dando comunicazione alle aziende e all'utenza, con un sistema di "bollinatura" dello sciopero, graduato con distinti colori.

In tale prospettiva, è stata adottata una delibera (n. 22/22, dell'8 febbraio 2022), con la quale si è introdotto un divieto di concentrazione tra più scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di categoria, al fine di effettuare una corretta valutazione d'impatto. Tale delibera è stata limitata, per ora al settore dei trasporti e per una durata di quattro mesi. Si potrà valutare, in seguito, alla luce dell'esperienza, la possibile estensione ad altri ambiti.

### *L'andamento del conflitto in alcuni delicati settori*

Nei vari settori il conflitto risente ancora dell'andamento della pandemia, durante la situazione di emergenza vi è stato un certo rafforzamento della concertazione tra le parti sociali, che hanno dato luogo ad importanti Protocolli con la mediazione del Governo, nonché in sede regionale, su un'efficace attuazione delle

norme di sicurezza dei lavoratori, tenendo conto anche dell'esigenza di non fermare le attività economiche nel Paese.

Per una analisi dettagliata sull'andamento del conflitto in tutti i servizi pubblici essenziali, si rinvia al volume allegato alla Relazione. Ci si limita qui a riferire su alcuni particolari servizi di maggiore delicatezza e impatto sui cittadini, cominciando dal settore dei trasporti che, anche nel 2021, ha subito gli effetti negativi della prosecuzione dello *stato di emergenza epidemiologica*, fino a marzo 2022, e delle conseguenti misure di contenimento.

Nel **Trasporto Pubblico Locale**, si è risentito del danno economico prodotto dai mancati introiti, a seguito della riduzione delle attività lavorative e scolastiche. Ciò si è aggiunto alla atavica condizione di sofferenza in cui versa il servizio, con il tradizionale divario Nord e Sud, dovuto a insufficienze di mezzi, vetustà del materiale rotabile, mancanza di investimenti per la formazione del personale, etc.

I dati relativi all'andamento della conflittualità nel corso del 2021 evidenziano un lieve incremento nel numero di azioni di sciopero (202 a fronte di 160 nel 2020). L'Autorità ha svolto un'intensa attività di prevenzione (70 interventi preventivi a cui sono seguite 56 revoche e 14 adeguamenti, oltre a 23 revoche spontanee da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti).

La vertenza più rilevante rimane quella relativa al mancato rinnovo del CCNL, scaduto ormai da 4 anni, che ha dato luogo alla proclamazione di ben 7 scioperi nazionali del settore con un significativo tasso di adesione.

Le altre rivendicazioni, anche a carattere territoriale, restano legate a violazioni contrattuali, oltre che alle carenze di manutenzione dei mezzi, agli *standard* di sicurezza ed efficienza a garanzia di lavoratori e utenti. Sono diminuite, invece, le astensioni dovute a mancata o ritardata corresponsione di emolumenti (circa il 5% rispetto all'8% del 2020).

Un miglioramento del sistema, dopo l'emergenza epidemiologica, potrà pervenire dall'impiego dei fondi previsti dal PNRR. A tale fine, è stata istituita con DM 4 gennaio 2021 dal Ministro Giovannini una Commissione per la riforma del Trasporto Pubblico Locale, la quale ha inviato alle Commissioni Trasporti delle Camere la Relazione finale relativa anche alle necessità di finanziamento e di miglioramento della gestione e una miglior programmazione del servizio, con l'incremento della mobilità elettrica.

Nel 2021, il servizio di **Trasporto aereo** ha mostrato segni di ripresa rispetto alla grave crisi dell'anno precedente, dovuta alle misure di contenimento della pandemia che aveva comportato un drammatico calo della domanda con aerei fermi, aeroporti vuoti e un crollo di passeggeri, stimato intorno al 98% nel nostro Paese.

Pur con qualche temporanea flessione, a seguito della diffusione della variante omicron, i dati rivelano che il traffico aereo è assestato, mediamente, a poco meno del 60% della sua normale attività.

Il servizio ha visto il debutto di *ITA Airways* che, come è noto, ha preso il posto di Alitalia. Sono anche venute meno, a seguito della pandemia, *Air Italy* (la ex Meridiana) e *Blue*

*Panorama*, con il licenziamento dei rispettivi dipendenti.

Nel settore in questione, gli scioperi effettuati sono stati 86 (75 nel 2020, nonostante la scarsa operatività del settore), tali astensioni hanno riguardato il servizio di assistenza al volo, e delle società aeroportuali e di *Handling* operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino, nonché il personale dipendente del principale vettore del trasporto aereo, specie nella fase di transizione di Alitalia in ITA.

Anche nel **Trasporto ferroviario**, con l'allentamento delle misure adottate per contrastare l'epidemia, si è avuto un graduale ritorno ad una situazione di quasi normalità. Pur rimanendo una certa riduzione della capacità di trasporto degli operatori ferroviari, resa necessaria dalle misure di distanziamento sociale, bisogna dare atto dello sforzo delle Aziende per salvaguardare i collegamenti essenziali e fondamentali per la mobilità delle persone, soprattutto in mancanza di alternative. In relazione a ciò, nel settore dell'alta velocità, la Società Trenitalia ha riorganizzato il servizio per il mantenimento delle Frecce con il maggior numero di fermate. Analogamente, Italo-NTV ha rimodulato la sua proposta commerciale in relazione all'evoluzione della domanda.

Di fronte alla progressiva ripresa dell'erogazione del servizio, le parti hanno gradualmente riportato al centro della loro agenda le questioni pre-pandemiche e, conseguentemente, anche il conflitto ha ripreso un andamento crescente, soprattutto a livello di microconflittualità territoriale. Complessivamente sono state 94 le proclamazioni di sciopero, il 22% delle quali in violazione della disciplina di settore, rispetto alle quali, a seguito dell'intervento

della Commissione, le azioni di sciopero concretamente effettuate sono state 57.

Il conflitto collettivo non registra particolari variazioni nel **Trasporto marittimo**, nel quale, negli ultimi due anni, Governo e Parlamento hanno effettuato diversi interventi di sostegno alle attività portuali e al settore della navigazione finalizzati a compensare i danni nel settore derivanti dall'emergenza COVID-19, che hanno determinato un'intensa flessione del traffico passeggeri. Le astensioni attuate sono state 11 a fronte delle 8 dell'anno precedente riguardanti, prevalentemente, vertenze di carattere aziendale con effetti sui bacini di utenza interessati dal collegamento tra Regioni e isole minori.

La conflittualità ha investito anche i servizi portuali relativamente alle attività di movimentazione delle merci e le attività strumentali in area portuale. In tale ambito deve segnalarsi l'astensione che ha interessato le Aziende operanti nel Porto di Trieste, che è stata al centro dell'attenzione dei *mass media*, effettuata in adesione allo sciopero generale contro l'obbligo vaccinale e il *green pass*, di cui si è già riferito, effettuato dal 25 al 30 ottobre 2021, e poi proseguito per tutto il mese di novembre.

Nel settore dell'**Igiene ambientale**, nel corso dell'anno 2021, nonostante il prolungarsi dello stato emergenziale conseguente alla pandemia, il conflitto collettivo ha confermato le consuete dinamiche, relative alle cause di insorgenza. Esaurite le vertenze per la mancata o insufficiente adozione delle misure di contrasto alla diffusione dei contagi, in tutto il Paese, sono state attuate 108 azioni di sciopero (102 nel 2020), tra le quali 3 scioperi nazionali

indetti dai sindacati firmatari del CCNL e dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, per sollecitarne il rinnovo.

La Sicilia e la Campania rimangono, di gran lunga, i territori dove si concentrano il maggior numero di scioperi. La causa di insorgenza dei conflitti, che ricorre in modo assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese (92% delle astensioni), è il fenomeno, già evidenziato, del sistematico ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, problematica che sovente si riscontra, in particolare, nei centri minori del meridione. Tale causa di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro accomuna anche alcune astensioni spontanee dei lavoratori.

Nel settore **Pulizie e multiservizi**, l'emergenza pandemica ha messo in luce l'importanza del servizio svolto dalle lavoratrici e dai lavoratori addetti ai servizi di pulizia e sanificazione, soprattutto in quegli ambienti ove si combatte la battaglia per il contenimento del contagio, quali gli ospedali e le case di cura. La necessità di garantire ambienti salubri anche in strutture dove l'accessibilità deve essere garantita senza rischi per la salute di alcun individuo (quali scuole, università, uffici pubblici e privati che prestano servizi pubblici essenziali) ha sensibilizzato tutti gli attori coinvolti (datori di lavoro, stazioni appaltanti, enti committenti, etc.) ad una maggior attenzione verso le lavoratrici ed i lavoratori, oltre che in termini di orario di lavoro e di regolarità nel pagamento delle retribuzioni.

Conseguentemente, le azioni di sciopero proclamate nel 2021 sono diminuite rispetto al dato numerico registrato negli anni



precedenti alla pandemia: 84, rispetto alle 210 del 2019.

### *Conclusioni*

In un contesto di profonda incertezza derivante dalla crisi pandemica prima e dalla tragica guerra in Ucraina - che, già di per sé, ha delle conseguenze dirette su alcuni servizi pubblici essenziali (basti pensare all'energia elettrica, al gas, al rifornimento di carburante) - sembra opportuno richiamare, l'esigenza, da più parti auspicata, di un "patto sociale" che ponga il lavoro al centro degli obiettivi e rilanci le politiche attive del lavoro, in accordo con le Regioni, anche al fine di un ottimale impiego dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È doveroso, da parte nostra, richiamare, ancora una volta, dinanzi ai tragici incidenti e la elevata mortalità nei luoghi di lavoro che, nella prima metà di quest'anno, hanno causato la perdita di vite di lavoratrici e lavoratori e di giovani che svolgevano periodi di formazione nelle aziende, l'esigenza dello scrupoloso rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Il conflitto collettivo è un elemento irrinunciabile nel nostro Ordinamento costituzionale e anche un valore nella nostra crescita democratica. È necessario, al tal fine, che esso si svolga nel rispetto delle regole e in tale prospettiva, non possiamo che rinnovare l'appello alle parti sociali, Organizzazioni sindacali, aziende e amministrazioni erogatrici di servizi essenziali, a consolidare il proprio ruolo di responsabilità nel governo del conflitto collettivo, rafforzando anche il dovere di influenza verso i propri iscritti.

Una rilevante funzione di partecipazione alla formazione delle regole e di vigilanza al rispetto delle stesse potrebbe essere svolta anche, come prevede la legge, dalle Associazioni dei consumatori e utenti, individuate nella Consulta istituita presso il Ministero dell'Industria (D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206). Tale funzione, nell'esperienza attuativa della legge, non è stata adeguatamente sviluppata e sarebbe, invece, opportuno farlo, perché si tratta di un'importante apertura del procedimento normativo, verso i cittadini utenti dei servizi, attraverso le loro organizzazioni rappresentative.

Relativamente alla legge 146, come è noto, l'unico intervento di riforma risale ormai al 2000. In oltre 20 anni la fisionomia del conflitto collettivo ha subito dei cambiamenti e, probabilmente, qualche intervento di adeguamento da parte del legislatore sarebbe auspicabile.

Mi limito qui a segnalare l'opportunità di un rafforzamento del ruolo dell'Autorità di garanzia, naturalmente, da sviluppare sempre nel rispetto della sua indipendenza e autonomia, nella fase di composizione del conflitto.

Come è noto, la legge prevede l'espletamento di procedure di raffreddamento e conciliazione, per i soggetti sindacali, come presupposto per poter proclamare lo sciopero. Queste vengono svolte tra le parti, senza alcuna mediazione esterna (raffreddamento); ovvero con la mediazione del Ministero del lavoro, o dei Prefetti, o dei Consigli comunali, a seconda della rilevanza dello sciopero (conciliazione). Ebbene, potrebbe anche essere utile istituzionalizzare un intervento della Commissione, come "strumento" di composizione del conflitto e di dialogo tra le

parti, sviluppando possibili funzioni rivolte a fornire proposte, anche vincolanti, di risoluzione delle controversie.

È importante ricordare, a tal proposito, come, nonostante le restrizioni legate alla situazione di emergenza epidemiologica, la Commissione abbia mantenuto un'importante attività di confronto con le parti sociali. Sono state 10 le audizioni svolte nel 2021, a seguito della formale apertura di procedimenti di valutazione, ma altri incontri di natura informale sono stati svolti dalla Commissione per coinvolgere le parti sociali nelle decisioni dell'Autorità, che rileva anche come luogo di mediazione e di confronto.

Come già segnalato, in precedenti relazioni, potrebbe essere opportuno riconoscere alla Commissione - pur nell'attuale quadro legale in materia di precettazione riservata, come è noto, Governo e ai Prefetti - oltre che il potere di segnalazione dei profili di illegittimità, un potere di differimento o di raggruppamento degli scioperi. È utile ricordare, infatti, che le segnalazioni preventive di illegittimità non hanno il potere (come spesso viene erroneamente riportato dalla stampa) di bloccare gli scioperi. Esse sono atti istruttori che preludono ad una valutazione del comportamento dei soggetti proclamanti, ma che però avverrà a sciopero effettuato.

È, altresì, necessario un adeguamento degli importi delle sanzioni previsto per le organizzazioni sindacali e per i datori di lavoro, stabilite attualmente da un minimo di 2.500 euro, fino ad un massimo di 50.000 euro, seppur raddoppiabili nei casi di particolare gravità della condotta. Si tratta di una previsione oramai inadeguata per i grandi sindacati e può rivelarsi del tutto irrilevante per le amministrazioni e le grandi imprese. Per queste

ultime si potrebbero ipotizzare anche forme di sanzioni alternative, quali la revoca della concessione del servizio pubblico, oppure, la 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 ribadita l'esigenza di una tipizzazione delle sanzioni individuali, irrogate dal datore di lavoro a seguito di indicazione della Commissione. Ciò renderebbe più certa la punibilità di astensioni cosiddette spontanee dei lavoratori (senza che si possa dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali) e limiterebbe la discrezionalità dei datori di lavoro nell'individuazione della sanzione.

Appare, infine, necessario rinforzare il ruolo dell'informazione, per fare in modo che lo svolgimento degli scioperi, nella loro reale consistenza e l'attività della nostra *Authority* siano, efficacemente, portati a conoscenza dell'opinione pubblica. Si possono, in tal modo, evitare inutili allarmismi, o "effetti annuncio", di fronte ad astensioni proclamate da organizzazioni non adeguatamente presenti nei servizi interessati e che avranno adesioni del tutto irrisorie e senza arrecare un vero pregiudizio all'erogazione degli stessi. La legge stessa contempla un preciso obbligo a fornire «*informazioni complete*» sugli scioperi (modalità, durata, misure alternative, revoche, etc.), per il servizio pubblico radiotelevisivo, le emittenti radiotelevisive e i giornali che si avvalgono di finanziamenti pubblici.

Questa è la Relazione conclusiva del nostro mandato.

Abbiamo cercato di interpretare tale mandato al meglio, sempre nell'interesse della collettività, avendo cura dei diritti dei cittadini a fruire dei servizi pubblici essenziali, ma salvaguardando anche quella importante previsione della nostra Costituzione, che è il diritto di sciopero per i lavoratori.

Desidero rivolgere un apprezzamento al lavoro della Commissione, che rimane un'*Authority* virtuosa, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale che, tuttavia, 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 e amministrazioni erogatrici di servizi pubblici. Un'attività di regolazione del conflitto che, come ho detto, oltre alla tutela e al bilanciamento tra diritti costituzionali, fornisce un importante contributo anche in termini di risparmio economico per il Paese.

Voglio ringraziare i miei colleghi, autorevoli componenti del Collegio, per l'impegno condiviso in questi anni, svolto con grande abnegazione e senso delle Istituzioni. Un particolare saluto di benvenuto al Prof. Franco Carinci che, nel settembre del 2021 è subentrato alla compianta Prof.ssa Lauralba Bellardi, prematuramente scomparsa.

All'interno della Commissione c'è stato sempre un vivace dibattito, ma tutti gli indirizzi sono stati espressi unitariamente.

Un ringraziamento ancora più particolare a tutto personale della Commissione per il senso del dovere e di appartenenza con il quale svolgono il loro servizio: gli impiegati, i funzionari, coloro che hanno contribuito alla redazione di questa Relazione, i componenti del mio Staff, la responsabile della Segreteria, degli

Affari giuridici e Contenzioso, della Comunicazione e, naturalmente, il Segretario generale e il Capo di Gabinetto per la loro attività di coordinamento.