



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



**Relazione  
del Presidente  
Giuseppe Santoro-Passarelli  
sull'attività della Commissione  
nel 2017**

**Roma, 21 giugno 2018**



Relazione del Presidente  
Giuseppe Santoro-Passarelli  
sull'attività della Commissione nel 2017

Roma, 21 giugno 2018



## **Premessa**

Vorrei cominciare questa mia relazione ponendo, subito, alla vostra attenzione una sorta di paradosso che si annida nel nostro sistema di relazioni industriali. A differenza di quanto accade in altri Paesi (quali la vicina Francia), nel nostro, il fenomeno della micro-conflittualità, caratterizzato, cioè, da piccoli e diffusi scioperi, ai quali spesso aderisce uno scarso numero di lavoratori, non è sempre agevolmente governabile rispetto alle grandi vertenze, caratterizzate invece da scioperi che raccolgono l'adesione di un elevato numero di lavoratori.

Avrò modo di ritornare su questa mia affermazione.

L'anno 2017 ha confermato una generale tendenza alla concentrazione del conflitto nel settore dei servizi rispetto a quello industriale, nel quale ormai si può osservare una riduzione significativa del ricorso allo sciopero. Lo spostamento del conflitto oltre i luoghi classici del contesto industriale è dovuto anche, ma non solo, al ciclo economico negativo: il rischio della cessazione dell'attività di impresa rende il ricorso allo sciopero più difficile, in quanto esso può mettere a repentaglio, non solo l'azienda in crisi, ma ancora di più i posti di lavoro.

Si consideri inoltre che, nonostante cominci ad avvertirsi qualche segnale di controtendenza, il contesto occupazionale rimane, prevalentemente, caratterizzato dalla perdita di centralità del tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in favore di tipi contrattuali flessibili: una carenza di occasioni di lavoro, alla quale si accompagna anche una instabilità occupazionale. Tutto ciò rende più difficile la capacità stessa di mobilitazione e di radicamento del sindacato.

Si può dire, dunque, che il conflitto collettivo e lo sciopero seguano, in misura proporzionale, le vicende della crisi economica e produttiva e l'andamento dell'occupazione, concentrandosi maggiormente nel settore dei servizi pubblici essenziali, in alcuni dei quali si può rilevare, ancora,

una maggiore stabilità dei rapporti di lavoro. Solo in tale settore gli scioperi conservano ancora un potere vulnerante e spettacolare, per la ripercussione dei loro effetti su soggetti terzi, quali appunto i cittadini utenti dei servizi: fenomeno felicemente definito da Aris Accornero ormai più di trent'anni fa, e confermata nel corso del tempo, come “*terziarizzazione del conflitto*”.

La *ratio* fondamentale della legge 146 è, il **bilanciamento/contemperamento** tra l'esercizio del diritto costituzionale di sciopero e il godimento dei diritti costituzionali dei cittadini nell'ambito di taluni servizi definiti essenziali. Il contemperamento è realizzato principalmente (ma non esclusivamente) attraverso la garanzia di soglie minime di servizio da erogare sempre in caso di sciopero. Di tale garanzia l'Autorità che ho l'onore di presiedere, con le proprie funzioni di vigilanza sul rispetto delle regole e, a monte, di composizione del conflitto, è la principale interprete.

### **L'andamento generale del conflitto**

Credo sia opportuno richiamare subito il dato generale relativo alle proclamazioni di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali che, nel 2017, risulta in lieve aumento rispetto al precedente anno: 2.448, rispetto alle 2.352 del 2016. Naturalmente si tratta della somma aritmetica delle proclamazioni (nazionali e locali), mentre sul piano concreto, poi, a seguito di revoche spontanee delle parti, ma soprattutto degli interventi preventivi della Commissione, le azioni di sciopero effettivamente attuate nei vari settori dei servizi pubblici e nelle varie aree geografiche del Paese, scendono a meno della metà.

È un dato molto alto se paragonato a quello di altri Paesi democratici con modelli pluralisti di relazioni industriali.

Nella gestione dei servizi pubblici, il processo di liberalizzazione, ha maggiormente interessato settori strategici del mercato, comportando una maggiore frammentazione del sistema di contrattazione collettiva e accentuando anche forme di precarizzazione dei rapporti di lavoro. Ciò ha modificato profondamente le dinamiche di attuazione del conflitto in alcuni servizi tradizionalmente erogati in regime di monopolio.

Non bisogna dimenticare, peraltro, come nel contesto dei servizi, per la sua complessità organizzativa, si sia di fronte ad un **ampliamento delle dimensioni del conflitto** e dell'interesse collettivo. In tale settore, infatti, le forme del conflitto non sono più riconducibili, solamente, alla figura tradizionale dello sciopero, che rimane uno strumento di lotta tipico del lavoro subordinato, ma si realizzano in diversificate forme di azione collettiva, espressioni del potere di coalizione di gruppi professionali. Si pensi alle azioni collettive di lavoratori autonomi, professionisti, imprenditori più o meno piccoli, le quali, pur non essendo qualificabili come scioperi, in senso proprio, producono, tuttavia, gli stessi effetti sul piano del pregiudizio alla tutela dei diritti degli utenti.

Ancora, gli effetti di un'astensione collettiva possono essere prodotti anche da azioni collettive diverse dallo sciopero quali, ad esempio, le assemblee sindacali o la serrata posta in essere dalle aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali. Non può inoltre dimenticarsi il fenomeno del c.d. effetto annuncio che si realizza attraverso la proclamazione di scioperi che vengono poi all'ultimo revocati.

### **Attuazione della normativa e criticità**

In linea di principio si può affermare che ormai quasi tutti gli scioperi risultano proclamati nel rispetto della normativa. È questa una conferma di efficace attuazione e radicamento della normativa che indica il

raggiungimento di un buon livello di *civilizzazione del conflitto* nei servizi pubblici essenziali.

Questo significa che nel nostro Paese, il conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali, pur nella sua elevata diffusione, grazie alla legge 146 che ha dato luogo a una fitta rete di accordi e regolamentazioni e, mi si consenta, grazie all'attività di vigilanza della Commissione di garanzia, si svolge, sempre e comunque, attraverso la salvaguardia di soglie minime di servizi, sulla quale i cittadini utenti possono fare affidamento.

Non è una cosa di poco conto, se si considera quel che è recentemente avvenuto in altri Paesi democratici della nostra Europa come, ad esempio, la Francia dove nel mese di aprile, per protestare contro le riforme attuate dal Presidente Macron, è stato proclamato un grande sciopero dei treni destinato a protrarsi, ad intermittenza, per tre mesi e a paralizzare il Paese, e si è inoltre, assistito ad un blocco pressoché totale del sistema aeroportuale. A ben vedere, in Francia, nel 2007 è stata introdotta una legge (la cosiddetta Legge Sarkozy) che, nel settore dei trasporti, attribuisce all'Autorità dei Trasporti il compito di definire i servizi essenziali da garantire in caso di sciopero al fine di evitare un pregiudizio *«sproporzionato alla libertà di andare e venire, alla libertà di accesso ai pubblici servizi, alla libertà di lavoro, commercio e industria e all'organizzazione dei trasporti scolastici»*. La garanzia di servizi minimi è tuttavia solo apparente poiché, a differenza di quanto avviene in Italia, non è possibile adibire ai servizi minimi lavoratori in sciopero. In altri termini, se la totalità dei dipendenti di un'azienda sciopera, nessun servizio può essere garantito. Ancora, non sono previsti intervalli temporali tra le azioni di sciopero, né la durata massima delle stesse. Per contro, nella legge francese è previsto l'obbligo del lavoratore di comunicare preventivamente la propria intenzione di partecipare allo

sciopero (almeno 48 ore prima dello stesso): obbligo la cui introduzione è, viceversa, fortemente osteggiata in Italia.

La nostra legge è generalmente rispettata dalle parti sociali. Nell'anno in esame, la Commissione, infatti, sulle anzidette 2.448 proclamazioni, ha rilevato violazioni delle regole legali e/o contrattuali, solo su 331, intervenendo, di conseguenza, con i propri poteri di indicazione immediata. Tali interventi hanno avuto un tasso di adeguamento di circa il 90% tanto che sono state solo 20 le delibere di apertura del procedimento di valutazione, con irrogazione di sanzioni, per astensioni effettuate in modo illegittimo.

Questa affermazione non vuol, tuttavia, significare che l'attuazione del conflitto nei servizi pubblici essenziali non presenti delle gravi criticità. Queste non risiedono tanto sul piano del rispetto delle regole, che come anzidetto si mantiene su livelli del tutto accettabili, quanto piuttosto nella **eccessiva reiterazione** delle azioni di sciopero, anche in brevi archi temporali. Criticità, questa, derivante da una micro-conflittualità concentrata in alcuni particolari servizi, quali il trasporto pubblico locale, e che finisce per produrre gravi pregiudizi ai diritti costituzionalmente protetti dei cittadini utenti, creando dei disagi decisamente superiori al numero dei partecipanti.

Nel settore dei trasporti, la "*terziarizzazione del conflitto*" ha dato vita ad una nuova generazione di conflitti, da cui talvolta nessuno appare trarre benefici: le controparti sono divenute eterogenee, frammentate e finanche evanescenti, a causa della incontrollata proliferazione delle sigle sindacali e della parte datoriale, e i cittadini-utenti divengono spesso le vittime principali.

Le grandi organizzazioni sindacali scioperano più raramente e a conclusione di grandi vertenze. Sono, invece, i sindacati *minori* e meno rappresentativi in azienda a ricorrere con frequenza eccessiva a scioperi,



principalmente di *autolegittimazione* o di *accreditamento*, che quasi sempre raccolgono **basse percentuali di adesione**, ma hanno un **effetto vulnerante sul servizio pubblico del tutto** analogo a quello procurato da grandi scioperi, con elevata partecipazione dei lavoratori.

Emblematica la situazione nel settore del trasporto pubblico locale, nel quale, soprattutto in talune città, di fronte a scioperi, spesso proclamati con generiche motivazioni politico-sociali, le aziende optano per la chiusura degli impianti, garantendo solamente la soglia minima di servizio, vale a dire le sole fasce orarie.

Si pensi a quanto denunciato nel mese di marzo dal Direttore generale di AGENS, con riferimento all'Azienda di trasporto pubblico milanese, in occasione di uno sciopero proclamato da un sindacato che in tale azienda conta un solo iscritto (*one man union*), il cui annuncio, tuttavia, ha profondamente inciso sull'utilizzo del mezzo pubblico, mandando di fatto in *tilt* l'intera città.

### **Le soluzioni possibili**

Individuare soluzioni al problema descritto è un'operazione estremamente complessa che richiede il contributo di tutti i soggetti – economici, sociali e politici – coinvolti.

Volendo guardare per un momento oltre i confini nazionali si scorge un panorama estremamente diversificato anche a causa delle diverse culture sindacali e dei diversi contesti sociali, economici e produttivi. Nel caso francese, ad esempio, il problema centrale è il governo di scioperi con elevata partecipazione dei lavoratori a fronte dell'assenza di un obbligo di garantire i servizi minimi, da un lato, e della previsione dell'obbligo di comunicazione preventiva dell'intenzione di partecipare allo sciopero in capo ai lavoratori, dall'altro lato: obbligo che consente alle imprese di conoscere con esattezza, con due giorni di anticipo, quale sarà l'effettivo impatto dello sciopero sul servizio.

In Germania e in Olanda viene impiegato il principio della *extrema ratio* e della proporzionalità (principio richiamato anche nella legge francese) tra l'azione di sciopero (e le finalità da esso perseguite) e il disagio causato ai cittadini: principio che appare aver fatto breccia nella Corte di giustizia, ma che ha raccolto numerose critiche da parte del Comitato europeo per i diritti sociali.

Per offrire soluzioni (pur parziali) al problema italiano, la Commissione di garanzia, già con delle proprie delibere che risalgono al 2004, ha invitato aziende e amministrazioni a tener conto, nella previsione delle soglie di servizio, della rilevanza dello sciopero e delle organizzazioni sindacali che lo proclamano, valutando la possibilità di fornire una soglia di servizi maggiore di quella minima, o anche di non dare alcuna comunicazione all'utenza di scioperi ritenuti del tutto irrilevanti. Indubbiamente si tratta di inviti che non possono avere un valore cogente e che, infatti, trovano scarso accoglimento, perché le aziende raramente si assumono il rischio di valutare preventivamente la consistenza di uno sciopero, scegliendo invece, come si è detto, la soluzione più semplice di chiudere il servizio e garantire solo le fasce orarie protette.

È necessario proseguire per questa strada, invitando aziende e amministrazioni a formulare giudizi prognostici sull'impatto dello sciopero sulla base dei dati raccolti nel corso del tempo, così predisponendo servizi maggiori in caso di scioperi con prevedibili adesioni minime.

D'altra parte, una lettura del principio del contemperamento in senso dinamico, non statico, impone la ricerca di soluzioni rivolte a sollecitare le imprese a non limitarsi alla garanzia delle sole prestazioni indispensabili in presenza di scioperi con scarsa e talvolta scarsissima partecipazione.

Altro problema è costituito dal nodo della rappresentatività sindacale, al centro della discussione tra le parti sociali.

La legge 146 è un classico esempio di “*legge concertata*”, vale a dire concepita con il consenso delle parti sociali e dell’attore politico che assume la veste di legislatore. Essa è, dunque, un modello che si ispira all’ordinamento intersindacale e al dialogo sociale e, in quanto tale, non destinato ad essere cristallizzato nel tempo, ma soggetto a necessarie verifiche di funzionamento. Occorre inoltre ricordare che sono trascorsi ben 18 anni dall’unica riforma, intervenuta, come è noto, nel 2000.

Questa Autorità, che non intende certo sostituirsi al legislatore, avverte, tuttavia, l’esigenza di porre all’attenzione del nuovo Parlamento, appena insediatosi, l’opportunità di riflettere sui problemi descritti e sulle soluzioni che possono essere individuate anche sul piano legislativo. Nel nostro ordinamento costituzionale, l’unica legge attuativa dell’art. 40 della Costituzione ha trovato attuazione in uno scenario privo di regole legali in materia di rappresentatività sindacale (tranne che per il pubblico impiego). Appare dunque opportuno continuare a riflettere sull’esigenza di un intervento normativo rivolto alla **verifica della rappresentatività sindacale**, che possa in qualche modo esser recepito **anche con riferimento al governo del conflitto** collettivo.

Peraltro, l’esigenza di regole certe in materia di rappresentatività è ormai avvertita in modo responsabile, dalle maggiori Confederazioni sindacali nonché da gran parte delle altre organizzazioni sindacali le quali, unitariamente, hanno fornito importanti e chiari segnali, mi riferisco al testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, ed anche alla recente intesa su contrattazione e rappresentatività del 9 marzo di quest’anno. Da questi apprezzabili contributi il legislatore può, sapientemente, prendere spunto anche al fine di introdurre **regole concertate** per un moderno sistema di governo del conflitto basato sui principi della democrazia

rappresentativa. Regole certe, dunque, rafforzate dall'impegno del sindacato, ad esercitare un **dovere di influenza**, nei confronti dei propri iscritti.

Occorre però ricordare che il conflitto collettivo costituisce un contesto non del tutto sovrapponibile a quello della contrattazione collettiva e che è necessario continuare a mantenere distinti tali ambiti. Prova ne sia che la l. n. 146 del 1990 non attribuisce il diritto di proclamare lo sciopero a “*soggetti sindacali*” bensì a “*soggetti collettivi*” che, pur senza assumere la tradizionale forma associativa del sindacato, svolgono effettiva attività di tutela di interessi collettivi.

Un esempio utile è costituito dai recenti scioperi dei professori universitari proclamati dal *Movimento per la dignità della docenza universitaria* che ha raccolto la sottoscrizione di oltre 5.000 docenti e ricercatori. Nel caso in questione, tale organizzazione proclamante – che ha dimostrato sul campo la propria rappresentatività a fronte di un tasso di adesione allo sciopero pari a circa il 24% dei docenti universitari – può certamente definirsi un soggetto collettivo legittimato a proclamare lo sciopero. In quest'ipotesi, la rappresentatività può venire peraltro misurata non in astratto, bensì in rapporto allo specifico interesse azionato e tutelato attraverso lo sciopero.

Tutto ciò premesso e nelle more di un auspicato intervento legislativo – che potrebbe contribuire, in via generale, ad un miglior governo del conflitto di fronte alla eccessiva frammentazione sindacale – rimane l'opportunità, nei singoli servizi pubblici essenziali, di poter contare su un evoluto sistema di contrattazione collettiva che contenga al proprio interno modelli condivisi di governo del conflitto.

Attualmente, nel settore dei servizi sono in procinto di essere rinnovati importanti CCNL, quali quello del Trasporto aereo, del Trasporto ferroviario, del Trasporto autoferrotranviario. Ebbene, intendo

rivolgere, da questa sede, un forte appello al senso di responsabilità delle parti sociali (da sempre, condizione essenziale per la buona attuazione della legge 146) affinché in tali **rinnovi contrattuali** vengano previste apposite clausole in materia di esercizio del diritto di sciopero, sul modello già attuato nel Gruppo delle ferrovie dello Stato (31 luglio 2015), o precedentemente in ENAV nel 2008, nelle quali si prevede la proclamazione da parte della RSU purché essa sia dichiarata 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; oppure dalla RSA a maggioranza.

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

Qualche riflessione merita inoltre lo sciopero generale. Qualsiasi soggetto sindacale, ancorché scarsamente rappresentativo, può proclamare senza alcun limite **scioperi generali nazionali**.

Come è noto lo sciopero generale, in quanto tale, per essere cioè rivolto a tutte le categorie pubbliche e private, tranne che per la regola degli intervalli, gode di alcune deroghe rispetto alla normativa che la legge prevede per i singoli servizi. Basti pensare alla regola della concomitanza, vale a dire al divieto di porre in essere astensioni che coinvolgano contestualmente il trasporto ferroviario ed aereo: l'applicazione di tale regola allo sciopero generale renderebbe, in pratica, impossibile l'attuazione dello stesso. Ma non solo, altre deroghe riguardano il limite di durata della prima azione di sciopero; l'obbligo di effettuazione preventiva delle procedure.

Si tratta di deroghe ritenute possibili dall'Autorità di garanzia nella convinzione che con la legge 146 il legislatore non volesse abolire la figura dello sciopero generale, ma esse sono giustificate solo dalla circostanza che a tale forma di astensione si ricorra in ipotesi eccezionali.

Ebbene, nel 2017 ci sono stati ben 13 scioperi generali nazionali (e altri 4 generali territoriali), dunque ben oltre uno al mese, quasi sempre supportati da motivazioni politiche generiche e quasi tutti con livelli di adesione irrilevanti. Tuttavia, nei servizi pubblici essenziali e in particolare nel trasporto pubblico locale, tali astensioni hanno sortito effetti amplificati per la scelta delle aziende di chiudere gli impianti e di garantire solamente le fasce orarie.

Non solo, ma si consideri che, proprio per le anzidette immunità di cui lo sciopero generale per la sua natura di eccezionalità, il reiterato ricorso a tale tipo di astensione pone in essere, di fatto, delle deroghe alla normativa dei singoli servizi pubblici stabilita a tutela dei diritti dei cittadini utenti.

È una situazione che merita una riflessione e per la quale, pur nel rispetto dell'art. 40 della Costituzione, credo, sarebbe opportuno ipotizzare qualche forma di rimedio.

### **Altri possibili profili *de iure condendo***

Con riferimento alle attuali competenze dell'Autorità di garanzia, profili innovativi della normativa potrebbero considerare un rafforzamento del ruolo di questa **nella fase preventiva** all'effettuazione dello sciopero, magari sviluppando possibili funzioni rivolte a fornire alle parti proposte di risoluzione delle controversie.

Sarebbe, inoltre, più che mai opportuno, anche rimanendo inalterato l'attuale quadro legale in materia di precettazione, riconoscere alla Commissione l'esercizio di un più ampio **potere di differimento** motivato dello sciopero, qualcosa, dunque, che vada oltre le segnalazioni di illegittimità nella proclamazione.

Per una maggiore tutela dei diritti dei cittadini utenti, sarebbe utile che l'Autorità potesse procedere a **raggruppare** in un'unica data azioni di

sciopero che, pur nel formale rispetto delle regole in materia di intervallo, risultino dislocate in un breve arco temporale.

Rimane poi la necessità di un adeguamento degli **importi delle sanzioni** previsto per le organizzazioni sindacali e per i datori di lavoro, 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. Tale previsione si rivela già inadeguata per i grandi sindacati; rischia poi di essere del tutto irrilevante e, dunque, priva di valore deterrente per le amministrazioni e le grandi imprese, per le quali 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 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.

### **Sulle cause di insorgenza del conflitto**

Volendo accennare, brevemente, alle cause di insorgenza del conflitto appare evidente come la puntualità nei **rinnovi dei contratti collettivi** costituisca, di per sé, un elemento di composizione, dal momento che una prolungata situazione di incertezza, a seguito della loro naturale scadenza, costituisce causa di insorgenza del conflitto e di manifestazione di esso anche in forme spontanee ed anomale, spesso anche fuori dal controllo delle organizzazioni sindacali.

Val la pena richiamare come, con riferimento alle grandi vertenze contrattuali nazionali, per i possibili profili di incidenza sui diritti costituzionali dei cittadini utenti, l’Autorità, pur non avendo una diretta competenza in materia, non si sia mai sottratta ad un ruolo di mediazione a tutto campo con le parti sociali per favorire il dialogo, esercitando un’attività di mediazione e di raccordo con gli interlocutori del Governo, ai fini di individuare possibili soluzioni, in linea con gli indirizzi programmatici prefissati dall’esecutivo.

Il processo di liberalizzazione dei servizi, avviato in Italia dal Governo Monti con il cosiddetto Decreto “*Cresci Italia*” (n. 1, del 24 gennaio 2012, convertito in L. n. 27, del 24 maggio 2012), ha dato luogo a diffusi episodi di tagli di servizi, dismissioni o *outsourcing*, con l’ingresso, di nuove realtà imprenditoriali, determinando una nuova e differenziata organizzazione dei servizi pubblici.

Ciò ha comportato una maggiore frammentazione del sistema di contrattazione collettiva, con forme di precarizzazione dei rapporti di lavoro, dando altresì luogo ad una “**catena**” degli appalti spesso dati, in una situazione di *mala gestio* soprattutto nel mezzogiorno del Paese, ad aziende che si trovano in condizioni di esposizione debitoria.

Continua, purtroppo, ad essere diffuso un sistema di **inadempimenti degli enti pubblici** (fenomeno, questo, già oggetto di una procedura di infrazione avviata nel 2014 dalla Commissione Europea nei confronti dell’Italia, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione), che vede gli enti appaltanti, non riuscire ad erogare i canoni pattuiti all’azienda appaltatrice.

Tutto ciò pone in essere, molto spesso, quel deleterio fenomeno di **mancata erogazione delle retribuzioni** ai dipendenti che, in alcuni servizi (vedi l’igiene ambientale, o alcuni servizi di trasporto) diventa una delle cause principali di insorgenza del conflitto, di fronte alla quale le



regole del conflitto e la Commissione stessa non possono far altro che arrendersi. È ben difficile, infatti, richiedere l'osservanza di regole sullo sciopero a lavoratori che non percepiscono la loro principale fonte di sostentamento.

L'attuale quadro normativo non attribuisce, comunque, alla Commissione particolari poteri ispettivi e di intervento sui quali sarebbe forse opportuno avviare una riflessione. L'Autorità ha espresso un proprio orientamento finalizzato alla possibilità di accertare responsabilità anche nei confronti di amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese da esse controllate, ma è evidente che ciò non può bastare. Si rivela, invece, necessario un forte intervento legislativo che introduca misure efficaci ad evitare l'inadempimento negli appalti pubblici, ed insieme, un richiamo alle istituzioni e alle Autorità di vigilanza, affinché si eviti di tenere in vita, o creare, nel contesto dei servizi pubblici essenziali, aziende che non operano secondo corretti criteri di mercato.

### **Forme di elusione della normativa**

Rimane fermo nell'intervento dell'Autorità l'impegno a perseguire possibili elusioni della normativa, attraverso l'attuazione di forme anomale di lotta sindacale diverse dallo sciopero in senso tradizionale, ma che comportano, sicuramente, un pregiudizio ai diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini utenti.

Il richiamo, in particolare, va all'esercizio del diritto di **assemblea** che, di per sé, pone in essere una forma di astensione, per la quale, paradossalmente, la soglia di garanzie, prevista per la salvaguardia dei servizi, è inferiore a quella normalmente garantita per lo sciopero. Si tratta di un paradosso legittimato dal dato di fatto che la legge 146 non menziona regole riferibili a tale diritto. Tuttavia, è fin troppo evidente l'esigenza di

porre un limite all'utilizzo dell'assemblea in modo alternativo allo sciopero, con il chiaro intento di arrecare pregiudizio alla normale erogazione del servizio pubblico (significativo il caso di un'assemblea di sei ore proclamata, nel marzo 2017, da un sindacato della polizia municipale di Milano, proprio nella giornata della visita del Papa).

In tale prospettiva, nell'anno in esame, la Commissione ha adottato una importante delibera interpretativa (n. 17/108, del 6 aprile 2017), richiamando quanto espresso dalla Suprema Corte di cassazione (sent. n. 5799/1994), secondo il quale l'esercizio di tutti i diritti sindacali deve svolgersi *“nel rispetto dei principi della Costituzione”* tra i quali *“il diritto dei cittadini a fruire dei servizi pubblici essenziali”*. La nostra delibera, con la quale si ribadisce il principio (già precedentemente espresso) che il diritto di assemblea non costituisce un equivalente funzionale del diritto di sciopero e che, ove essa si svolga in violazione delle regole stabilite dalla contrattazione collettiva, ovvero risulti indetta con il chiaro intento di eludere la normativa sullo sciopero, potrà essere considerata come una forma di astensione illegittima, con le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla legge 146.

Sono ancora ricorrenti forme di elusione della legge attraverso il ricorso alle **assenze per malattia**. Recentemente, ad esempio, una nota azienda di traposto aereo ha denunciato come in occasione di uno sciopero ha dovuto provvedere la sostituzione di oltre 150 lavoratori comandati in servizio, perché questi si erano resi indisponibili per malattia.

La Commissione continuerà, come ha fatto in precedenza, ad indagare su comportamenti elusivi della normativa, con i propri poteri di indagine, raffrontando le percentuali di assenze per malattia standard e quelle verificatesi in costanza di mobilitazioni collettive e, in caso di comprovati accertamenti istruttori, che dimostrino come il congedo per

malattia altro non sia che una forma celata di astensione collettiva, non esiterà a ricorrere ai poteri sanzionatori riconosciuti dalla legge.

Eviterò, in questa sede di addentrarmi nel tema dell'adesione preventiva del lavoratore allo sciopero, argomento, questo, comunque oggi al centro del dibattito, proprio con riferimento all'opportunità di fornire al datore di lavoro una maggiore certezza sull'effettiva consistenza dello sciopero, al fine di una più efficace preparazione delle soglie minime di servizio da garantire. Certo, facendo ancora riferimento al caso sopra riferito, se il datore di lavoro avesse potuto contare su dati più certi, simili inconvenienti potrebbero essere evitati.

### **L'andamento della conflittualità e le sue criticità in alcuni particolari settori dei servizi**

L'andamento del conflitto nei singoli settori dei servizi pubblici essenziali, è oggetto di dettagliata trattazione nella parte dedicata ai *report* di settore, alla quale si rinvia. Mi limiterò, qui, a riferire brevemente su alcune criticità che investono rilevanti servizi.

Nel settore dell'**Igiene ambientale**, l'andamento del conflitto collettivo si mantiene su livelli particolarmente elevati, 188 scioperi effettuati nel corso dell'anno.

In tale settore, forse più che in ogni altro, la scarsità delle risorse economiche a disposizione degli Enti locali, responsabili del servizio determinano ritardi nei pagamenti dei canoni per i servizi esternalizzati e, conseguentemente, causano ritardi nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. Tale effetto, peraltro, è aggravato dalla circostanza che il servizio è svolto da una pluralità di aziende di piccole dimensioni che, in molti casi, non offrono sufficienti garanzie sia economiche che organizzative per l'espletamento di un servizio pubblico complesso, come è ormai la raccolta dei rifiuti.

Molto spesso il conflitto sfugge di mano anche alle organizzazioni sindacali, e infatti si verificano, più che negli altri, astensioni spontanee dei lavoratori, soprattutto nella Regione Sicilia, che per numero di proclamazioni di scioperi resta, di gran lunga, quella con la più alta conflittualità, seguita dalla Campania.

Va peraltro osservato come, in tali contesti, il reiterato ricorso allo sciopero finisce per causare un danno a carico di tutti i soggetti coinvolti – gli utenti, le aziende e gli stessi lavoratori – e per non generare alcun effetto positivo neanche in termini di rafforzamento dell’organizzazione sindacale che lo proclama. Infatti, per i lavoratori, al danno derivante dall’inadempimento dell’obbligo retributivo da parte del datore di lavoro, si aggiunge quello ulteriore della perdita della retribuzione per la partecipazione allo sciopero; gli utenti (che tra l’altro possono coincidere con gli stessi lavoratori) subiscono il danno derivante dalla disorganizzazione del servizio della raccolta rifiuti aggravato dalle particolari condizioni climatiche del territorio siciliano; per le aziende, infine, lo sciopero aggrava una situazione economica già fragile. In questi casi, la Commissione ha invitato le parti sociali a prendere in considerazione forme di protesta e di sensibilizzazione dell’opinione pubblica diverse dallo sciopero, che siano comunque in grado di far emergere le cause oggettive e le responsabilità effettive del conflitto, a cominciare proprio dagli utenti e dalle loro associazioni.

Un aumento considerevole del conflitto, pur sempre nell’ambito del rispetto della normativa, interessa il **Servizio di recapito postale**: circa il 50% in più rispetto al 2016, con 122 azioni di sciopero, quasi tutte riguardanti l’astensione delle prestazioni straordinarie, per lo più concentrate nella Società Poste Italiane ed effettuate per contestare soprattutto il modello di organizzazione e la cosiddetta “*flessibilità operativa*” nel servizio.

Nel settore in questione la Commissione ha avviato un'importante istruttoria in merito ad una possibile considerazione delle dimensioni del servizio di recapito, più vicina alle attuali esigenze dei cittadini utenti e che possa considerare l'applicabilità della legge 146, anche in via strumentale, ad alcuni servizi della *logistica*.

Nel **Comparto del Pubblico Impiego**, dopo un lungo periodo di sospensione delle relazioni sindacali, si è assistito alla ripresa di un proficuo confronto fra le parti sociali, culminato con la definitiva sottoscrizione di tutti i contratti collettivi nazionali per il triennio 2016-2018, bloccati da circa nove anni per motivi di contenimento della spesa del personale delle Amministrazioni pubbliche.

Nel Comparto, tuttavia, sono ormai risalenti nel tempo gli accordi sulle prestazioni indispensabili i quali rischiano di rivelarsi inattuali rispetto a quei servizi definiti di *Information Technology*, vale a dire i nuovi servizi digitali, più funzionali a garantire il godimento dei diritti della persona attraverso la possibilità di accedere alle pratiche amministrative e fiscali con procedure informatizzate.

Tale circostanza è attualmente allo studio della Commissione, la quale si ripromette di avviare un confronto con le parti per un adeguato aggiornamento degli accordi.

Un'elevata conflittualità si è registrata nell'ambito della refezione scolastica anche a causa di profonde oscillazioni giurisprudenziali che ne hanno messo in dubbio la natura di servizio pubblico essenziale, pur di natura strumentale. Con una delibera del 28 settembre 2017, la Commissione, ha considerato il c.d. "*tempo-mensa*" parte integrante del percorso educativo scolastico degli alunni e ha ribadito la natura essenziale del servizio di refezione scolastica, seppure sotto il limitato profilo del rispetto dell'obbligo di preavviso e di preventiva conciliazione. È chiaro infatti che consentire, in questo particolare contesto, scioperi

proclamati con preavvisi brevissimi (poche ore, un giorno) e senza adeguata informazione dell'utenza, arreca un forte pregiudizio agli studenti e alle loro famiglie, costrette ad organizzare all'ultimo minuto il pasto per i figli.

Nel 2017, si è registrato un deciso aumento della conflittualità nel settore **Giustizia**, con un incremento delle astensioni degli **Avvocati** di oltre il 40%, rispetto all'anno precedente, pur nell'osservanza della normativa e delle indicazioni dell'Autorità.

Le astensioni, nella loro quasi totalità, sono state poste in essere dagli Avvocati penalisti, non solo per denunciare disfunzioni nell'organizzazione dei Tribunali, ma in particolar modo, a livello nazionale, da parte dell'Unione delle Camere penali Italiane, per protestare contro la riforma del "*processo a distanza*" introdotta con la legge 103 del 23 giugno 2017, la quale ha profondamente novellato l'art. 146 *bis* del Codice di Procedura Penale. Tale riforma, secondo il suddetto Organismo di rappresentanza degli Avvocati, comporterebbe una grave lesione delle garanzie processuali.

Proprio nel corso del 2017, a fronte dell'elevato numero di astensioni e all'impatto che esse hanno avuto sulle udienze penali, la Commissione ha proposto, all'Unione delle Camere penali una riflessione sulla opportunità di procedere ad una modifica del vigente Codice di autoregolamentazione, risalente al 2007, nella parte relativa ai procedimenti e ai processi nei quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione.

Tale procedimento è stato, al momento, sospeso, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale, a seguito della questione di legittimità, sollevata dal Tribunale di Reggio Emilia, dell'articolo 2 *bis* della legge 146, come recepito nel suddetto Codice di autoregolamentazione.

E veniamo al delicato **settore dei trasporti**, che mantiene ampia risonanza nella percezione dell'opinione pubblica e con riferimento al quale si tende spesso a giudicare, ingenerosamente, l'intera esperienza attuativa della legge 146. In esso trova forse maggiore sviluppo quella dinamica concorrenziale tra le varie organizzazioni sindacali, alcune delle quali, come si è detto, ricorrono allo sciopero con il solo intento di ritagliarsi spazi di visibilità.

Bisogna, tuttavia, rilevare come in tale settore ci si trovi spesso di fronte ad aziende al limite del collasso, spesso gestite con discutibili criteri di efficienza e trasparenza e con pesanti ingerenze del potere politico, le quali erogano un servizio, già di per sé, al di sotto di una soglia di sufficienza. Appare evidente, dunque, come di fronte a ciò le limitazioni al diritto di sciopero, in favore dei diritti dei cittadini utenti, saranno meno comprensibili dal momento che la fruibilità del servizio, da parte di questi, è già compromessa da gravi carenze gestionali.

Oltre ad una riduzione della conflittualità nel **Trasporto marittimo** (circa il 25%), in ragione del progressivo miglioramento delle relazioni industriali relative alle Società operanti nel settore, un dato positivo proviene dal **Trasporto ferroviario**, nel quale si registra una diminuzione degli scioperi pari al 50%, rispetto all'anno precedente. L'attenuazione del conflitto è riconducibile al rinnovo, in data 16 dicembre 2016, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro da parte di Agens e delle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Confsal, Orsa Ferrovie; nonché del contratto aziendale del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. Tali contratti hanno, peraltro, recepito gli accordi interconfederali in tema di rappresentanza e rappresentatività.

Assume rilevanza nel trasporto ferroviario l'effettuazione di alcuni scioperi proclamati per, *“gravi eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori”*, a seguito di ripetute aggressioni subite dal

personale addetto al servizio di accompagnamento e di *front line*. Scioperi che per la loro particolare gravità sono stati proclamati, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146, senza le garanzie minime del preavviso e della indicazione della durata.

A tal proposito, oltre a sollecitare un intervento congiunto del Ministero dell'Interno e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, la Commissione si è adoperata a contenere la durata dell'astensione in termini *simbolici*, atteso il forte pregiudizio sui diritti degli utenti che questa provocherebbe se attuata per l'intera giornata.

Un ulteriore e importante incremento della conflittualità tocca, invece, il settore del **Trasporto pubblico locale**, interessato da ben 121 giornate di sciopero, rispetto alle 107 del precedente anno, con punte di criticità soprattutto in alcune grandi Città. Tale incremento è riconducibile, soprattutto alle evidenziate situazioni di inadempimento retributivo delle aziende nei confronti dei lavoratori, spesso conseguenze di un dissesto societario che condiziona il *management* aziendale e, insieme, le relazioni industriali interne.

In particolare, nella Città di Roma, in conseguenza dello stato di salute in cui versa la più grande azienda italiana di trasporto urbano, l'**ATAC**, attualmente in concordato preventivo, si è registrata la maggiore reiterazione di astensioni dal lavoro, ben 24 proclamazioni delle quali 13 effettivamente attuate in 7 diverse giornate. A queste si devono aggiungere altre 4 astensioni adottate in adesione a scioperi generali.

Si tratta di astensioni formalmente legittime, per la maggior parte effettuate da sigle sindacali non particolarmente rappresentative e che molto spesso, in termini di riduzione del servizio, hanno avuto effetti ben superiori al livello di adesione dei lavoratori.

Mi è gradito evidenziare come, in tali situazioni, si sia sviluppata una positiva sinergia tra la Commissione e il Prefetto di Roma, titolare del



potere di precettazione. Nella reciproca consapevolezza che tale potere debba rimanere un rimedio straordinario, da esercitare di fronte ad un fondato pericolo di **pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona** e, dunque, non da utilizzare in modo sistematico, Autorità di garanzia e Prefetto hanno sempre cercato di individuare, di concerto, le migliori soluzioni a tutela dei diritti dei cittadini.

La Commissione, tuttavia, nel corso di alcune segnalazioni per chiedere l'adozione dell'ordinanza prefettizia di precettazione, ha individuato tale pregiudizio proprio nell'**eccessiva reiterazione** delle astensioni. Soluzione, questa, condivisa e accolta dal Prefetto di Roma, che ha consentito una riduzione delle astensioni.

E proprio ad una prospettiva di miglior bilanciamento tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini è rivolta, la **Regolamentazione** provvisoria adottata dalla Commissione proprio per l'ATAC di Roma (delibera del 16 febbraio 2017, n. 17/30), a seguito di una lunga trattativa con le parti, nella quale è emersa l'impossibilità del raggiungimento di un accordo.

Con tale Regolamentazione trova finalmente attuazione l'obiettivo di assicurare la tempestiva riattivazione del servizio al termine dello sciopero, ponendo fine alla prassi che, dati i tempi tecnici di posizionamento dei treni lungo le linee, prolungava il fermo del servizio e con esso il pregiudizio al diritto alla mobilità dei cittadini, finanche a due ore dopo la cessazione dello sciopero. Per realizzare ciò si è stabilito anche un rientro in servizio anticipato del personale interessato, rispetto alla durata dell'astensione.

La Regolamentazione prevede, inoltre, l'esclusione dallo sciopero per alcuni profili professionali che rivestono ruoli e funzioni fondamentali per l'organizzazione del lavoro dell'Azienda, essenziali per garantire le condizioni di esercizio e sicurezza (personale della Centrale Operativa, il Dirigente Centrale del Traffico).

Contestualmente, come ho anticipato, sono stati posti obblighi stringenti all'Azienda per fornire adeguata informazione, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, circa le Organizzazioni sindacali che lo hanno proclamato e alle percentuali di adesione che queste hanno avuto nel corso delle precedenti astensioni. Si tratta di previsioni mirate a fornire un'informazione preventiva sull'effettiva consistenza dello sciopero per limitare, così, l'effetto annuncio.

Tale Regolamentazione è stata oggetto di impugnazione, da parte delle organizzazioni sindacali, davanti al TAR, il quale, tuttavia, ha rigettato in toto il ricorso, confermando in pieno la legittimità dei contenuti, nonché la discrezionalità tecnica da riconoscere all'Autorità nell'attuazione del suddetto contemperamento tra diritti costituzionali.

Con riferimento al settore dei trasporti urbani un cenno va fatto alla protesta posta in essere nel **Servizio taxi**, a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato, dell'emendamento al decreto "*Milleproroghe*" nella notte fra il 14 ed il 15 febbraio 2017, dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore senza alcun rispetto delle regole vigenti.

La Commissione ha immediatamente convocato tutti i soggetti sindacali che avevano preso parte al tavolo governativo i quali hanno affermato la propria estraneità e disapprovazione nei confronti di tale astensione. Non avendo avuto informazioni da parte delle Prefetture sulle Organizzazioni sindacali promotrici, o in ordine ai nominativi di coloro che si erano resi responsabili delle suddette astensioni, la Commissione ha invitato i Sindaci delle Città nelle quali si erano svolte le manifestazioni di protesta, a comunicare i nominativi dei singoli operatori in turno che si erano astenuti dal servizio. Ebbene, le Amministrazioni comunali di Roma Capitale, Bologna e Torino e Genova non sono state in grado di fornire

alcuna informazione riguardo ai tassisti in turno che hanno aderito allo sciopero spontaneo.

È evidente come in simili situazioni l'Autorità non è stata messa in condizione di esercitare i propri accertamenti istruttori, al fine di adottare eventuali provvedimenti sanzionatori, e sia rimasta impunita la violazione dei diritti dei cittadini utenti del servizio.

E infine il delicato settore del **Trasporto aereo** interessato da ben 260 proclamazioni di sciopero, con un incremento della conflittualità, pari a circa il 20 per cento, rispetto al 2016.

Le cause sono rinvenibili nella vertenza per il rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali, oltre che a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali, e scadenze di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte). A differenza di altri settori, soltanto l'1% degli scioperi, in tale settore, risulta ascrivibile a ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Nell'anno in esame, la Commissione è stata impegnata, di concerto con il Presidente della Regione Sardegna, l'ENAC e le società Alitalia, Meridiana, alla predisposizione di una nuova schedulazione dei voli con la suddetta Regione, necessaria per la risoluzione della questione legata all'impatto degli scioperi sulla continuità territoriale.

Problemi di applicazione della normativa si sono avuti, invece, con riferimento ad un noto vettore straniero che pur eroga il proprio servizio su tratte nazionali. Ci si riferisce a **Ryanair**, compagnia irlandese, che opera con un regime di contrattazione collettiva autonomo, non rientrante nel modello italiano.

Tale Azienda, si è sempre rifiutata di trattare con Organizzazioni sindacali italiane, non riconoscendo ad esse alcuna rappresentatività dei propri dipendenti, in quanto questi, ai sensi della Convenzione di Chicago del 1944, lavoratori impiegati in azienda Irlandese.

Non solo, in occasione di scioperi proclamati per il personale di tale Compagnia, il 7 febbraio 2017, la stessa ha avanzato richiesta alla Commissione di rimuovere dal calendario degli scioperi la notizia riguardante l'astensione, per non creare confusione alla propria clientela, dal momento che nessun dipendente Ryanair avrebbe partecipato a scioperi, indetti da Organizzazioni sindacali italiane e, dunque, tutti i voli sarebbero stati operati regolarmente.

La Commissione ha ribadito che, per quanto attiene al servizio pubblico di trasporto aereo svolto nel territorio nazionale, l'attività posta in essere dai vettori stranieri rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 17/31, 2017). Ciò anche sul presupposto che ENAC, in occasione di scioperi nazionali, individua tra i collegamenti monogiornalieri "*da e per*" le isole, quelli effettuati nel territorio nazionale da vettori stranieri (Ryanair, Volotea, Vueling).

Rimane, poi, ferma, ai fini della comunicazione all'utenza, la possibilità di un giudizio prognostico sulla partecipazione allo sciopero del proprio personale, che l'azienda assume sotto la propria responsabilità.

Ferma condanna è stata espressa, comunque, dalla Commissione, in occasione dello sciopero del 15 dicembre 2017, nel momento in cui Ryanair ha inviato a tutti i Piloti e Assistenti di volo una comunicazione con la quale minacciava ripercussioni negative sui trattamenti economici e normativi, già previsti nei contratti individuali, in caso di adesione allo sciopero.

A tal proposito, l'Autorità ha invitato Ryanair a riconoscere il valore di corrette relazioni industriali e a desistere da comportamenti destinati a determinare l'insorgenza o l'aggravamento del conflitto, riservandosi ogni accertamento utile, al fine dell'adozione di propri provvedimenti di competenza. Come è noto, l'azienda ha successivamente avviato diversi

tavoli di trattative con le Associazioni europee dei Piloti, riconoscendo con un apposito accordo (7 marzo 2018), l'associazione ANPAC quale sindacato di rappresentanza dei propri piloti operanti in Italia.

Il richiamo a Ryanair ci offre l'occasione per tornare a sollecitare una riflessione su quanto il modello globalizzato dell'economia e del mercato del lavoro, ponga ormai l'esigenza di guardare al tema della regolazione del conflitto, specie per alcuni servizi essenziali che rilevano per la loro universalità, anche **oltre i confini dell'ordinamento interno**.

È un dato di fatto che scioperi effettuati presso grandi Compagnie estere abbiano sempre delle importanti ripercussioni nella funzionalità del nostro sistema nazionale del trasporto aereo.

Al riguardo, la Commissione di garanzia, già nel 2002, sotto la sapiente guida di Gino Giugni, proprio in occasione della Relazione annuale ai Presidenti delle Camere, e successivamente, nel 2016 con un'apposita lettera alla Commissione Europea aveva posto in evidenza come l'inconfutabile realtà sistemica del servizio di trasporto e navigazione aerea, ormai caratterizzato anche dalla fine del monopolio, ponga la necessità di allargare i profili della propria regolamentazione oltre l'ambito del diritto nazionale. Certo, si tratta di una prospettiva difficile, anche per la diversa considerazione dello sciopero negli Ordinamenti dei vari Stati membri, con la quale, tuttavia, vale la pena cominciare a confrontarsi.

### **Conclusioni**

A conclusione di questa mia relazione intendo rivolgere, innanzitutto al Presidente della Camera dei Deputati che ci ospita e che ci ha onorato della Sua presenza e, per il Suo tramite, al Parlamento i sinceri auguri di buon lavoro.

Un forte appello va rivolto a tutte le istituzioni coinvolte nel contesto dei servizi pubblici essenziali, perché si adoperino in una attività sinergica rivolta ad individuare, nell'ambito delle linee programmatiche e di intervento prefissate dall'esecutivo, le risorse disponibili da destinare ai rinnovi dei CCNL e per evitare il già accennato fenomeno degli inadempimenti negli appalti delle pubbliche amministrazioni.

Al sindacato, al quale si richiede, oggi, una grande prova di responsabilità e di impegno civile, all'altezza della sua migliore tradizione, che (nella felice definizione espressa da Alessandro Pizzorno nei primi anni '80) ne ha fatto un soggetto del pluralismo fondamentale nell'affermazione e il consolidamento della democrazia nel nostro Paese.

Un sindacato che sia in grado di raccogliere la sfida della modernità, senza retorici condizionamenti del passato o di battaglie che possono rivelarsi di retroguardia. Il dialogo tra le parti sociali risulta fondamentale nel delicato momento storico che attraversa il Paese, di fronte al quale nessuna delle parti sociali può permettersi di opporre dogmatismi o intransigenze ideologiche.

Un maggior contributo la Commissione si aspetterebbe dalle organizzazioni dei consumatori e utenti che la legge 146, con la sua riforma intervenuta nel 2000, ha inteso rafforzare fino a riconoscere una vera e propria *class action*, (art. 7 - *bis*), sia nei confronti delle organizzazioni sindacali, che delle amministrazioni, enti, o imprese a seguito di precise violazioni dei diritti degli utenti.

Non si può dire che questo progetto, fortemente voluto dal legislatore, abbia trovato una grande realizzazione ed anche in sede di disamina di accordi o di regolamentazioni provvisorie della Commissione, con riferimento ai quali le associazioni dei consumatori e utenti facenti parte del Consiglio nazionale istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, vengono coinvolte dalla Commissione per esprimere il loro

parere. Spesso le associazioni non rispondono, talvolta le risposte pervenute si limitano semplicemente ad un cortese “*nulla da osservare*”; solo da ultimo il Codacons, su sollecitazione della Commissione, ha esposto compiutamente le proprie osservazioni in materia di trasporto pubblico locale.

Intendo rimarcare l’importanza del ruolo di tale soggetto ricordando che la contrattazione collettiva, alla quale la legge demanda il compito di individuare le prestazioni indispensabili, si svolge tra due soggetti, sindacati e imprese, ma senza la partecipazione di un organismo rappresentativo degli interessi dei cittadini utenti. Proprio per l’inidoneità della contrattazione collettiva ad esprimere e rappresentare completamente tutti gli interessi in gioco, è fondamentale la presenza di un organo istituzionale terzo – la Commissione, alla quale la legge demanda la valutazione di idoneità o inidoneità dei risultati raggiunti nella sede negoziale – come pure delle organizzazioni rappresentative degli interessi dei cittadini utenti.

L’Autorità di garanzia è stata concepita dal legislatore come un organismo al quale è affidata l’attuazione di norme costituzionali. In tale logica essa intende interpretare il suo ruolo istituzionale, nella consapevolezza di custodire valori di rango costituzionale.

Nella sua riconosciuta indipendenza e terzietà essa è chiamata a garantire il **contemperamento** tra il diritto di sciopero, sancito nell’art. 40 della Costituzione, e i diritti costituzionalmente protetti dei cittadini ad usufruire dei servizi pubblici essenziali. In tale prospettiva l’Autorità vigila affinché il conflitto collettivo, nel settore dei servizi pubblici, si svolga nel pieno **rispetto delle norme** e delle procedure che ne regolano l’attuazione, da parte di tutti gli attori delle relazioni industriali (sindacati, datori di lavoro, amministrazioni pubbliche), ricorrendo, in caso di violazione ai poteri sanzionatori riconosciuti dalla legge. Ancora più a

monte, essa si adopera ad intervenire, laddove sussistano i presupposti, al fine raffreddare e **comporre il conflitto**, in modo da evitare che si arrivi allo sciopero.

Rimaniamo un'*Authority virtuosa*, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale e che, tuttavia, con la propria attività istituzionale incide profondamente sulle dinamiche sociali ed anche economiche del Paese, per il risparmio che ne deriva da un'efficace regolamentazione del conflitto.

Peraltro, dall'istituzione del ruolo organico della Commissione, resta irrisolto il problema dell'inquadramento contrattuale del personale di essa, nell'ambito di quello giuridico ed economico previsto per le altre Autorità. L'auspicio, pertanto, è che il prossimo Governo si adoperi per colmare questa lacuna di carattere normativo, riconoscendo una pari dignità alla Commissione, la cui funzione è rivolta, come noto, alla tutela di diritti costituzionali.

La mia riconoscenza va agli autorevoli componenti l'Autorità, per la loro competenza e dedizione. Al nostro interno si sviluppa un vivo e fecondo dibattito, ma con una visione del nostro intervento istituzionale estremamente unitaria ed omogenea.

Un vivo ringraziamento a tutto il personale della Commissione, ai funzionari responsabili dei procedimenti, alla responsabile della mia Segreteria e al responsabile della Comunicazione e, naturalmente, al Segretario generale e al Capo di Gabinetto, per la loro opera di coordinamento nell'attuazione degli indirizzi dell'Autorità.

Un ringraziamento, naturalmente, a tutti gli autorevoli ospiti intervenuti.





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

[www.cgsse.it](http://www.cgsse.it)

