



Relazione del Presidente
Giuseppe Santoro-Passarelli
per l'anno 2018

Roma, 18 giugno 2019

Premessa

La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istitutiva della Commissione di garanzia, compirà, l'anno prossimo, trenta anni di vita.

Essa rimane l'unica esperienza di regolamentazione legislativa dello sciopero, nell'Ordinamento repubblicano, in attuazione dell'articolo 40 della Costituzione, realizzata sul modello di "*legge concertata*", vale a dire sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali. Un'esperienza legislativa alla quale guardano con interesse anche altri Paesi europei, nei quali è oggi avvertita l'esigenza di dare delle regole allo sciopero, allorché gli effetti di questo si propagano su dei soggetti terzi, quali i cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali.

Non si richiameranno, in questa sede, i meriti di tale legge, se non per mettere in evidenza, con soddisfazione, un inconfutabile dato di fatto: da quando essa è in vigore e da quando opera l'Autorità di garanzia, nel nostro Paese si è realizzato, in tutti i servizi pubblici, dove lo sciopero rivela il suo effetto vulnerante sui cittadini, un'importante livello di *civilizzazione del conflitto* (uso termini cari ad un illustre studioso di relazioni industriali, Aris Accornero, che è stato componente della Commissione di garanzia, scomparso recentemente).

L'Autorità, che ho l'onore di presiedere, è stata istituita dal legislatore, proprio per garantire il bilanciamento tra il diritto costituzionale di sciopero e i diritti costituzionalmente protetti degli utenti. Essa rappresenta, dunque, un profilo attuativo del modello costituzionale delineato dall'articolo 40. Ma non solo, in un sistema di governo del conflitto concepito dal legislatore principalmente sulla sinergia tra le parti sociali, la Commissione svolge anche una funzione di collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento

intersindacale.

La realizzazione del modello di governo del conflitto voluto dal legislatore, non può fare a meno del fondamentale contributo delle parti sociali, contributo che, in verità, non è mai venuto meno. Al loro senso di responsabilità si deve l'edificazione di una solida rete di accordi sulle prestazioni indispensabili, attraverso la quale la legge trova la sua concreta attuazione. Di questo voglio, subito, darne pubblico riconoscimento ai rappresentanti delle parti sociali, oggi qui presenti.

D'altro canto, l'attività della Commissione, in linea con lo spirito della legge, è stata sempre rivolta a favorire un sistema autoregolato di conflitto. La sua sostituzione alle parti sociali, con i propri poteri di regolamentazione è avvenuta solo dopo avere accertato l'impossibilità di queste di raggiungere accordi idonei sulle prestazioni indispensabili.

Si rende necessario, dunque, mantenere un impegno comune per garantire la *tenuta* del nostro quadro normativo, di fronte alla evoluzione dell'attuale complessità sociale e alla diversificazione delle manifestazioni del conflitto e dell'autotutela collettiva.

L'andamento del conflitto

Come è noto, dalla seconda metà degli anni '80, con l'acuirsi della recessione economica, il conflitto collettivo perde la sua rilevanza nel settore industriale, dove si riduce notevolmente, per concentrarsi maggiormente nel terziario.

L'elemento positivo, nel settore dei servizi pubblici essenziali, è dato da una diminuzione degli scioperi nel 2018 rispetto all'anno precedente: complessivamente vi sono state 2.109 proclamazioni, a fronte delle 2.448 del 2017. Questo dato rappresenta la mera somma aritmetica di tutte le proclamazioni in tutti i servizi pubblici (nazionali,

locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie e accessorie, etc.), distribuite in tutto il Paese. Sul piano concreto, poi, a seguito degli interventi della Commissione e di revoche spontanee delle parti, gli scioperi effettuati scendono a circa la metà (1.389, rispetto ai 1.616 dell'anno precedente).

È, altresì un elemento positivo la circostanza che la maggior parte degli scioperi siano effettuati nel rispetto delle norme di legge, degli accordi e dei regolamenti. Ciò è emblematico del radicamento delle regole presso gli attori delle relazioni industriali. La Commissione, infatti, a fronte delle 2.109 proclamazioni, è dovuta intervenire con il proprio potere di segnalazione preventiva solo su 312 di esse, perché ritenute illegittime. Interventi che, peraltro, hanno avuto un tasso di adeguamento di oltre il 94%, tanto che sono stati solo 10 i procedimenti di valutazione del comportamento aperti dalla Commissione e conclusi con l'irrogazione di sanzioni.

Certo, non si può con questo affermare che la conflittualità nei servizi pubblici essenziali sia bassa, anche se paragonata con altri Paesi europei. Tuttavia, differenza di quanto avviene in questi ultimi, nel nostro Paese essa si svolge, in linea di massima, nel sostanziale rispetto di regole e con la garanzia di soglie minime di servizio.

La composizione del conflitto

Dai dati sopra citati, emerge tutta l'importanza dell'attività *ex ante* dell'Autorità, preventiva all'effettuazione dello sciopero, o funzionale alla composizione del conflitto. Tale attività merita di essere sviluppata, sia con riferimento all'attuale quadro legale e sia nella prospettiva di una eventuale riconsiderazione delle competenze, dal momento che, da un'efficace funzione preventiva dello sciopero, dipende, in buona parte,

la qualità stessa dei rapporti di lavoro.

La Commissione intende essere anche uno “*strumento*” di dialogo sociale e di composizione del conflitto, un interlocutore istituzionale per le parti sociali verso le amministrazioni pubbliche. In alcune vertenze nazionali, sono state, infatti, le stesse parti ad indicare nella Commissione il luogo di mediazione idoneo, non solo in funzione di garanzia dei diritti degli utenti dei servizi, ma anche con riferimento alle ragioni del conflitto.

È opportuno richiamare, a tal proposito, il dato relativo alle audizioni delle parti sociali che nel 2018 sono state 27, dunque, se si escludono i periodi estivi e di vacanze, il dato ne indica circa 3 al mese. È un dato significativo di quanto il confronto con le parti sociali, e il loro coinvolgimento nelle decisioni, costituisca un aspetto rilevante dell’attività della Commissione.

In termini di composizione del conflitto, è, altresì, auspicabile un rafforzamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, che le parti svolgono senza l’intervento diretto dell’Autorità di garanzia, sulle quali il legislatore ha investito in una logica di procedimentalizzazione del conflitto.

Tali procedure devono essere obbligatoriamente previste negli accordi collettivi e il loro espletamento deve avvenire prima della proclamazione dello sciopero: in sede aziendale (raffreddamento); in sede amministrativa, con la mediazione del Ministero del lavoro o della Prefettura, a seconda della rilevanza dello sciopero (conciliazione).

Se, da un lato il modello di raffreddamento svolto in azienda ha avuto, perlomeno nei servizi più rilevanti, un’apprezzabile riuscita, non altrettanto si può affermare, tranne alcune eccezioni, per quel che riguarda la conciliazione amministrativa. Tale procedura, molto

praticata dalle parti sociali, si risolve spesso nella immediata verbalizzazione della inconciliabilità delle posizioni, mentre, invece, sarebbe opportuno che la *cultura della conciliazione*, fortemente richiamata dalla legge 146, trovasse maggiore sviluppo nelle sedi istituzionali

Cause di insorgenza

Dall'ormai quasi trentennale esperienza attuativa della legge, si può ritenere come la normativa si riveli, in linea di massima, adeguata a governare le situazioni di conflittualità fisiologica. Essa può, invece, mostrare dei limiti di fronte alla emersione di forme di conflittualità patologica, indotte da anomalie del sistema di relazioni industriali, a seguito delle profonde trasformazioni del contesto sociale e degli effetti della crisi economica.

Innanzitutto, è evidente che un efficace sistema negoziale di regolazione del conflitto deve poter contare sulla solidità e sulla tenuta del sistema di contrattazione collettiva. Un contratto collettivo che non trovi una sua conclusione, o che non venga rinnovato, rappresenta, di per sé, una sicura anomalia nel sistema delle relazioni industriali. Il prolungarsi nel tempo di tale anomalia – come, ad esempio, è avvenuto nel settore del trasporto pubblico locale, nel quale il contratto collettivo scaduto nel 2007 è stato rinnovato nel 2015 – rischia di innescare situazioni critiche, difficilmente gestibili all'interno delle regole, con un possibile “*effetto domino*” che, in alcune realtà, rischia di sfuggire di mano anche alle organizzazioni sindacali più strutturate.

L'auspicio sarebbe anche che la contrattazione collettiva fosse, ove possibile, assistita da clausole rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali, in caso di ristrutturazioni o cessioni aziendali; e che si

rivelasse meno frammentata, senza dar luogo a ingiustificati squilibri, sotto il profilo dei trattamenti, nell'ambito di uno stesso servizio.

La gestione dei principali servizi pubblici essenziali è stata interessata, come è noto, da un processo di liberalizzazione dei mercati, che ha eliminato situazioni di monopolio pubblico, con l'ingresso di nuovi soggetti e variegati fenomeni di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, con ricorso all'esternalizzazione di servizi o di specifiche funzioni (*outsourcing*) e assegnazione di interi rami gestionali in affidamento o in appalto.

Tutto ciò ha finito per introdurre una sorta di *dumping contrattuale* attraverso la moltiplicazione dei contratti collettivi, con forme di precarizzazione e dequalificazione dei rapporti di lavoro e abbassamento dei minimi retributivi, in alcuni grandi servizi pubblici, dai trasporti, all'igiene ambientale, alle telecomunicazioni, etc. Nell'ambito di alcuni particolari segmenti organizzativi, si è assistito a mutamenti dell'inquadramento contrattuale dei dipendenti, con la sostituzione del contratto collettivo con altri di categorie diverse, con minori garanzie, rispetto a quello precedentemente applicato (ad esempio, alcuni servizi aeroportuali sono ormai inquadrati nel CCNL di pulizie e multiservizi).

Tale situazione determina qualche problema nella *governance* del conflitto, dal momento che, di fronte a tale mutamento dell'inquadramento contrattuale, la Commissione, ai fini della garanzia del servizio, ha dovuto mantenere, invece, l'applicazione della disciplina più rigorosa del settore (ad esempio del trasporto aereo).

Inoltre, l'esternalizzazione di servizi ha dato luogo ad una "catena" di appalti, spesso concessi, soprattutto nei settori gestiti da società municipalizzate e nel mezzogiorno del Paese, ad aziende che si

trovano già in condizioni di esposizione debitoria e non in grado di poter garantire il servizio.

Il meccanismo dell'aggiudicazione del servizio al massimo ribasso o all'offerta economicamente più vantaggiosa ed il frequente ritardo negli adempimenti contrattuali di natura economica da parte delle stazioni appaltanti si riversano sistematicamente sui lavoratori delle aziende affidatarie, amplificando le precarie condizioni di lavoro in cui questi sono chiamati ad operare (tale sistema è già stato oggetto di una procedura di infrazione nel 2014 dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione).

La conseguenza più deleteria è il ritardo nell'erogazione delle retribuzioni ai dipendenti che, in alcuni servizi (dai trasporti, all'igiene ambientale), arriva anche a 8 -10 mensilità, determinando una grave causa di insorgenza del conflitto, destinata a sfuggire di mano alle stesse organizzazioni sindacali, di fronte alla quale la Commissione difficilmente può invocare l'osservanza delle regole sullo sciopero.

Ciò determina l'esigenza di una riflessione rivolta alla ridefinizione dei reali confini del conflitto collettivo nel contesto del decentramento produttivo che non deve diventare uno strumento tecnico organizzativo idoneo ad indebolire tanto i diritti dei lavoratori quanto i diritti dei cittadini utenti di servizi essenziali.

Naturalmente, la Commissione potrà tenere conto della gravità dell'inadempimento datoriale in sede di valutazione del comportamento delle parti e di applicazione delle sanzioni. Infatti, nell'attività istruttoria, l'Autorità si è adoperata ad accertare anche eventuali responsabilità delle amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese *in house*, riservandosi di riferire

alla Corte dei Conti o all'autorità giudiziaria in ipotesi di danno erariale o, addirittura, di reato.

Val la pena ricordare che, già nel 2012, la Commissione di garanzia aveva siglato un Protocollo di intesa con l'ex Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, al fine di verificare quanto l'aumento della conflittualità sia ricollegabile alla regolarità delle gare d'appalto. È nostra intenzione riproporre tale verifica con un'interlocuzione istituzionale con l'Autorità nazionale anticorruzione.

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

Un pregiudizio ai diritti degli utenti, può derivare, altresì, dal comportamento di aziende che gestiscono servizi pubblici essenziali, le quali sospendano l'erogazione a seguito di proprie azioni di autotutela, quali, ad es., la serrata. Anche in tali casi, l'orientamento della Commissione è stato sempre quello di ritenere esigibile la garanzia di soglie minime di servizio minimo, da assicurare ai cittadini utenti, come in caso di sciopero. L'esigenza di tutela dei valori di rango costituzionale non può, infatti, venir meno di fronte al manifestarsi di libertà (come la serrata) pur riconosciute dal nostro Ordinamento costituzionale.

Regole sullo sciopero ed efficienza del servizio

La situazione di difficoltà economica che interessa un numero crescente di aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali, oltre che sulle condizioni dei lavoratori, ha delle gravi ricadute anche sulla qualità e l'efficienza del servizio.

È questo un ulteriore elemento destinato ad incidere sull'andamento della conflittualità, dal momento che un'erogazione del servizio, spesso compromessa da carenze tecnico-strutturali e da cattive e non trasparenti gestioni, pregiudica la fruibilità da parte dei cittadini. Contestualmente, per l'Autorità diviene difficile imporre il rispetto di regole che limitano il conflitto, quando un servizio essenziale viene spesso erogato, già di per sé, con dei livelli di qualità ben al di sotto delle soglie minime previste in caso di sciopero.

È evidente, dunque, la necessità che l'erogazione dei servizi pubblici, sia informata anche ad un criterio di efficienza, necessario corollario delle nozioni di trasparenza e buon andamento. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile un intervento delle Associazioni degli utenti, riconosciute nel D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, (*Codice del consumo*), alle quali la legge 146 ha inteso affidare un rilevante ruolo che, allo stato, non appare interpretato in pieno.

La reiterazione dello sciopero

Oltre alle su enunciate cause di insorgenza del conflitto, non vi è dubbio che alcuni settori dei servizi pubblici essenziali siano stressati da una patologica reiterazione del ricorso allo sciopero. Più che strumento di liberazione dal bisogno, o di emancipazione sociale, o sanzione dell'ordinamento intersindacale, come lo definiva Gino Giugni, lo sciopero diventa un'azione di tutela di interessi parziali, o mera espressione del potere di coalizione, o di legittimazione e *accreditamento*, per alcuni sindacati dall'incerta rappresentanza.

In alcuni delicati settori, quali quello dei trasporti, o dell'igiene ambientale, o delle Regioni e autonomie locali, la incontrollata proliferazione delle sigle sindacali, da un lato, e l'eterogeneità e

frammentazione della controparte datoriale, continuano a generare conflitti che appaiono idonei ad arrecare un pregiudizio eccessivo ai diritti dei cittadini-utenti.

Bisogna rilevare come le grandi Confederazioni sindacali ricorrano allo sciopero più raramente e solo a conclusione di grandi vertenze. Sono, invece, i sindacati considerati *minori* e con limitato seguito in azienda ad effettuare frequentemente astensioni con basse percentuali di adesione, ma che però spiegano un effetto vulnerante sul servizio pubblico del tutto analogo a quello procurato da grandi scioperi, con elevata partecipazione dei lavoratori.

A fronte di questo disagio, deve, purtroppo, registrarsi, a volte, in alcune realtà metropolitane, una certa incapacità dei gestori di garantire con efficienza i servizi e le prestazioni indispensabili, attraverso l'adozione di adeguate misure e la comandata del personale necessario. È quanto si verifica spesso nel settore del trasporto pubblico locale nel quale, soprattutto in alcune grandi città, indipendentemente dalle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero e dell'effettiva adesione ad esso, le aziende optano per la chiusura degli impianti, garantendo solamente la soglia minima di servizio, vale a dire le sole fasce orarie.

Sarebbe, invece, opportuno che i *manager* a guida delle aziende in mano pubblica, che gestiscono servizi pubblici, si assumessero la responsabilità di formulare giudizi prognostici sull'impatto dello sciopero, sulla base dei dati raccolti nel corso del tempo, predisponendo, di conseguenza, servizi maggiori in caso di scioperi con prevedibili adesioni minime. In tal modo si avrebbe una migliore realizzazione dinamica del principio del bilanciamento tra diritti costituzionali, che rimane la *ratio* stessa della legge 146.

In tale prospettiva la Commissione, nella Regolamentazione provvisoria per il trasporto pubblico locale, adottata il 23 aprile 2018, e precedentemente, nel 2017, per l'ATAC di Roma, ha posto l'obbligo per le aziende di rendere pubblica l'indicazione delle Organizzazioni sindacali che hanno proclamato l'azione di sciopero, le motivazioni di questo, unitamente ai dati relativi alle percentuali di adesione registrati nel corso delle ultime astensioni effettuate dalle medesime sigle. Tutto ciò per una migliore comunicazione all'utenza, da adempiere anche nelle forme delle nuove tecnologie (siti *internet* efficaci, applicazioni scaricabili sugli *smartphones*, etc.), al fine di fornire un'informazione preventiva sull'effettiva consistenza dello sciopero e limitare l'effetto annuncio.

Nell'intento di eliminare ulteriori alibi per i gestori, di fronte all'azione di sciopero, nelle suddette regolamentazioni, sono state anche individuate alcune figure professionali strategiche, fondamentali per l'organizzazione del servizio e per garantire la sicurezza, per le quali è stata esclusa la possibilità di scioperare. Si vuole evitare, in tal modo l'effetto moltiplicatore e dirompente che l'astensione dal servizio di queste avrebbe comportato sullo sciopero.

Con riferimento alla accennata delibera ATAC, vale la pena riferire, a tal proposito, della sentenza del TAR del Lazio la sentenza n. 2967/2018, la quale ha respinto i ricorsi delle organizzazioni sindacali su tali profili, accogliendo integralmente l'impostazione della Commissione.

In particolare, è stato riconosciuto che le limitazioni imposte all'esercizio del diritto di sciopero introdotte dalla Commissione devono essere considerate legittime, in relazione alla proporzionalità e ragionevolezza dei sacrifici imposti ai lavoratori, ove correlati alla

tutela di interessi primari della tutela della vita, della salute e della sicurezza delle persone.

Rappresentatività sindacale e conflitto

Deve sottolinearsi, ancora una volta come, ai fini di un buon governo del conflitto collettivo, la verifica della rappresentatività sindacale rimanga un'esigenza rilevante nel nostro sistema sindacale. Ancora di più nel settore dei servizi, dove è maggiormente accentuata la frammentazione di sigle sindacali. Tale esigenza di verifica, di fronte all'elevata frammentazione della rappresentanza, si badi bene, non è avvertita solamente con riferimento ai sindacati dei lavoratori, ma anche delle associazioni datoriali.

Importanti segnali, in tale senso, sono pervenuti dalle parti sociali che hanno posto in essere accordi e testi unici in tema di rappresentanza sindacale.

Senza volersi in alcun modo sostituire al legislatore, dal nostro punto di osservazione, non possiamo non rilevare l'esigenza di una concreta attuazione nella prassi di tali intese, per una migliore attuazione, in sede di *Costituzione materiale* e per il tramite dell'autonomia collettiva, dell'articolo 39 della Costituzione, senza tuttavia escludere, come per il Pubblico impiego, un possibile sostegno legislativo condiviso.

Nelle more, rimane l'opportunità, nei singoli servizi pubblici essenziali, di poter contare su un sistema di contrattazione collettiva che contenga al proprio interno regole sul conflitto: ad esempio, prevedere clausole che impegnino le RSU a proclamare lo sciopero congiuntamente a una o più delle organizzazioni sindacali stipulanti il Ccnl e ad assumere la decisione con la maggioranza qualificata del 50%

+ 1 dei componenti la Rsu. Un impegno simile era già stato previsto nel 2015 in ambito Gruppo delle ferrovie dello Stato e, precedentemente, in ENAV.

Il ricorso allo sciopero generale

Rimane oggettivamente alto il ricorso allo sciopero generale riguardante tutte le categorie, pubbliche e private. Tale tipo di astensione dovrebbe essere un evento eccezionale riconducibile a serie motivazioni politico-economiche. Proprio per questo la Commissione ha riconosciuto ad essa alcune deroghe sulle regole previste per i singoli servizi: ad esempio il divieto di concomitanza, vale a dire la possibilità di effettuare astensioni che coinvolgano contestualmente il trasporto ferroviario ed aereo; o il limite di durata della prima azione di sciopero; o l'obbligo di effettuazione preventiva delle procedure.

Purtroppo, il ricorso a tale tipo di astensione, si è rivelato, nella prassi tutt'altro che eccezionale. Nel 2018 sono stati proclamati 9 scioperi generali-nazionali (addirittura 13 nel 2017), tutti ad opera di sindacati di base (USB, USI, COBAS, etc.), con motivazioni politiche generiche e con livelli di adesione irrilevanti (molti dei presenti ricorderanno come, negli anni '70, ad uno sciopero generale ben riuscito, poteva conseguire una crisi di Governo). Addirittura, qualcuna delle suddette organizzazioni, quest'anno, è arrivata a proclamare scioperi generali nazionali "a pacchetto": due astensioni, con tempi e motivazioni diversi, senza aspettare l'effettuazione del primo.

Di fronte a tale situazione, l'Autorità, dunque, ha dovuto avviare una riflessione interna, che si sta sviluppando attraverso l'analisi di dati, motivazioni, adesioni, al fine di una revisione della disciplina in materia, per evitare il ricorso a scioperi, superficialmente qualificati

come generali, ma, in realtà, con intenti in prevalenza elusivi delle regole.

L'andamento della conflittualità nei settori più critici

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

Naturalmente, il settore dei trasporti rimane uno dei più delicati, per la particolare risonanza che, in esso, assumono gli scioperi e disservizi, nella percezione dell'opinione pubblica.

La criticità del settore in questione rimane contrassegnata da una patologica frammentazione sindacale che conduce ad una dinamica concorrenziale tra le varie organizzazioni, con un ricorso allo sciopero, anche in funzione di visibilità. D'altro canto, sul fronte dei soggetti erogatori, ci si trova spesso di fronte ad aziende al limite del collasso, gestite con discutibili criteri di efficienza e trasparenza e con pesanti ingerenze del potere politico, le quali erogano il servizio, già di per sé, al di sotto di una soglia di sufficienza.

Di fronte a tale criticità, nella logica di un propositivo rapporto di sinergia istituzionale, il 13 novembre del 2018, la Commissione ha siglato un Protocollo di collaborazione con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Danilo Toninelli. Tale Protocollo, nel pieno rispetto delle reciproche autonomie, è rivolto ad analizzare le cause di insorgenza dei conflitti e la loro possibile composizione; l'impatto degli scioperi sul territorio italiano, compresi quelli proclamati in aziende di trasporto con sede legale all'estero; e,

soprattutto, ad un opportuno coordinamento in materia di precettazione che, come è noto, rimane un potere straordinario di limitazione dello sciopero riservato al Governo.

Ciò premesso, un dato positivo è la diminuzione della conflittualità nel settore del **Trasporto urbano**, 223 scioperi effettuati nell'anno in esame, rispetto ai 318 del 2017. Le cause di insorgenza del conflitto riguardano, principalmente, rivendicazioni di carattere strettamente aziendale e/o locale; a queste si aggiunge un 20% di scioperi proclamati per la mancata o ritardata corresponsione della retribuzione.

Un fatto di estrema rilevanza, nel settore in questione, la ripresa del dialogo tra le parti che ha condotto alla conclusione, nel 2018, di un accordo sulle prestazioni indispensabili tra le Federazioni nazionali CGIL, CISL, UIL e UGL.

Non meno rilevante, nel settore in questione, è la citata Regolamentazione provvisoria del 23 aprile 2018, con la quale la Commissione ha valutato parzialmente idoneo il suddetto accordo integrandolo, sostanzialmente, con due contenuti di estrema importanza: la previsione degli obblighi di informazione per gli utenti, a carico delle aziende, di cui si è già accennato; e, soprattutto, l'ampliamento del termine di intervallo tra le diverse azioni di sciopero, riformulandolo dai già previsti 10 giorni, a 20 giorni. Tale nuova regola in materia di rarefazione consente ai cittadini di poter usufruire con maggior regolarità del servizio e, si può ragionevolmente ritenere che essa abbia, di fatto, contribuito alla diminuzione del conflitto.

Anche nel settore del **Trasporto aereo** la conflittualità ha conosciuto, nell'anno in questione, una flessione che si traduce in 130 scioperi effettuati, rispetto ai 159 dell'anno precedente. Si tratta di

scioperi riguardanti, soprattutto, il servizio di assistenza al volo (ENAV), i principali vettori operanti sul territorio, nonché le Società di *handling* presso gli Aeroporti di Milano Linate e Malpensa e Roma Fiumicino. Le cause di insorgenza del conflitto sono riconducibili, in linea di massima a problemi di natura contrattuale aziendale o a problemi logistici collegate a problematiche locali.

Nel settore in questione, l’Autorità, con apposito parere fornito ad ENAC, ha previsto la necessità di inserire negli elenchi dei voli garantiti, anche i voli *charter* dalle isole maggiori e verso i Paesi della UE. È evidente, infatti, che la cancellazione di un volo *charter* determina un grave e talora irreparabile pregiudizio del diritto degli utenti, non essendo ipotizzabile, per tale tipologia di collegamenti, una tempestiva riprotezione dei passeggeri.

Nel 2018 si è, infine, conclusa la vicenda relativa a *Ryanair*, compagnia irlandese *low cost* che effettua collegamenti nazionali, la quale, in un primo momento, non aveva riconosciuto l’applicabilità della legge 146, rifiutandosi di trattare con Organizzazioni sindacali italiane, sul presupposto del suo operare con un sistema di contrattazione collettiva autonomo. La Commissione – in coerenza con il proprio orientamento che ritiene l’applicazione della normativa italiana nei confronti dei vettori stranieri che erogano servizi di linea sul territorio nazionale – ha ricondotto l’attività di *Ryanair* nell’ambito della disciplina che regola il servizio di trasporto aereo (delibera 13 settembre 2018). Tale delibera, adottata dopo un lungo confronto con tale Società, conclusosi con l’audizione con i vertici aziendali, è stata accolta dalla stessa, la quale, oltre alla garanzia dei servizi in essa previsti, si è resa disponibile ad effettuare le procedure di raffreddamento e conciliazione con le organizzazioni sindacali

richiedenti, ed ha riconosciuto, come referenti contrattuali le organizzazioni ANPAC, ANPAV e FIT CISL.

In controtendenza è la conflittualità nel settore del **Trasporto ferroviario** nel quale si registra un aumento, rispetto al 2017, anno in cui vi era stata una significativa flessione, caratterizzata anche da una maggiore unità nell'azione sindacale, con una riduzione delle azioni di protesta di circa il 50% rispetto al passato.

Nel 2018 il settore è tornato ai livelli di conflittualità “*storicamente*” registrati: 112 proclamazioni, molte delle quali in violazione della disciplina di settore, che, grazie agli stimoli correttivi prodotti dalla Commissione, si sono tradotte in 51 azioni di sciopero, rispetto alle 37 del 2017.

Permane, nel settore, quella tradizionale contrapposizione tra sindacalismo confederale e sindacalismo di base, il quale è il principale protagonista della maggior parte delle proclamazioni a livello nazionale.

Deve evidenziarsi, tuttavia, come l'incremento numerico delle astensioni non sia riconducibile a problematiche specifiche del settore, riguardando invece rivendicazioni di carattere economico-politico (scelte di politica industriale, anti-austerità, privatizzazioni, etc.) da parte di organizzazioni con un basso numero di lavoratori iscritti e non riconosciute dall'azienda che ricorrono allo sciopero anche in funzione di autolegittimazione.

Sotto il profilo dell'impatto sull'utenza, i bassi tassi di adesione a scioperi meramente dimostrativi (non sorretti da autentiche rivendicazioni contrattuali) ha consentito agli operatori ferroviari di garantire il servizio, ben al di sopra della soglia minima prevista dalla normativa di settore. In ogni caso, in mancanza di regole sulla

rappresentatività sindacale, l'applicazione della disciplina degli intervalli ha finito per inibire il ricorso allo sciopero alle organizzazioni tradizionalmente più strutturate e legittimate da un consenso più ampio.

L'Autorità ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di intervenire sull'attuale sistema di norme, per adeguarle alle radicali trasformazioni organizzative e tecniche intervenute negli anni all'interno del Gruppo FS.

Inoltre, ha sollecitato le parti a definire regole sullo sciopero presso la società NTV, nella quale, peraltro, è stato concluso nel 2019, il contratto collettivo aziendale.

Incremento della conflittualità si è, purtroppo, registrato anche in un servizio che rimane estremamente critico, quello dell'**Igiene ambientale**, nel quale nel 2018 sono stati effettuati 230 scioperi, rispetto ai 188 dell'anno precedente. La conflittualità si concentra soprattutto nelle regioni meridionali con picchi significativi in Campania (la Regione dove si effettuano più scioperi) e in Sicilia.

In tale settore si riflette il divario tra il Nord e il Sud del Paese. La principale causa di insorgenza del conflitto, nell'Italia meridionale, è il ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori. Nell'Italia settentrionale, invece, il conflitto trae origine, per lo più, dalla eccessiva segmentazione del servizio, con il massiccio ricorso al subappalto e il fiorire di Cooperative sociali che operano con il ricorso a mano d'opera a basso costo, oppure applicando alle maestranze, contratti peggiorativi (ad es. il C.C.N.L. Pulizie e Multiservizi agli operatori ecologici).

È opportuno mettere in evidenza l'elevata frammentazione della rappresentanza degli attori delle relazioni industriali: sono ben 6 diverse associazioni dei datori di lavoro e oltre 30 sigle sindacali.

Peraltro, l'Accordo nazionale risale al 1° marzo 2001 e, tenuto

conto del tempo trascorso e delle mutate condizioni del servizio, non appare ormai più idoneo a garantire un adeguato contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti degli utenti (ad esempio, non è prevista la raccolta porta a porta, o stradale della frazione organica e indifferenziata dei rifiuti delle utenze domestiche e non sono regolamentate in modo specifico le fasi successive del trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti raccolti). La Commissione ha, dunque, avviato la procedura di revisione di tale Accordo nazionale, attraverso le audizioni delle parti sociali.

Dimezzato, rispetto al precedente anno, il conflitto nel settore del **Recapito postale** e delle **Telecomunicazioni**.

In tale ambito, è in corso presso l'Autorità una riflessione in merito ad una possibile riconsiderazione del servizio, più in linea all'evoluzione del mercato postale e che possa considerare l'applicabilità della legge 146, anche in via strumentale, ad alcuni servizi della *logistica*. Lo spunto è stato fornito da una elevata conflittualità presso la SDA Express Courier S.p.A., rispetto alla quale ci si interroga sulla riconducibilità di questa (come di altri corrieri) al servizio pubblico essenziale che la legge tutela come libertà di comunicazione, tramite il servizio postale.

A tal proposito, si è svolto, nello scorso anno, un confronto con l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, al fine di assumere informazioni relative al cambiamento del mercato postale, nel momento in cui in esso operano quasi 3.000 soggetti in possesso del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza individuale) per l'esercizio di attività postale. Tali servizi, venuta meno ogni area di riserva a favore di Poste Italiane, vengono ormai forniti da soggetti diversi, purché muniti di licenza individuale e, nel caso del servizio di

notifica degli atti giudiziari, di licenza speciale. Si tratta di una prospettiva di indagine interessante, da sviluppare tenendo in debita considerazione quanto ad oggi la libertà di comunicazione venga esercitato, non solo con il servizio postale, ma, soprattutto, mediante *la rete*.

Una flessione del conflitto si registra nel **Comparto Ministeri** (10 astensioni a fronte delle 17 dello scorso anno), mentre un lieve incremento si rivela nel settore **Regioni e autonomia locali** (101 astensioni rispetto alle precedenti 96) e nel **Comparto Scuola e Università**.

Gli attuali accordi in materia di sciopero sono ormai risalenti nel tempo e non tengono debitamente conto di tutti quei nuovi servizi collegati allo sviluppo dell'*Information Technology* nell'ambito della Pubblica Amministrazione e della diffusione dei servizi digitali.

Nel contesto della economia digitale, diviene difficile individuare correttamente le prestazioni indispensabili, atteso che, dall'analisi svolta dall'Autorità, è emerso che i servizi *IT* mal si prestano ad artificiali scomposizioni al loro interno risultando, proprio nella loro interezza, strumentali e trasversali ad una pluralità di servizi essenziali. Vale la pena citare la Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione per Sogei, società *in house* partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che fornisce servizi strumentali alle funzioni del suddetto Ministero, delle Agenzie fiscali e alla gestione del sistema *NoiPA* per l'erogazione dei trattamenti stipendiali di tutti i dipendenti pubblici.

La Commissione si propone, dunque, di avviare, nell'anno in corso, un necessario processo di rinnovo delle discipline del Comparto, naturalmente, nella consapevolezza che lo sviluppo dell'*Information*

Technology non deve diventare uno strumento tecnico di limitazione del diritto di sciopero così come, d'altra parte, la corretta attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali non deve impedire all'iniziativa economica di trovare, in tale innovativo contesto, le forme di espressione più adeguate.

Conclusioni

In una prospettiva di *restyling* della legge 146, di fronte all'evoluzione del conflitto collettivo (l'unica riforma risale ormai al 2000), sarebbe opportuno un rafforzamento della Commissione nella fase di composizione del conflitto, magari attraverso la possibilità di fornire alle parti proposte di risoluzione delle controversie.

Per una maggiore tutela dei diritti dei cittadini utenti e pur nell'attuale quadro legale in materia di precettazione, si potrebbe riconoscere alla Commissione un più ampio potere di differimento motivato delle azioni di sciopero, o la possibilità di raggruppare queste in un'unica data: qualcosa, dunque, che vada oltre le segnalazioni di illegittimità nella proclamazione.

Ho già avuto modo di segnalare e ribadisco, qui, la necessità di un adeguamento degli importi delle sanzioni, attualmente stabilite in un minimo di 2.500 euro, fino ad un massimo di 100.000 euro. Tale previsione si rivela già inadeguata per le grandi organizzazioni sindacali; rischia poi di essere del tutto irrilevante e priva di valore deterrente per le amministrazioni e le grandi imprese. Per queste ultime si potrebbero ipotizzare anche forme di sanzioni alternative, collegate al mantenimento della concessione del servizio pubblico, oppure, alla perdita del profitto derivante dai costi corrisposti dagli utenti per l'utilizzo del servizio (ad esempio, la proroga degli abbonamenti nel

trasporto pubblico).

Sempre in tema di sanzioni va inoltre segnalata l'esigenza di una tipizzazione delle sanzioni individuali, che dal datore di lavoro deve irrogare ai singoli lavoratori, nell'ambito del proprio potere disciplinare a seguito di indicazione della Commissione. L'esigenza è quella di una maggior certezza nella punibilità di astensioni cosiddette spontanee dei lavoratori (senza che si possa dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali), e di limitare la discrezionalità dei datori di lavoro.

In conclusione, non mi resta che rivolgere un forte appello 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 per i rinnovi dei CCNL e per porre rimedio al fenomeno degli inadempimenti negli appalti delle pubbliche amministrazioni.

Per un buon funzionamento dei sistemi pluralisti di relazioni industriali, l'augurio è che il potere politico non spezzi del tutto il rapporto con i più solidi soggetti di rappresentanza intermedia. Forse è vero che i corpi intermedi hanno, recentemente, perso autorevolezza, anche a causa della loro frammentazione, ma quelli più solidi, rappresentativi e strutturati nelle realtà aziendali e territoriali, rimangono, comunque, soggetti di valorizzazione dell'identità collettiva (De Rita).

Il sindacato, in particolare, è in grado di interpretare il proprio ruolo con responsabilità e impegno civile, senza dogmatismi o intransigenze ideologiche, all'altezza della sua migliore tradizione, che ne ha fatto un soggetto del pluralismo fondamentale per l'affermazione

e il consolidamento della democrazia nel nostro Paese. La civilizzazione del conflitto si basa non solo sull'impegno del sindacato al rispetto delle regole, ma anche sulla sua dissociazione operosa nei confronti di scioperi illegittimi e l'esercizio del dovere di influenza verso i propri iscritti.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che le associazioni degli utenti legalmente riconosciute, si adoperassero ad interpretare un ruolo più attivo, almeno nell'ambito delle prerogative riconosciute dall'attuale assetto normativo, che riconosce loro la possibilità di formulare pareri sugli accordi e le regolamentazioni sulle prestazioni indispensabili; nonché, la possibilità di esperire delle azioni collettive, come *class action*, (art.7 bis), nei confronti delle organizzazioni sindacali e delle aziende, a seguito di comportamenti pregiudizievoli per i diritti degli utenti. Tale rimedio processuale non risulta mai utilizzato dalle associazioni degli utenti, così come non particolarmente attive queste si sono dimostrate nel fornire i richiesti pareri, in sede di valutazione degli accordi.

Naturalmente, l'operato dell'Autorità di garanzia è sottoposto al controllo giurisdizionale. Vorrei, tuttavia, richiamare la necessità di salvaguardare forme di discrezionalità tecnica, riconosciute, peraltro dall'Ordinamento alle Autorità indipendenti e in particolare alla nostra che applica, in modo dinamico, regole per lo più provenienti dall'ordinamento intersindacale e dal diritto vivente.

Mi sia concesso un vivo apprezzamento per l'operato della nostra Commissione, che rimane un'*Authority virtuosa*, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale, la cui attività istituzionale, rivolta al monitoraggio del conflitto in tutti i servizi pubblici del nostro Paese, è interamente devoluta alla tutela di diritti

costituzionali. Non si trascuri, altresì, l'incidenza dell'intervento della Commissione sul piano economico, se si pensa al risparmio che ne deriva nel momento in cui si riesce ad evitare scioperi di rilevanza nazionale in servizi pubblici strategici per l'economia del Paese.

Voglio ringraziare i miei autorevoli colleghi, componenti l'Autorità, il nostro intervento istituzionale è frutto di un fecondo dibattito interno e si esprime in modo unitario ed omogeneo.

L'intervento istituzionale della Commissione si realizza, sul piano concreto, anche grazie al lavoro delle donne e gli uomini che prestano servizio in essa. Ringrazio gli impiegati, i funzionari e i responsabili dei procedimenti, il responsabile della Comunicazione, la responsabile della Segreteria e, naturalmente, il Segretario generale e il Capo di Gabinetto per la loro attività di coordinamento.