

Signor Presidente della Commissione Lavoro,

desidero, in primo luogo, esprimere un sincero ringraziamento alle Commissioni 1^a e 11^a del Senato della Repubblica per l'invito a partecipare all'audizione odierna, che, oltre ad avere ad oggetto iniziative legislative di indubbio rilievo per il nostro sistema ordinamentale, cade in una fase storica assai impegnativa per l'andamento del conflitto collettivo di lavoro in Italia, con riferimento all'intera materia dei servizi pubblici essenziali.

Al riguardo, credo che possa essere utile fornire, fin da subito, a Lei, Signor Presidente, e agli Onorevoli Senatori, qualche dato statistico, saliente, che si riferisce a quanto è accaduto durante i primi nove mesi dell'anno in corso.

Nel complesso, dall'inizio di gennaio sino al 15 settembre scorso, abbiamo avuto, in tutti i settori dei servizi essenziali di cui all'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, 1561 proclamazioni di sciopero rispetto alle 1452 dell'anno precedente, con un aumento, dunque, del 7,5%. Le azioni di sciopero effettive si traducono in 1055 (+6%), a seguito degli interventi preventivi dell'Autorità di garanzia, ovvero a seguito di revoche o differimenti spontanei da parte delle organizzazioni sindacali.

In particolare, il settore che segna un aumento piuttosto marcato della conflittualità è quello, ben noto, del trasporto pubblico locale con 255 proclamazioni di sciopero (+14%) e ben 193 azioni di sciopero contro le 135 del 2014 (+42%).

Salvo il trasporto ferroviario, che ha pressoché dimezzato gli scioperi rispetto all'anno precedente (41 nel 2015, 73 nel 2014, -45%), il settore aereo e quello marittimo si attestano pressoché sugli stessi elevati livelli del 2014.

Continua a rimanere alta la conflittualità anche nel settore dell'igiene ambientale (raccolta e smaltimento dei rifiuti) dove le proclamazioni di sciopero sono state, su tutto il territorio, 269 a fronte delle 227 registratesi nel 2014, sebbene il numero degli scioperi effettuati sia in calo.

Segnalo, inoltre, che il settore della scuola, per l'effetto dello scontro su alcuni punti della riforma recentemente approvata dal Parlamento, ha marcato una brusca impennata con 52 proclamazioni e 45 azioni di sciopero nazionale effettive (16 nel 2014 e, quindi, con un aumento di oltre il 200%).

Tale situazione complessiva dimostra il carattere oggettivamente patologico di cui sono vittima, a danno dei cittadini utenti, soprattutto alcuni settori strategici dei servizi essenziali, il che mi porta a chiarire, fin da ora, un concetto fondamentale su cui è necessario prestare la massima attenzione: la materia del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali non può essere affrontata, se la vogliamo davvero migliorare, soltanto da un punto di vista, "stretto", del diritto sindacale, o dell'ordinamento intersindacale, giacché essa chiama in causa innanzitutto, e in modo diretto, la gestione pubblicistica delle amministrazioni o delle imprese che erogano i servizi pubblici essenziali, molte delle quali, in un contesto economico ancora insufficientemente liberalizzato, versano in uno stato pre-fallimentare o, diciamo francamente, fallimentare, dovuto alla pessima gestione manageriale che si è protratta nel tempo (nella migliore delle ipotesi) e alla cronica incapacità di approntare, con il concorso responsabile di tutti i protagonisti delle relazioni industriali, seri piani di ristrutturazione aziendale necessari a garantire la sostenibilità dei servizi stessi.

Ma c'è di più: viviamo da tempo una fase storica in cui le imprese si trovano sovente nella strutturale impossibilità di adempiere l'obbligazione principale del pagamento degli stipendi ai propri dipendenti, quale conseguenza dei mancati trasferimenti o finanziamenti ad esse dovuti dalle amministrazioni pubbliche che bandiscono le gare di appalto, molte volte in assenza di adeguata copertura finanziaria.

Va da sé, pertanto, che affrontare alcune questioni importanti, su cui mi soffermerò da qui a breve (penso al fenomeno della frammentazione sindacale, nonché alla necessità oggettiva di dotare la Commissione di garanzia di maggiori poteri sanzionatori e di mediazione e conciliazione obbligatoria), deve avvenire nella profonda consapevolezza che è sempre più urgente avviare, in concomitanza con il dibattito sulla riforma della legge 146 del 1990, una riflessione seria sull'esigenza di favorire un'attenta programmazione razionale dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale, secondo il principio costituzionale di adeguatezza.

Ciò posto, traendo spunto dai tre disegni di legge presentati, rispettivamente, dal sen. Di Biagio, dal sen. Sacconi e dal sen. Ichino, quest'ultimi in veste di primi firmatari, non si può non concordare sulla necessità di dar vita ad una rivisitazione dell'attuale assetto normativo, in termini di integrazione piuttosto che di modifica sostanziale dell'intero quadro legislativo, che rimane una felice intuizione del legislatore del 1990, in un'ottica di civilizzazione delle ragioni del conflitto di lavoro.

Da questo punto di vista, inizierei a ribadire il concetto che la verifica della rappresentatività sindacale, in merito alla quale sono state, più volte, invocate iniziative legislative, rimane un'esigenza vitale non solo per il nostro sistema di relazioni industriali, ma anche per un buon governo del conflitto collettivo, che guardi all'individuazione di strumenti di contenimento attraverso l'introduzione di soglie minime di rappresentatività sindacale.

Attualmente ogni soggetto collettivo, anche non adeguatamente rappresentativo, può esercitare allo stesso modo il diritto di sciopero, al quale può aderire qualunque lavoratore, indipendentemente da qualsiasi patto di tregua contenuto nel contratto collettivo dei cui benefici il lavoratore stesso fruisca.

In tal modo, spesso, del diritto costituzionale di sciopero finiscono per avvantaggiarsi non le organizzazioni sindacali più rappresentative e radicate tra i lavoratori, ma quelle che, specie in particolari situazioni di crisi, si presentano come più aggressive e spregiudicate.

Senza, ovviamente, voler pregiudicare il diritto di tutti i sindacati a proclamare lo sciopero, si deve, però, pensare all'idea di collegare il potere di proclamazione al raggiungimento di alcuni parametri di rappresentatività. Su tale esigenza convergono, seppure con soluzioni lievemente differenti, i d.d.l. nn. 1286 (Sen. Sacconi ed altri) e 2006 (Sen. Ichino ed altri).

A tal fine, i parametri di rappresentatività possono essere rinvenuti nei contratti o negli accordi di riferimento. Appare innegabile, infatti, come, dall'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, gli attori più responsabili del nostro sistema di relazioni industriali si siano adoperati per rafforzare un insieme di regole rivolto a fornire stabilità al sistema contrattuale.

Tale obiettivo, che muove dalla precisa volontà di una migliore individuazione dei soggetti negoziali, è stato ulteriormente ribadito nel recente "Testo Unico" del 10 gennaio 2014, nell'intento di costruire un modello negoziale stabile basato sulla rappresentatività certificata delle organizzazioni sindacali (certificazione che può essere dedotta dalle deleghe conferite dai lavoratori e dai consensi ottenuti in occasione delle elezioni delle RSU).

Per le organizzazioni sindacali che non rientrano nei suddetti parametri, può ritenersi opportuna la soluzione, indicata nei d.d.l. 1286 (Sen. Sacconi ed altri) e 2006 (Sen. Ichino ed altri), di subordinare la proclamazione di sciopero ad un *referendum* preventivo fra tutti i dipendenti dell'azienda o delle aziende interessate, considerando necessario un determinato *quorum* per la validità della stessa.

Signor Presidente,

in una prospettiva di riforma della legge 146 del 1990, appare, altresì, necessario dotare l'Autorità di garanzia, che ho l'onore di presiedere, di poteri più efficaci ed incisivi in materia di prevenzione dello sciopero.

Si tratterebbe, in altre parole, di riconoscere all'Autorità, in virtù della sua posizione di terzietà, e nel rispetto ovviamente del principio della libertà sindacale, un maggiore ruolo di mediazione nelle controversie di lavoro, legittimando questa a formulare concrete proposte di risoluzione delle stesse, una volta valutata la sussistenza di ulteriori margini di composizione della vertenza. Se a tale proposta le parti aderiranno espressamente, facendola propria, allora ad essa si potrà attribuire il valore di un vero e proprio accordo transattivo concluso dinanzi ad una Autorità amministrativa indipendente, con effetti obbligatori e che potrà essere fatto valere dinanzi alle Autorità giurisdizionali in caso di inadempimento.

La soluzione è stata adottata, *iure praetorio*, in una importante delibera di orientamento della Commissione (la n.14/496 del 15 dicembre 2014), che, certamente, se fosse recepita in una disposizione di legge, avrebbe una maggiore solidità. In tal senso, il disegno di legge del senatore Di Biagio, ben strutturato nel suo insieme, intuisce questa fondamentale esigenza, normandola.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

in questa autorevole Sede, sento il dovere di segnalare l'inadeguatezza dell'attuale sistema sanzionatorio nella parte in cui si rivolge ai dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche, ai legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici, per le violazioni degli obblighi di legge.

Tale esigenza è oggetto di riforma nel d.d.l. 1286 e, in verità, le attuali norme in materia non appaiono più idonee a svolgere un efficace ruolo di deterrenza, per il fatto di non essere più in linea con il valore dei servizi resi e con le dimensioni che hanno assunto le imprese in alcuni settori dei servizi pubblici essenziali.

Si rende, pertanto, necessario revisionare, al rialzo, l'importo delle sanzioni, magari prevedendo la comunicazione formale alla Corte dei Conti dei provvedimenti con cui vengono irrogate le sanzioni, ai fini di possibili, ulteriori, accertamenti in tema di responsabilità amministrativa e contabile.

L'attuale ammontare delle sanzioni può, invece, ritenersi congruo per i lavoratori autonomi, i professionisti ed i piccoli imprenditori.

Sempre in tema di sanzioni, sarebbe, altresì, opportuna l'individuazione nell'articolo 1, comma 1, della legge 146, di un'apposita sanzione per i singoli

lavoratori che, illegittimamente, si astengono dal lavoro (pecuniaria, nella forma della sospensione dal servizio e della relativa retribuzione, determinata nel minimo e nel massimo). Ciò è estremamente importante soprattutto quando si verificano “astensioni spontanee” dei lavoratori, in modo autonomo e senza che vi sia (o che si possa dimostrare) il coinvolgimento, diretto o indiretto, delle Organizzazioni sindacali.

Attualmente, al datore di lavoro è affidata l'individuazione della gravità della responsabilità individuale dei lavoratori e la relativa quantificazione della sanzione, nell'ambito del proprio potere disciplinare e a seguito di indicazione della Commissione.

L'introduzione di una tipizzazione delle sanzioni individuali, con l'obbligo per il datore di lavoro di comminarle (così come avviene nel comma 2 della norma in questione per le sanzioni collettive), renderebbe più certa e meno eludibile la punibilità del lavoratore, a seguito di sciopero illegittimo. Non solo, ma sarebbe più difficile, anche per soggetti terzi (i sindacati), spingere i lavoratori a porre in essere forme di protesta selvaggia, che, una volta ottenuto il risultato di ledere i diritti dei cittadini utenti, rischiano di non essere adeguatamente sanzionati sul piano disciplinare, data la piena discrezionalità, su ciò, riservata al datore di lavoro.

Contestualmente, è opportuno valorizzare l'intervento dell'Autorità rivolto a censurare comportamenti di aziende e amministrazioni preposte all'erogazione dei servizi pubblici essenziali, che contribuiscano all'insorgenza o all'aggravamento del conflitto, profilo, questo, disciplinato dalla lettera h) dell'articolo 13 della legge 146. Rientra, in tale contesto, quel problema generale, a cui accennavo prima, dell'inadempimento degli enti pubblici, che fa sì che, spesso, gli enti locali, dopo aver affidato la gestione del servizio ad imprese esterne, non sono in condizione di erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice, la quale, a sua volta, si trova costretta ad un'esposizione debitoria che comporta la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti. Su tale questione, il Governo è intervenuto con il decreto-legge 8 aprile 2013 n.35, poi convertito nella legge n. 64 del 2013, al fine di una maggiore concessione di spazi finanziari e anticipazioni di liquidità, in particolare agli enti locali, stabilendo i relativi oneri per accedervi.

Anche su tali profili, la Commissione è intervenuta con una innovativa delibera di interpretazione (la n. 15/12 del 19 gennaio 2015) per tutti quei casi in cui, nella dinamica del conflitto, intervengono fattori come, ad esempio, le conseguenze sulle retribuzioni o sul mantenimento dell'occupazione nella successione degli appalti, derivanti dai comportamenti delle amministrazioni.

Accertate eventuali responsabilità in ordine all'insorgenza o aggravamento del conflitto, l'Autorità potrà censurare anche le amministrazioni pubbliche che hanno

affidato l'erogazione del servizio ad imprese solo formalmente distinte da esse e sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante. Inoltre, nel caso in cui, in sede di attività istruttoria, estesa alle amministrazioni pubbliche, emergano fatti o comportamenti astrattamente rilevanti dal punto di vista penale o erariale, la Commissione provvederà alla trasmissione di idonea informativa agli organi giurisdizionali competenti per materia e territorio, ai fini degli opportuni accertamenti.

Sarebbe, dunque, strategico dar vita ad un collegamento funzionale tra la citata legge n. 64/2013 e la normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel momento in cui la Commissione valuta il mancato sfruttamento delle opportunità previste per il ripristino (in tutto o in parte) della corretta erogazione del servizio pubblico essenziale (ad esempio, la mancata richiesta degli spazi finanziari o delle concessioni di liquidità, previsti dalla suddetta legge, da parte degli enti pubblici, in modo da poter corrispondere alle società di gestione i dovuti finanziamenti).

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ritengo, infine, maturi i tempi per una riflessione su una possibile riforma dell'istituto della precettazione, nel senso di attribuire alla Commissione di garanzia un ruolo non solo più partecipativo nelle relative fasi procedurali, ma anche più incisivo in termini di potere di differimento dello sciopero.

Nella prassi, infatti, non sono rare le interferenze che si verificano tra le competenze dell'Autorità di garanzia e quelle del Governo, nel momento in cui, nella loro rispettiva autonomia funzionale, pongano in essere valutazioni difformi sulle astensioni dal lavoro (ad esempio, ritenute legittime dalla Commissione e, nello stesso tempo, oggetto di precettazione governativa).

Nella prospettiva di un'auspicata riforma, si potrebbe riconoscere alla Commissione il potere diretto di differimento degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, o, quantomeno, attribuire ad essa la formulazione di un parere vincolante, da fornire alle Autorità precettanti prima dell'adozione formale del provvedimento, che, è bene ricordare, essendo, per la sua natura, contingibile e urgente, deve restare un'ipotesi eccezionale.

Ciò, peraltro, sarebbe coerente con il ruolo riconosciuto dall'Ordinamento alla Commissione quale Autorità istituzionalmente preposta al governo del conflitto collettivo, la quale, proprio per questo, ha una cognizione piena, da un punto di vista tecnico, delle fasi antecedenti al conflitto stesso.

Il d.d.l. 550 (Sen. Di Biagio), in qualche modo, si fa carico di tale esigenza.

Qualche specifica riflessione sul disegno di legge Sacconi ed altri.

Al riguardo, appare felice l'intuizione di trasformare la Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali anche in una Commissione, a tutti gli effetti, "per le relazioni di lavoro". Questo è un punto centrale, che consente il vero salto di qualità nel governo pubblico del conflitto di lavoro, con l'avvertenza, però, a nostro avviso, e ce lo dice la lunga esperienza applicativa, che la Commissione che, nel frattempo, si è dotata, per legge, di un ruolo organico proprio, anche se troppo esiguo rispetto alla crescente mole di lavoro, deve preservare la natura di "autorità indipendente", giacché sarebbe inconcepibile farla rifluire nella sfera di vigilanza del Governo centrale, che, come è noto, è, in quasi tutte le controversie di lavoro di rilievo nazionale, la controparte dei sindacati.

Ad adiuvandum, occorre, infatti, ricordare come la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla configurazione legislativa della potestà sanzionatoria della Commissione, abbia enfatizzato, con la sentenza n. 57 del 1995, il suo ruolo "paragiurisdizionale" e di organo «*super partes* ad alta competenza».

Altra previsione di rilievo, contenuta nel d.d.l. n. 1286, è quella relativa all'adesione preventiva dei lavoratori allo sciopero, che diverrebbe obbligatoria, almeno in alcuni settori. Si tratta di una disposizione, di difficile attuazione, ma che avrebbe effetti senz'altro positivi nella tutela degli utenti, in quanto consentirebbe alle imprese o alle amministrazioni erogatrici di pubblici servizi di approntare servizi adeguati in relazione alla effettiva portata dell'astensione dal lavoro.

Per quel che riguarda, invece, lo sciopero virtuale, oggetto di previsione nel d.d.l. in questione, non credo che vi siano problemi di astratta legittimità, ma di concreta applicazione: l'esperienza ci rivela una certa difficoltà nella sua attuazione. Comunque, è evidente che esso debba essere lasciato alla volontarietà delle parti, mentre non sarebbe opportuna alcuna previsione di tipo obbligatoria.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

siamo alla vigilia del Giubileo e, allo stato, non sembra che siano stati raccolti gli appelli lanciati dall'Autorità di garanzia al Governo e alle parti sociali in ordine all'opportunità di dar vita ad un protocollo d'intesa che fissi una tregua sindacale, quanto meno per le giornate più rappresentative, come avvenne in occasione del Giubileo del 2000.

Al riguardo, sarebbe necessario prevedere, per legge, il principio che, nel caso dei grandi eventi di rilievo nazionale o internazionale, su segnalazione delle istituzioni interessate, l'Autorità possa estendere l'obbligo di osservare la

“franchigia”, periodo durante il quale, come è noto, non è possibile attuare astensioni dal servizio.

Ciò, ovviamente, oltre che per evidenti motivi di sicurezza collegati al grande flusso degli utenti, anche per la tutela del prestigio dell’immagine del Paese.

Anzi, proprio con riferimento della tutela dell’immagine dell’Italia, colgo l’occasione per esprimere l’apprezzamento di tutta l’Autorità per il contenuto del decreto-legge n.146 del 20 settembre 2015, che interviene per garantire non solo la salvaguardia e l’integrità del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, ma anche la fruizione di questo.

Sarebbe, tuttavia, importante che, già in sede di conversione del decreto-legge, si provvedesse ad introdurre la norma pro-Giubileo.

Vi ringrazio.

Roberto Alesse