



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

Il Presidente

Ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (atto n. 453).

I problemi sulla *governance* del conflitto collettivo.

Audizione del Prof. Giuseppe Santoro-Passarelli (Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali), 2 luglio 2020.

Come è noto, la legge 146 del 1990 è stata concepita dal legislatore – esattamente 30 anni fa e, mi sia concesso ricordarlo, sotto la regia di un grande giurista del lavoro che da Senatore è stato anche Presidente di questa Commissione, Gino Giugni – per contemperare il diritto di sciopero, che la nostra Costituzione riconosce ai lavoratori, con il diritto dei cittadini utenti di usufruire dei cosiddetti servizi pubblici essenziali.

A presidio di tale bilanciamento il legislatore ha istituito l'Autorità di garanzia, affidando ad essa una generale funzione di vigilanza sul rispetto delle regole, con il riconoscimento di poteri sanzionatori, in caso di inosservanza, oltre che di composizione del conflitto.

La Commissione di garanzia rimane strettamente collegata con l'articolo 40 della nostra Carta costituzionale, del quale la legge 146 rappresenta un profilo attuativo. Ad

essa, dunque, è demandata una funzione di collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento intersindacale, nella prospettiva di un *governo pubblico* del conflitto collettivo, nei servizi essenziali.

Proprio sul piano della *governance* del conflitto collettivo, non v'è dubbio che il nuovo anno ci abbia messo di fronte ad una particolare e drammatica situazione derivante dall'emergenza sanitaria/epidemiologica a seguito della diffusione del *coronavirus*.

Tale emergenza ha presentato situazioni di estrema delicatezza e, oltre al su indicato bilanciamento tra diritti costituzionali, ha determinato anche una ulteriore contrapposizione, per certi versi inedita, che ha visto, per i lavoratori, oltre che l'esercizio del diritto di sciopero, la ineludibile esigenza di salute e sicurezza nei luoghi lavoro; dall'altra, quella del cittadino, di poter contare sulla continuità di servizi essenziali, quali la sanità, l'approvvigionamento di risorse di prima necessità, la raccolta dei rifiuti (per citarne alcuni).

Di fronte a tale emergenza, l'Autorità ha ribadito, naturalmente, a tutte le aziende e amministrazioni erogatrici di servizi pubblici l'obbligo del rispetto scrupoloso delle norme di sicurezza, nonché delle direttive emanate dal Governo, di concerto con l'Autorità sanitaria, in materia di salvaguardia della salute dei lavoratori.

Molti Stati europei, non soltanto il nostro, si sono trovati dinanzi al dilemma se sia possibile scioperare in un momento in cui è stato decretato lo stato di emergenza. Il punto di equilibrio tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali, il cui libero esercizio è stato notevolmente compresso in questi mesi, con il diritto dei lavoratori di scioperare anche per tutelare il proprio fondamentale diritto alla salute è stato individuato dalla Commissione nel fermo invito alle organizzazioni sindacali a non proclamare o effettuare scioperi nei servizi pubblici essenziali nel momento più acuto dell'emergenza.

Tale risoluzione è stata adottata dalla Commissione il 24 febbraio e dunque ancor prima dell'adozione delle misure di *lockdown* stabilite dal Governo e, successivamente,

riconfermata in data 26 marzo con un'ulteriore delibera che ha esteso la moratoria fino al 30 aprile¹. Tutto ciò al fine di non aumentare il diffuso senso di insicurezza dei cittadini e non interferire con le attività delle Autorità sanitarie di prevenzione e contenimento del virus.

Tale moratoria ha avuto un riscontro pressoché totale da parte delle organizzazioni sindacali più strutturate e rappresentative, con l'eccezione di due scioperi generali, proclamati da sindacati cosiddetti *di base*, che hanno avuto adesioni del tutto irrilevanti e sono stati oggetto di censura da parte della Commissione.

Come si è anzi detto, sono state escluse da tale moratoria le astensioni proclamate ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge, vale a dire quelle motivate da un grave pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori. Con riferimento a tali ipotesi, tuttavia, la Commissione ha ribadito il proprio orientamento generale che ritiene che gli scioperi debbano avere una durata simbolica e siano ammessi solo in presenza di specifici eventi e/o situazioni di pericolo oggettivo, certificato dalle competenti autorità². Così sottolineando come, nel contesto dell'attuale crisi epidemiologica, il sistema di garanzie delineato dalla legge 146/1990 debba essere assicurato integralmente³.

Si deve, altresì, porre in evidenza come, sul piano concreto, la Commissione si sia trovata, in alcuni casi, nella oggettiva difficoltà di dover valutare proclamazioni di scioperi motivati dal sindacato dalla violazione delle norme di salvaguardia della salubrità e sicurezza sul lavoro, a fronte delle quali vi è stata la contestuale dichiarazione da parte dell'azienda di aver osservato la normativa al riguardo. Davanti a tale situazione che, come anzi detto, pone un'oggettiva difficoltà di valutazione su elementi tecnici, per poter censurare il comportamento dell'uno o dell'altro soggetto, l'Autorità, al fine di rendere possibile l'esercizio delle proprie funzioni, ha richiamato l'art. 9 del DPCM 26 aprile 2020, che rimette al Prefetto competente la vigilanza e il monitoraggio sulla scrupolosa osservanza delle regole di sicurezza sul lavoro,

¹ Delibere del 24 febbraio e 26 marzo 2020, in www.cgsse.it

² V. Delibera di carattere generale n. 17/272 del 28 settembre 2017, con riferimento agli scioperi proclamati nel settore del Trasporto Ferroviario, in www.cgsse.it

chiedendo a quest'ultimo le necessarie informazioni sull'osservanza, o meno, della normativa in questione.

L'Autorità ha favorevolmente constatato come la situazione di emergenza abbia contribuito al rafforzamento del metodo concertativo tra le parti sociali. Importanti Protocolli su un'efficace attuazione delle norme di sicurezza dei lavoratori, tenendo conto anche della necessità di non fermare le attività economiche nel Paese, sono stati siglati, nel mese di marzo, a Palazzo Chigi, con la mediazione del Governo, nonché in sede regionale.

Successivamente, con l'inizio di quella che è stata denominata, dalle Autorità governative, la *fase due* (a far data dal 4 maggio 2020), la Commissione ha ritenuto di non prorogare tale moratoria sul presupposto che l'emergenza da pandemia, non configurava ormai un evento eccezionale e circoscritto in un ambito temporale, bensì una situazione destinata a protrarsi per un periodo indefinito. Si è, tuttavia, inoltrata, alle parti sociali, una delibera di *moral suasion*⁴, richiamando il loro senso di responsabilità, affinché si adoperino a risolvere il conflitto, soprattutto in sede negoziale attraverso il dialogo e il confronto.

Sotto il profilo delle conseguenze dell'emergenza epidemiologica che ha colpito il nostro Paese (e non solo), è piuttosto verosimile immaginare come questa possa avere, purtroppo, delle conseguenze molto serie in termini di recessione economica e, conseguentemente, comportare una possibile recrudescenza del conflitto collettivo.

Quest'ultimo non deve essere impedito, perché il conflitto e lo sciopero rimangono componenti fondamentali del confronto democratico in una società evoluta, piuttosto, dovrà essere governato, affinché si svolga nell'ambito di regole legali e contrattuali adeguate ai mutamenti sociali ed economici. Sotto tale profilo l'Autorità di garanzia sarà chiamata a gestire questa delicata fase di transizione, una fase nella quale è necessario che i lavoratori non siano gli unici a sopportare le conseguenze economiche della grave crisi.

³ Delibera del 30 aprile 2020 in www.cgsse.it

A tal proposito ho il dovere di porre all'attenzione di questa Onorevole Commissione il triste fenomeno dell'inadempimento degli enti pubblici, già oggetto di procedura di infrazione, da parte della Commissione Europea, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della nostra Pubblica Amministrazione.

Il sistema di erogazione dei servizi pubblici essenziali avviene, spesso, mediante una "catena" di appalti, soprattutto nei settori gestiti da società municipalizzate, che specie nel Mezzogiorno del Paese sono concessi ad aziende caratterizzate da una cattiva gestione delle risorse e già in condizioni di esposizione debitoria che rende difficile la garanzia del servizio.

A ciò si aggiunge il fenomeno degli inadempimenti degli Enti pubblici verso tali aziende: solo per riportare un esempio, una Società che opera nel servizio dell'igiene ambientale in un importante Capoluogo del meridione, ha denunciato 17 canoni mensili non pagati, per un ammontare complessivo di circa 20 milioni di euro. Il debito, risalente nel tempo, ha come conseguenza un ritardo nell'erogazione degli stipendi che, attualmente, è – mediamente – di tre mensilità non pagate, a cui si aggiungono i TFR non versati, contributi sindacali trattenuti in busta paga ma non versati alle OO.SS. destinatarie, etc. In certe situazioni particolari, la mancata corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti arriva anche a 8 mensilità.

È crescente, altresì, il fenomeno dei recessi di importanti aziende dai contratti con Enti pubblici, tutti motivati dall'impossibilità di continuare ad operare senza percepire il corrispettivo: recessi che mettono a rischio, oltre che i lavoratori, i cittadini utenti improvvisamente privati di un servizio essenziale quale, ad esempio, la raccolta dei rifiuti.

Peraltro, gli importanti stanziamenti economici del Governo, in favore degli enti pubblici, per far fronte a tale problema, sembrano riguardare, allo stato, solo gli inadempimenti maturati al dicembre 2019; il problema, dunque, si ripropone nella sua interezza per quelli che matureranno nell'anno in corso. A tal proposito è opportuno chiedersi, ad esempio, come faranno i Comuni che non riscuoteranno la TARI, a

corrispondere quanto dovuto alle aziende alle quali hanno appaltato il servizio pubblico.

È evidente come tutto ciò determini una causa di insorgenza del conflitto grave e non governabile, né dalle organizzazioni sindacali, né dalla stessa Autorità di garanzia, la quale, difficilmente, in simili condizioni, può richiamare l'osservanza della normativa sullo sciopero.

La Commissione di garanzia ha cercato di estendere, *iure praetorio*, la propria indagine sulla valutazione dell'inadempimento datoriale, al comportamento di Amministrazioni pubbliche – formalmente estranee ai rapporti di lavoro, ma che ne influenzano indirettamente le vicende – le quali hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese controllate. Certo non si tratta di un'impresa semplice se si considera che i sistemi di controllo istituiti dalla legge 146 sono, sostanzialmente, concepiti sul rapporto bilaterale tra datore di lavoro e lavoratore e non attribuisce alla nostra competenza particolari poteri ispettivi e di intervento nei confronti di soggetti che, pur estranei al rapporto lavorativo, devono, comunque, ritenersi responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti.

Nell'attuale fase di ripresa della attività produttive, dunque, devo ribadire, come peraltro ho già, recentemente, rappresentato ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri, l'esigenza di assicurare, da parte delle Amministrazioni e degli Enti pubblici preposti, con la massima tempestività, l'erogazione degli emolumenti spettanti ai lavoratori, quali le misure di sostegno al reddito e sollecitare tutte le iniziative coordinate e tempestive a tutela dei lavoratori che subiscono - in taluni casi drammaticamente - gli effetti della crisi in atto.

I ritardi nell'erogazione delle retribuzioni, o integrazioni, a categorie di lavoratori particolarmente deboli sotto il profilo contrattuale ed economico-sociale, spesso dovuti ad inerzia delle Amministrazioni, come si è detto, determinano la principale causa di insorgenza e di aggravamento del conflitto collettivo e di tensioni sociali.

È una situazione che, da sempre, è oggetto di speciale attenzione da parte della Commissione la quale, nell'ambito delle competenze allo stato riconosciute, non ha

esitato ad esercitare il proprio potere sanzionatorio nei confronti di imprese e/o amministrazioni, ma che merita di essere affrontata con interventi più strutturati ad opera del potere esecutivo.