



Commissione
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2024

sull'attività svolta nel 2023

Presentazione della Presidente

Prof.ssa Paola Bellocchi

Camera dei Deputati, 18 giugno 2024

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio il Presidente della Camera, Onorevole Lorenzo Fontana, per la cortese ospitalità nella prestigiosa Sala della Regina. Ringrazio, unitamente ai Colleghi Commissari, i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le Autorità, le Organizzazioni sindacali, le Aziende, le Associazioni datoriali e tutti gli ospiti oggi presenti e quelli che ci seguono a distanza.

L'anno di riferimento della Relazione che mi accingo a presentare, con la quale la Commissione di garanzia riferisce alle Camere sull'attività svolta nel 2023, ha visto un "passaggio di consegne" dovuto al rinnovo dei cinque componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

Nell'attuale composizione, la Commissione che ho l'onore di presiedere si è insediata il 12 luglio 2023: pertanto la Relazione riguarderà anche l'operato svolto, nella prima parte dell'anno, dal precedente Collegio presieduto dal Prof. Giuseppe Santoro-Passarelli, al quale voglio rendere omaggio, in questa occasione, a poco più un anno dalla sua prematura scomparsa.

Al generoso lascito del Suo ricco patrimonio librario, si deve il rafforzamento della Biblioteca interna della Commissione, che ne porta il nome e che è stata inaugurata il 9 maggio 2023. Per onorarne la memoria è stato inoltre bandito un premio per la migliore Tesi di Dottorato su *Trasformazioni del lavoro e relazioni industriali*, che sarà conferito nel prossimo mese di ottobre.

Prima ancora di illustrare i contenuti dell'attività svolta, consentitemi sin d'ora di salutare pubblicamente gli altri autorevoli componenti del Collegio, i Commissari Federico Ghera, Peppino Mariano, Paolo Reboani e Luca Tozzi, e di ringraziarli per l'impegno condiviso nell'assumere i nostri interventi, che sono frutto di un intenso lavoro di elaborazione e confronto nell'individuare le migliori sintesi possibili.

Un microsistema normativo: la legge, l'autonomia collettiva e la "giurisprudenza" del Garante

Una Relazione di inizio mandato si colloca tra l'eredità del passato e le prospettive future, in modo da preservare la sinergia tra le esperienze

acquisite e il contributo di idee e di proposte che possono giungere da una nuova Commissione.

La legge 146 del 1990 rimane l'unica esperienza di regolamentazione legislativa del diritto di sciopero nel nostro ordinamento, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 40 della Costituzione, ed una delle più interessanti nel panorama comparato.

Ad oltre trent'anni dalla sua entrata in vigore, resta una legge con un impianto profondamente innovativo e riformatore, che ha saputo far convivere la peculiare esperienza sindacale italiana, ferma sulla difesa dello sciopero da un'eccessiva ingerenza statale, con l'esigenza di temperarlo con altri diritti di pari dignità costituzionale, quelli dei terzi utenti estranei al conflitto.

Nel corso degli anni, la legge ha inciso a fondo nel sistema di relazioni sindacali.

Questo perché non è stata il risultato di una scelta d'autorità, calata dall'alto e subita dai soggetti collettivi. Al contrario, è stata una legge pienamente voluta e condivisa da tutte le grandi organizzazioni sindacali, concepita come ordito dell'azione realizzata dagli attori sociali, ai quali la legge stessa assegna un ruolo da protagonisti.

L'esperienza applicativa della legge 146 ha avuto il merito di consolidarsi progressivamente, acquisendo nel tempo una precisa e puntuale fisionomia.

È un *testo aperto* agli ulteriori contributi ed agli aggiustamenti operati dalle parti sociali, che ne ha comportato un graduale e continuo sviluppo attraverso un quadro partecipativo, frutto di un equilibrio virtuoso che è riuscito a coniugare il ruolo della legge - cui l'articolo 40 riserva le regole di disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero - con le esigenze dell'autonomia collettiva.

Gino Giugni, tra i più autorevoli studiosi di relazioni industriali del nostro Paese e che della Commissione di garanzia è stato anche Presidente, l'ha definita uno degli esempi più fecondi di integrazione tra autonomia collettiva e intervento legislativo.

Tale processo di giuridificazione del conflitto si è realizzato attraverso un positivo e continuo confronto tra organizzazioni sindacali, soggetti erogatori dei servizi pubblici essenziali e Commissione di garanzia, con la

sua opera propulsiva, di sollecitazione e di supporto, nonché di (eccezionale) sostituzione alle parti in caso di stallo o insufficienza del risultato negoziale.

Proprio la Commissione di garanzia, dovendo assicurare la corretta applicazione della legge, è chiamata a svolgere un fondamentale ruolo di collegamento tra l'ordinamento dello Stato e l'ordinamento intersindacale come naturale interlocutore delle parti sociali.

La disciplina del contemperamento tra diritti costituzionali dettata dalla legge 146 del 1990 si è confrontata nel tempo con la casistica concreta, ricevendo altresì rielaborazioni grazie all'apporto della 'giurisprudenza' della Commissione che, nelle diverse composizioni succedutesi nel tempo, ha integrato e per certi aspetti profondamente innovato il tessuto normativo.

Dalla Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi (divisa in due volumi, il primo di carattere generale, il secondo sulle discipline di settore, per un totale di oltre 1.000 pagine), frutto dell'accurato lavoro di sistemazione svolto negli anni dal personale, emerge il quadro di un insieme di regole alquanto dettagliate, anche ad elevato tasso di complessità tecnica.

Si tratta di uno strumento prezioso che consente di svolgere con maggiore rigore e precisione l'attività di vigilanza sulla corretta attuazione della normativa, che è tra i compiti fondamentali del Garante. La pubblicazione sul sito *web* istituzionale aggiunge trasparenza all'operato della Commissione ed al rapporto con i suoi interlocutori.

Una legge rispettata, tra dialogo e cultura del conflitto

La gestione della legge 146 può essere definita positiva: è affidata a norme e regole di condotta che godono di una elevata percentuale di osservanza, e non solo per la deterrenza delle sanzioni previste in caso di violazione.

Ritengo importante puntualizzare e sottolineare questo aspetto: nel settore dei servizi pubblici essenziali, lo sciopero si svolge, prevalentemente, nel *pieno rispetto* delle norme, legali e derivate, che lo regolamentano.

È emblematico, a tal proposito, il dato statistico che vede, nel periodo del quale si relaziona, l'adozione di sole **3 delibere di valutazione del**

comportamento, con l'irrogazione di sanzioni, nei confronti dei soggetti proclamanti, a conclusione di procedimenti aperti dalla Commissione a seguito dell'effettuazione di scioperi illegittimi.

Non è un risultato inatteso, ma il punto di arrivo di un modello normativo la cui scommessa è stata quella di puntare sull'assimilazione di una cultura del conflitto, sostenuta da un'efficace vigilanza del Garante. L'idea di fondo è che le regole sugli scioperi, per avere diffusa applicazione, devono ricevere il consenso dei destinatari o, quanto meno, saper convincere.

Il ridotto esercizio del potere sanzionatorio si lascia maggiormente apprezzare a fronte del dato complessivo delle azioni conflittuali documentate nel 2023 nei servizi pubblici essenziali.

È un andamento sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente (**1.649 scioperi proclamati** rispetto ai 1.618 del 2022, dei quali ne sono stati **effettuati 1.129**, uno in più rispetto al 2022), ed in netta diminuzione su base decennale (2330 proclamazioni nel 2012, con 1375 scioperi effettuati).

L'andamento della conflittualità richiede di essere osservato senza trarre conclusioni affrettate. Il dato quantitativo esposto rappresenta la mera somma aritmetica di tutte le astensioni (generalì, nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie e accessorie, etc.), attuate da varie sigle sindacali, a volte separatamente per la stessa giornata, incluse le forme di protesta dei lavoratori autonomi. La portata dei dati viene formalmente amplificata dall'essere riferiti a proclamazioni separate, ma non coincide (per eccesso, anche notevole) con le effettive giornate interessate da azioni di sciopero.

Il successo della legge si deve inoltre al suo assestamento nel tempo, compresa l'assimilazione degli strumenti operativi che le danno forza.

Confermando una tendenza emersa da molti anni, l'attività "quotidiana" della Commissione si è spostata ad un momento precedente l'effettuazione dello sciopero, quello della proclamazione, con un intervento a monte, rivolto a prevenire l'attuazione di scioperi irregolari. Ciò avviene principalmente mediante indicazioni immediate inoltrate alle parti, non appena la Commissione ravvisi qualche possibile profilo di illegittimità nel documento di proclamazione.

Nel 2023 tali **indicazioni preventive sono state 254** (su un totale di 1648 proclamazioni, quindi pari al 15%) ed esse hanno avuto un tasso di osservanza pari al 96%. La violazione segnalata più frequentemente ha riguardato la regola della rarefazione oggettiva, la cui gestione pratica è molto complessa anche per le stesse organizzazioni proclamanti.

La funzione delle indicazioni preventive di illegittimità non è affatto quella di autorizzare o impedire uno sciopero, intervento - questo - che non rientra nei compiti istituzionali del Garante. Si tratta di atti istruttori interni volti a richiamare l'attenzione su talune criticità rilevate nel documento di proclamazione che, a sciopero effettuato, potranno eventualmente dar luogo ad una valutazione del comportamento dei soggetti proclamanti.

La maggior parte delle procedure gestite dalla Commissione resta orientata a generare opportunità per soluzioni condivise, piuttosto che imporre sanzioni, anche attraverso una significativa attività di confronto con le parti sociali: nel 2023 sono state svolte **8 audizioni formali** con organizzazioni sindacali e aziende, alle quali possono aggiungersi altri incontri di tipo informale che avvengono su richiesta dei soggetti interessati, a conferma di un ruolo della Commissione anche come luogo di mediazione e di confronto.

Le cause di insorgenza dei conflitti: considerazioni preliminari

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, il conflitto collettivo è originato da una molteplicità di fattori di varia natura.

Vi incidono cause oggettive e di contesto, comuni peraltro a tutti i Paesi europei, quali la pressione della globalizzazione dei mercati sulle economie nazionali; l'impatto innescato dalle recenti guerre, che hanno provocato l'aumento dei costi energetici, determinando il ritorno del problema dell'inflazione; le esigenze di sostenibilità finanziaria che impongono tagli o riduzioni agli investimenti pubblici.

Si tratta di criticità che, unitamente ai fattori di contesto nazionali, hanno certamente influito sulle cause e, più in generale, sull'andamento del conflitto collettivo in Italia.

La molteplicità dei fattori che impattano sul sistema di relazioni sindacali impone necessariamente una selezione delle questioni da illustrare in questa sede.

Una considerazione di primo piano meritano sin d'ora taluni conflitti, che appaiono anche qualitativamente diversi non avendo ad oggetto la contrattazione collettiva o rivendicazioni di natura negoziale. Da essi sicuramente non deriva la maggior parte degli scioperi proclamati nei servizi essenziali, ma toccano nondimeno questioni importanti, affrontate nel corso dei primi mesi del nostro mandato.

Conflitto e sicurezza sul lavoro

La prima questione riguarda uno dei temi più sensibili e delicati del mondo del lavoro.

Mi riferisco agli scioperi che vengono proclamati per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, ai quali la legge stessa ha dato, giustamente, una corsia preferenziale (art. 2, comma 7) delineando un diverso *bilanciamento normativo* degli interessi in gioco.

Per questi scioperi, detti appunto "di protesta", non si prevede l'obbligo di preavviso e di indicazione della durata, ma solo la garanzia dei servizi minimi sui quali gli utenti possono in ogni caso contare.

Questa norma continua ad esse fonte di controversie (documentate nel Rapporto sul contenzioso) in ordine alla esatta identificazione della sua estensione, allorquando si deducano non eventi dannosi ma eventi di pericolo. Pur tenendo ferma la sfera operativa più rigorosa e meno estesa, ne sono in crescita le occasioni di applicazione. Le aggressioni cui sono esposti i lavoratori attivi in particolari settori (su tutti, trasporti urbani e ferroviari; personale sanitario e scolastico; addetti alla sicurezza pubblica) stanno assumendo contorni importanti e, per le morti sul lavoro, addirittura drammatici.

Numerosi sono stati infatti, nel corso del 2023, gli incidenti mortali sul lavoro che, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, hanno riguardato prevalentemente gli addetti agli scali portuali e alle linee ferroviarie.

L'episodio più grave di cui la Commissione si è occupata è stato l'incidente ferroviario accaduto nella notte tra il 30 e il 31 agosto 2023 alle

porte di Torino, sulla tratta Brandizzo-Chivasso, che ha provocato cinque morti, ponendo in primo piano il problema della *sicurezza negli appalti* in un settore alquanto rischioso, qual è la manutenzione delle infrastrutture ferroviarie. Già l'anno in corso registra altre due gravissime stragi sul lavoro nei settori di nostra competenza, che hanno ingenerato una estesa mobilitazione sindacale: l'esplosione che il 9 aprile scorso ha colpito la centrale idroelettrica di Suviana sull'Appennino bolognese, in cui sette persone hanno perso la vita; e l'incidente del 6 maggio scorso in cui sono morti cinque operai che svolgevano in subappalto lavori di manutenzione di impianti idrici e fognari a Palermo.

Non si tratta di un conflitto collocabile nel solco della tradizione rivendicativa del sindacato, se non in forma dimostrativa o meramente simbolica: si tratta di una emergenza nazionale.

Nel 2023 il lavoro ha ucciso oltre 1.000 persone, quasi tre morti al giorno e il *trend* non si è arrestato nei primi mesi del 2024. Sono cifre allarmanti che mettono in luce le sfide e i pericoli quotidiani affrontati dai lavoratori, con punte drammatiche in edilizia e in agricoltura.

Come dopo ogni grave incidente sul lavoro, nonostante gli appelli per norme più severe e maggiori controlli per evitare nuove stragi, non sembra che i cambiamenti sperati ci siano stati. La statistica delle denunce di infortunio mortale all'Inail non è così diversa da quella di dieci anni fa (erano state 1.175 nel 2013, sono 1.041 quelle registrate nel 2023).

La Commissione, di fronte a tale situazione, che causa la perdita di vite umane e che sta assumendo dimensioni intollerabili, intende qui esprimere la propria solidarietà ai lavoratori e alle famiglie colpite e lanciare un forte appello alle istituzioni affinché il rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro non rimanga una promessa a vuoto.

La sicurezza non è un costo (né, riduttivamente, un investimento) bensì un *diritto fondamentale ed universale* dei lavoratori, come tale riconosciuto anche dall'Oil.

Lo sciopero generale e la sua disciplina

Tra gli interventi più significativi - anche per il suo clamore mediatico - dell'anno appena trascorso, si segnala quello relativo alla proclamazione

del 17 novembre 2023, definita come sciopero generale dalle Confederazioni Cgil e Uil.

La legge 146 del 1990 ha del tutto ignorato lo sciopero generale, nel suo ampio significato di momento di elevata mobilitazione collettiva che coinvolge tutte le categorie pubbliche e private, e quindi l'intero mondo del lavoro, ed in cui le ragioni dell'azione sindacale assumono connotazioni anche politiche, sovente di contrasto o in dissenso con iniziative o riforme legislative.

Applicare le discipline di settore avrebbe significato negare la possibilità di uno sciopero generale.

È questa la ragione per cui la Commissione ha deciso di occuparsene, con una delibera del 2003 (delibera n. 03/134 del 24.9.2003), sostenendo questa forma di conflitto attraverso un nuovo e più avanzato bilanciamento degli interessi in gioco.

Le scelte effettuate in tale occasione hanno di fatto privilegiato l'esercizio del diritto di sciopero nella sua dimensione "generale" a discapito del diritto costituzionale degli utenti di contare sul rispetto delle discipline di settore, con deroghe importanti e trasversali (quali, tra l'altro, i limiti di durata alla prima azione di sciopero e, soprattutto, il divieto di concomitanza, consentendosi il contemporaneo coinvolgimento nell'astensione di servizi che incidono sullo stesso bacino d'utenza, come ad esempio tutti i trasporti).

Nel concedere l'esenzione dalle discipline di settore, la delibera ne delimita l'ambito di applicazione richiedendo un elemento ragionevolmente selettivo, tanto nella definizione delle sue premesse teoriche quanto nella sua pratica applicazione: che - nei documenti di proclamazione - le confederazioni coinvolgano contestualmente tutte le categorie pubbliche e private in una medesima giornata lavorativa.

È quanto non riscontrato con riferimento alla proclamazione del 17 novembre scorso.

Tale sciopero si articolava in cinque differenti giornate collocate in più settimane su base regionale. La Commissione ha pertanto segnalato, con un'indicazione immediata, che non ricorrevano i presupposti per l'applicazione della delibera in materia di sciopero generale con le deroghe in essa previste.

L'anzidetto intervento preventivo ha dato luogo ad un immediato confronto con le Confederazioni proclamanti, ascoltate in audizione per un chiarimento sulle rispettive posizioni. Il confronto si è peraltro esteso agli interlocutori parlamentari, con un'audizione informale svolta su invito delle Commissioni riunite Lavoro e Trasporti della Camera dei Deputati. Col *dossier* consegnato alla Camera, a supporto dell'audizione, si sono intese rafforzare la trasparenza e le ragioni delle conclusioni cui è giunta la Commissione.

Due cose vorrei ancora dire sul senso e sulle ricadute di quella scelta, specie a quanti hanno inteso darne una lettura politica.

Ne sono nitide e addirittura intuitive le ragioni. Una disciplina unificante introdotta, in deroga alle regole di settore, per far scioperare tutte insieme le diverse categorie del lavoro pubblico e privato, non ha ragione di essere applicata quando l'anzidetto presupposto non ricorra.

La critica, rivolta alla Commissione sulle pagine di un autorevole quotidiano nazionale, di far ricorso a superate *teorie definitorie* del diritto di sciopero - vecchio strumento concettuale, ben noto agli studiosi del diritto sindacale, con cui surrettiziamente negli anni '50 e '60 del secolo scorso si pretendeva di regolare lo sciopero imponendo modelli ideologici al suo spontaneo esercizio - ignora che i confini della legittimità dello sciopero sono, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, stabiliti per legge.

Scelte di politica sindacale sui modi migliori per organizzare uno sciopero generale, anche secondo modalità del tutto nuove rispetto alla prassi consolidata, sono ovviamente legittime.

Resta il fatto che chi invoca l'applicazione di un regime di particolare favore per la propria azione conflittuale, comportante un significativo aggravio per i diritti costituzionali degli utenti, è vincolato al rispetto dei suoi presupposti identificativi.

Ben presente è stata inoltre la considerazione delle conseguenze negative cui avrebbe dato luogo qualsiasi forzatura interpretativa sui presupposti di applicazione di questa delicata delibera, col rischio di renderla ingovernabile ed incentivarne un uso opportunistico.

La necessità di mantenere un saldo controllo sulla sua interpretazione è emersa da tempo.

La prassi sindacale mostra una eccessiva frequenza del ricorso a tale forma di astensione, che vede protagoniste soprattutto confederazioni di base o autonome. **Nel 2023**, sono stati effettuati **11 scioperi generali nazionali**, a volte concentrati nella medesima giornata, proclamati da diverse confederazioni sindacali (erano stati ben 23 quelli proclamati nel 2022, 21 nel 2021), per le motivazioni più disparate, tutti legittimi e quasi tutti con scarso seguito.

Di qui l'impegno della Commissione a ragionare su un più pragmatico piano di *effettività*, anziché di mera legittimità, con una valutazione riferita alla capacità dei sindacati proclamanti di raccogliere adesioni alle proprie iniziative di sciopero su quei determinati obiettivi.

Questo passaggio tocca uno dei nodi centrali della più recente prassi applicativa del Garante.

Si muovono in questa direzione le delibere, adottate a fine 2022, sul divieto di concentrazione, con gli scioperi generali, degli scioperi comportanti il trasporto passeggeri e quella, conseguenziale, sulla "bollinatura" - una sorta di pagella a colori - con l'intento di misurare, attraverso i dati storici di effettiva partecipazione agli scioperi, il peso del sindacato proclamante ed il presumibile impatto degli scioperi generali sul funzionamento dei servizi essenziali.

L'opportunità di affinare questo meccanismo presuntivo, al fine di perfezionare le c.d. *valutazioni di impatto*, è stata oggetto di ampia e significativa attenzione sin dai primi mesi del nostro mandato.

Conflitto e contrattazione

Le tradizionali cause di insorgenza dei conflitti, specie a livello nazionale, sono tutte interne al sistema di relazioni sindacali e ne riflettono peculiarità e criticità.

La regolazione del conflitto dovrebbe poter contare sulla solidità e sulla tenuta del sistema negoziale che, già di per sé, è un fondamentale strumento di composizione.

Mentre la discussione sulla necessità di una legge sulla rappresentatività sindacale è sempre complicata, con argomenti a favore e contro che si contendono il campo da anni, la sperimentazione del nuovo sistema di

relazioni sindacali di cui era stata condivisa in modo unitario l'esigenza dalle maggiori Confederazioni ormai dieci anni orsono col "Testo unico sulla rappresentanza" del gennaio 2014 - che annunciava regole più chiare e più esigibili, anche in termini di controllo dei conflitti in vigore del contratto collettivo - può essere considerata un'occasione perduta.

Nella sua proiezione esterna, tale vuoto regolativo ha fatto emergere fattori di accentuata complessità che, pure innegabili, non rappresentano una delle fonti di maggiore conflittualità nei servizi pubblici essenziali.

Malgrado l'impressionante crescita del numero dei contratti collettivi nazionali depositati nell'Archivio del Cnel nel corso del 2023 (1.033 secondo l'ultima rilevazione, di cui 971 relativi al settore privato), risulta che il 96,9% dei lavoratori privati è coperto da un Ccnl sottoscritto da Federazioni di categoria aderenti a Cgil, Cisl, Uil, secondo dinamiche di effettività non molto diverse da quelle del passato.

Di estrema importanza appare piuttosto la *puntualità nei rinnovi dei contratti collettivi*, elemento essenziale per un sano modello di relazioni sindacali, soprattutto in questi anni di elevata pressione inflazionistica che ha eroso il potere d'acquisto delle retribuzioni.

La contrattazione collettiva nel settore rivela invece la sua debolezza, in particolare in alcuni delicati servizi, nei quali il mancato rinnovo del contratto collettivo si protrae per anni.

Secondo gli ultimi dati Istat, resi a fine 2023, il tempo medio di attesa per il rinnovo in Italia è di oltre due anni e mezzo, e un lavoratore su due nel settore privato ha il contratto collettivo scaduto.

Laddove esistono consolidate relazioni sindacali, e ve ne sono in molti settori, il rinnovo costituisce un importante strumento di composizione del conflitto.

È il caso del rinnovo, a fine dicembre 2023, del Ccnl per le attività di *handling* aeroportuale, scaduto da oltre tre anni, che ha dato luogo nel pieno periodo estivo a numerosi scioperi. Altro rinnovo importante è stato quello del Contratto collettivo aziendale di lavoro della società Italo-Ntv scaduto da quasi due anni, sottoscritto ad agosto 2023, ancorché non in modo unitario. A fine 2023 sono scaduti il Ccnl dei marittimi, settore di importanza strategica anche per l'economia nazionale, il Ccnl della mobilità/area contrattuale Attività Ferroviarie e il Ccnl della mobilità/area

contrattuale Autoferrotranvieri, che coprono settori ad alta intensità conflittuale. Per tutti sono in corso le trattative per il rinnovo.

Tra i conflitti aperti nel periodo in esame, c'è quello per arrivare al contratto unico della Sanità privata che nasce dall'esigenza - in un settore che impatta sul diritto costituzionale alla salute dei cittadini e che si avvale di finanziamenti pubblici - di semplificare gli assetti negoziali e di rafforzare le tutele degli operatori della sanità privata, allineandole a quelle della sanità pubblica. Il risultato negoziale più significativo è stato l'accordo ponte firmato ad ottobre 2023 per il superamento del Ccnl in *dumping* delle Residenze Sanitarie Assistenziali, vecchio di oltre dieci anni.

Esternalizzazioni e nuova geografia dei conflitti

Gli equilibri del sistema di relazioni sindacali sono messi a dura prova da una nuova organizzazione dei servizi pubblici essenziali, che conduce alla *gestione esternalizzata* di molti di questi servizi.

Come per tutte le attività *labour intensive*, al cui interno il costo del lavoro è il capitolo più importante di spesa, ciò avviene attraverso appalti e subappalti "al ribasso" che, in taluni dei settori di nostra competenza, si manifesta con differenze retributive anche notevoli dovute ai diversi contratti collettivi applicati, peggiorativi rispetto a quello specifico del settore.

Non solo i servizi esternalizzati incarnano quella rappresentazione delle forme di *lavoro povero*, oggi all'attenzione di una Direttiva europea e del dibattito politico interno, ma modificano in profondità la fisionomia e le ragioni del conflitto.

La diffusione degli affidamenti in appalto e subappalto indebolisce la capacità di rappresentanza dei sindacati firmatari dei contratti, anche se molto rappresentativi, attraverso l'applicazione parallela e prevalente di Ccnl alternativi a quello di settore, che viene sottoposto a spinte particolaristiche e centrifughe, con ripercussioni significative sulla geografia (e sulla governabilità) dei conflitti, come è evidente osservandone il *trend* nel settore Igiene ambientale.

Tale massiccia esternalizzazione sottopone a tensione persino il settore pubblico, che ha un sistema di rappresentatività negoziale certificata per

legge e accordi sindacali ad efficacia generale, pur scontando un forte ritardo sul fronte delle assunzioni ed una cronica carenza di personale.

Anche i contratti di comparto sono assoggettati dalle pratiche di *outsourcing* alla continua e assorbente interferenza e sovrapposizione di altri contratti collettivi - multiservizi, terziario, cooperative sociali, vigilanza privata (contratto, quest'ultimo, censurato dalla Cassazione per insufficienza retributiva e rinnovato nel 2023 con importi più adeguati) - con divaricazione tra protagonisti "interni" delle relazioni negoziali e soggetti del conflitto, che si trasferisce all'esterno del comparto con altri attori e proprie rivendicazioni.

Un esempio su tutti è, nel periodo in esame, la conflittualità nel settore del privato sociale e della sanità pubblica.

Quasi metà degli scioperi proclamati a livello locale riguardano la gestione di servizi comunali esternalizzati, in settori delicatissimi come i servizi socio-assistenziali ed educativi ad anziani o disabili, la refezione e il trasporto scolastico, la gestione degli asili nido e delle scuole materne. La medesima percentuale si registra nell'ambito della Sanità pubblica, dove peraltro l'*outsourcing* si sta estendendo da servizi accessori e strumentali (lavanderia, pulizie, parcheggio, *call center*) a servizi più qualificati anche dal punto di vista medico, quali i *test* di laboratorio e l'assistenza infermieristica.

La gestione esternalizzata dei servizi alimenta situazioni di precarietà diffuse e, non di rado, genera l'iniqua prassi del prolungato ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, quasi sempre dovuta alla mancata erogazione, da parte del committente (spesso soggetto pubblico), delle risorse finanziarie necessarie all'appaltatore per poter svolgere il servizio.

L'inadempimento dell'obbligo retributivo continua a rappresentare, nell'anno di riferimento, la metà delle cause di insorgenza dei conflitti nel settore Igiene ambientale nelle regioni del Sud e nel settore dei servizi comunali esternalizzati. Un conflitto che serve non ad ottenere più diritti, ma a chiedere il rispetto di quelli esistenti, contenuti nel contratto di lavoro.

Su tale aspetto la Commissione di garanzia richiama l'attenzione da anni, anche mediante la pubblicazione delle apposite Linee guida sugli appalti.

Tra le misure messe in campo, vi è il tentativo di estendere il potere di valutazione del comportamento anche nei confronti dei soggetti committenti, per la capacità che hanno di influenzare fortemente le condizioni di lavoro, pur con la difficoltà di esercitare con pienezza i propri poteri sanzionatori rimanendo entro il perimetro applicativo della legge 146, nella sua interpretazione letterale e più rigorosa.

La precedente Commissione ha avviato una collaborazione sinergica con la Corte dei conti, per poter individuare eventuali responsabilità amministrative e contabili degli enti pubblici committenti, fino all'accertamento di eventuali danni erariali.

Il controllo sulle esternalizzazioni ha iniziato a collocarsi anche al centro dell'agenda legislativa, al fine di contenere i costi sociali di tali pratiche commerciali.

Tra gli interventi più importanti, è da menzionare il nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), che contiene soluzioni moderne e avanzate sulla libertà di scelta dei contratti collettivi applicabili, ed i vincoli economici e normativi introdotti per appalti e subappalti privati dal recente decreto sul Pnrr (L. 29 aprile 2024, n. 56).

Conflitti “minori” e prevenzione delle controversie

La Commissione svolge un'intensa attività di intervento non solo nei grandi scioperi nazionali, ma anche, in modo meno eclatante, in tutti i *conflitti minori*, in aziende erogatrici di servizi pubblici meno note, nell'intero territorio nazionale.

Interi settori dei servizi pubblici essenziali sono interessati da conflitti puramente locali, ma di notevole impatto quantitativo. Su 1129 scioperi effettuati nel periodo in esame, 920 hanno una dimensione locale, ben oltre l'80%.

Si tratta di rivendicazioni originate dalla gestione quotidiana dei rapporti di lavoro (cronica carenza di personale, distribuzione dei carichi di lavoro, turni, lavoro straordinario, riconoscimento di indennità, e via dicendo), che moltiplicano le occasioni di conflitto. Ne è un esempio la vicenda che - nell'anno in cui si relaziona, ma il conflitto è ancora in corso - ha visto contrapposta la Polizia Locale di Milano all'Amministrazione

comunale per l'organizzazione dei turni notturni, con numerosi scioperi proclamati cui hanno fatto seguito altrettante ordinanze di precettazione.

Al controllo di questa microconflittualità dovrebbero porre rimedio gli interventi precedenti la proclamazione dello sciopero volti a favorire una qualche forma di deflazione del contenzioso: ciò attraverso il preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per legge, sul rigoroso rispetto delle quali la Commissione è costantemente impegnata.

I risultati non sono pienamente soddisfacenti ed a tale aspetto deve essere dedicata una riflessione particolare.

La gestione della legge 146 potrebbe trovare nuovi spazi di sviluppo valorizzando adeguatamente, più di quanto sia stato fatto finora, gli strumenti interni di composizione delle controversie previsti nel sistema di relazioni sindacali.

Il “problema” del conflitto nel settore dei trasporti

Per l'andamento del conflitto nei vari servizi si fa rinvio alle relazioni di settore, nelle quali si può rinvenire un'analisi dettagliata, corredata da precisi dati statistici.

Ci si limita qui a riferire relativamente al servizio dei trasporti, nel quale lo sciopero mostra la sua più intensa capacità vulnerante e attraverso il quale spesso si tende (ingenerosamente) a giudicare l'intera esperienza applicativa della legge 146.

Relativamente a tale aspetto, è opportuno ricordare che, in occasione di uno sciopero riguardante il servizio di trasporto passeggeri (aereo, ferroviario, marittimo, trasporto pubblico locale), il cittadino-utente può sempre contare sulla previsione di fasce orarie di garanzia del servizio.

Non è cosa da poco conto, se si pensa che in altri vicini Paesi europei, con ordinamenti democratici, lo sciopero spesso pregiudica, in modo completo, la fruizione dei servizi, anche per numerosi giorni consecutivi.

Lo dimostrano le ondate di astensioni nei trasporti registrati nel 2023 in tutta Europa. Dalla metropolitana di Parigi, chiusa per giorni a seguito delle proteste sindacali contro la riforma Macron delle pensioni; allo sciopero del trasporto aereo in Germania che ha paralizzato per giorni, e senza servizi

minimi garantiti, la mobilità di molti cittadini europei; agli scioperi dei treni che hanno bloccato la Germania durante l'intero 2023 culminati con lo sciopero di sei giorni, il più lungo nella storia delle ferrovie tedesche, con un impatto enorme oltre che sull'utenza anche sull'economia del Paese.

Non a caso, all'estero la nostra legge di regolamentazione dello sciopero è guardata con notevole interesse. L'ondata di agitazioni nel settore pubblico che ha interessato il Regno Unito nel periodo della Brexit ha condotto, ad esempio, all'approvazione nel 2023 di una legge sugli scioperi e i livelli minimi di servizio (lo *Strikes - Minimum Service Levels - Act 2023*), peraltro molto diversa dalla legge italiana, per il forte ruolo riservato all'esecutivo anziché alle parti sociali nella sua implementazione.

Nel nostro Paese, malgrado le regole vigenti siano *tutte rispettate*, nei trasporti si manifesta da anni un ampio fenomeno di microconflittualità, legato alla annosa questione della frammentazione della rappresentanza sindacale nel settore. Si assiste ad un reiterato ricorso allo sciopero, spesso collocato a ridosso di giornate festive, che genera disservizi con una frequenza tale da apparire poco comprensibile ad un comune cittadino.

È un dato evidente che la conflittualità nel settore è sempre sostenuta: su 1649 proclamazioni nel 2023, ben 639 sono nell'ambito del trasporto passeggeri (aereo, ferroviario, marittimo, pubblico locale). Più o meno gli stessi livelli di dieci anni fa.

Quanto agli **scioperi effettuati**, rimane stabile il conflitto nel servizio di **Trasporto aereo**, nel quale si sono avuti 141 scioperi, rispetto ai 138 dello scorso anno, di cui 58 a livello nazionale. Risultano invece diminuiti gli scioperi nel servizio di **Trasporto ferroviario**, con 57 astensioni (nel 2022 erano state 82) di cui 19 a livello nazionale. Dimezzato è il conflitto nel **Trasporto marittimo** che nel 2023 ha registrato 6 scioperi, rispetto ai 12 dell'anno precedente, di cui 3 nazionali. Un incremento significativo si ha, invece, nel settore del **Trasporto pubblico locale** con 245 scioperi effettuati, contro i 193 dell'anno precedente, di cui 17 a livello nazionale. I dati disaggregati confermano che si tratta di conflitti prevalentemente locali, non legati alle scadenze dei rinnovi contrattuali.

È proprio a causa di questo suo radicamento strutturale ed endemico - in uno dei settori di maggiore fruizione da parte dei cittadini - che il settore dei trasporti è sempre stato, e rimane, l'area elettiva di intervento della *precettazione* ai sensi dell'art. 8 della legge 146.

Nell'anno 2023 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato tre ordinanze di precettazione: la prima, il 12 luglio, anche su indicazione del Garante, in occasione di uno sciopero nazionale del trasporto ferroviario; la seconda il 14 novembre e l'ultima il 12 dicembre, entrambe in occasione di uno sciopero nazionale del trasporto pubblico locale. In tutti i casi il Ministro ha disposto la riduzione della programmata durata delle astensioni.

La precettazione non può comunque essere una soluzione “di sistema”, quale punto di equilibrio e di conciliazione tra i diversi interessi in gioco, bensì rimane - come dice la legge - la soluzione di “un caso”, espressione di un potere straordinario orientato da necessità contingenti e di urgenza sociale.

Seguo queste materie da molti anni e sono ben consapevole delle critiche di quanti ritengono la legge 146 ormai *insufficiente*, non più adeguata ai tempi e bisognosa di un aggiornamento normativo quantomeno nel settore dei trasporti.

Le esigenze di rinnovamento, da tempo presenti nel dibattito, volte a dotare la legge 146 di congegni di democrazia sindacale più moderni sulla proclamazione degli scioperi, scontano la mancata convergenza su un testo condiviso dalle parti sociali, necessario per trovare un punto di coesione e di sintesi, che ha finora comportato il rigetto di numerose iniziative legislative presentate in passato.

In parallelo a quella appena descritta, si muovono sollecitazioni di segno opposto, che rimproverano alla legge 146 un *eccesso di regolazione*: le viene mossa l'accusa di essere la più severa disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero esistente nel panorama comparato, additando l'esigenza di una verifica del suo impianto complessivo con gli sviluppi che la protezione del diritto di sciopero riceve a livello internazionale.

Ne è conferma il reclamo che di recente è stato presentato dall'organizzazione sindacale Usb al Comitato Europeo per i Diritti Sociali (Ceds), circa la compatibilità della disciplina italiana sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la Carta Sociale Europea. Il ricorso per violazione dell'art. 6 della Carta è stato dichiarato ammissibile nel dicembre 2022. Ne seguiremo con attenzione gli sviluppi.

La regolazione provvisoria nel Trasporto pubblico locale

La risposta che la precedente Commissione, nell'ambito delle sue competenze istituzionali, ha ritenuto di dover apprestare nel delicato settore del Trasporto pubblico locale, per realizzare un migliore e più avanzato temperamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone, è stata quella di intervenire con lo strumento della *rarefazione oggettiva*.

A correzione di una clausola dell'Accordo nazionale del 2018, reputata non idonea ad assicurare l'equo bilanciamento tra diritti parimenti garantiti, la Commissione ha aumentato da dieci a venti giorni l'intervallo tra azioni di sciopero incidenti sul medesimo bacino di utenza, al fine precipuo di decongestionare la frequenza dei conflitti (delibera n. 18/138 del 23 aprile 2018).

Il giudice amministrativo ha ritenuto tale ampliamento dell'intervallo tra azioni di sciopero non adeguatamente motivato. L'annullamento, da parte del Consiglio di Stato, della Regolamentazione provvisoria (sentenze n. 2115 e n. 2116 del 1° marzo 2023), è sicuramente l'evento più rilevante del contenzioso nell'anno appena trascorso.

Si tratta di un tema delicato e complesso. Da un lato, esso investe il corretto esercizio ed i limiti della *discrezionalità tecnica* di cui le Autorità amministrative indipendenti si avvalgono per assolvere le loro funzioni istituzionali. Dall'altro lato, dimostra la difficoltà di trovare la giusta misura del temperamento tra diritto di sciopero e diritto alla mobilità degli utenti.

A contestare la correttezza del nuovo bilanciamento realizzato con la delibera poi annullata, sono state le impugnazioni promosse dalle Federazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil ossia dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, firmatarie del Ccnl di categoria e dell'Accordo di settore sulle regole di esercizio dello sciopero, le quali ricorrono al conflitto con minore frequenza e sempre in occasione di rilevanti vertenze sindacali.

La preoccupazione sottesa ai ricorsi è stata quella di vedersi costrette a contendere i minori giorni liberi di calendario con sigle sindacali autonome molto radicate nel settore, ma ben più aggressive.

La questione rimane tuttora aperta ed è intenzione della Commissione avviare un percorso di verifica con le parti sociali per trovare le opportune soluzioni.

È ancora prematuro trarre le conclusioni in ordine alle ricadute che l'annullamento della nuova regolamentazione potrà determinare nel tempo. La statistica del periodo in esame mostra comunque un incremento significativo, di circa il 20%, della conflittualità nel settore.

Il quadro di insieme

Una Relazione di inizio mandato non può limitarsi al consuntivo sui conflitti e sui dati conoscitivi degli scioperi, ma ambisce a collocarsi in una dimensione anche progettuale, per le attività da esercitare con il nostro contributo di idee e di proposte. La necessità di “avere una visione” ci ha indotto a ragionare su taluni adattamenti suggeriti dall'esperienza applicativa di questi primi mesi.

Aggiornamento e consolidamento delle discipline di settore

L'attività di regolazione richiesta dall'articolo 2 della legge 146 del 1990 può ormai ritenersi, ad oltre trent'anni dalla sua entrata in vigore, compiutamente soddisfatta. Nessun settore (o quasi) dei servizi pubblici essenziali è privo di regole, in forma autonoma (accordi sindacali o, per gli autonomi, codici di autoregolamentazione) oppure eteronoma (provvisoria regolamentazione).

Ciò che emerge con forza è la necessità di un aggiornamento di talune delle discipline vigenti, che negli ultimi anni hanno mostrato qualche sofferenza, in termini di adeguatezza, di fronte a mutamenti sostanziali dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici essenziali.

Liberalizzazioni, privatizzazioni, esternalizzazioni, delocalizzazioni, digitalizzazione dei mercati, sono tutti processi che hanno reso obsolete alcune discipline di settore, con servizi garantiti come “essenziali” che ormai non esistono più, mentre mancano all'appello nuovi servizi necessari alla tutela dei diritti costituzionali degli utenti.

Le parti sociali sono quindi chiamate ad un ripensamento della qualità e consistenza della loro produzione negoziale, restituendo alla loro azione

una condizione di attualità quanto mai necessaria. Ciò in piena sintonia con il modello normativo che affida all'autonomia collettiva il compito di tracciare il percorso più conveniente, adattandolo nel tempo a bisogni ed esigenze di tutela dell'utenza sopravvenute.

Trasparenza e informazione nelle relazioni sindacali

Nella società dell'informazione, anche la proclamazione di uno sciopero è più che mai il risultato di una strategia comunicativa, talora indirizzata a quella che oggi chiameremmo una ricerca di visibilità.

Per questo l'informazione, quale obiettivo trasversale dell'intera legge 146, va declinata in termini più complessi di quelli abitualmente rappresentati dai *media*, che talora producono allarmismi più che informazioni.

È quanto emerso anche nel corso del seminario dal titolo "Sciopero nei servizi pubblici essenziali e ruolo dell'informazione", organizzato dalla Commissione di garanzia insieme alla "Sapienza" Università di Roma il 9 aprile di quest'anno, che ha costituito una prima occasione di confronto e dialogo tra accademici, esperti di diritto, giornalisti e rappresentanti aziendali sugli obblighi di informazione previsti dalla legge 146.

Si tratta di una dimensione diversa dalle problematiche classiche dell'effetto annuncio - normato, e sanzionato come condotta sindacale sleale, dalla stessa legge (articolo 2, comma 6) - tutte in qualche misura connesse alla tempestività o meno della revoca degli scioperi e oggi in gran parte superate.

Particolarmente lungimirante, in questo senso, è stato l'arricchimento degli obblighi informativi imposti ai soggetti erogatori del servizio da talune recenti discipline di settore (trasporto pubblico locale e scuola): in aggiunta agli obblighi di legge, si chiede di dar conto dei dati storici di adesione alle ultime astensioni proclamate dalla medesima sigla sindacale (e, nella scuola, anche dei dati di rappresentatività negoziale certificati), che consentano di stimare l'effettivo impatto di un'astensione collettiva sull'erogazione del servizio.

Se potenziato a sufficienza, questo passaggio consentirebbe alla legge 146 un'apertura dinamica, evitandone un dannoso irrigidimento e calandola

maggiormente nella realtà delle relazioni sindacali. Ciò in aggiunta al giudizio sulla legittimità del singolo sciopero tramite le indicazioni immediate, che pure resta un controllo importante, ma non è il solo strumento di gestione della legge 146 sul quale puntare.

Detta prospettiva è da tempo al centro di apprezzabili sforzi del Garante, tra cui le interessanti soluzioni trovate per talune specifiche questioni, tutte le volte in cui ciò possa considerarsi funzionale agli obiettivi di contemperamento degli interessi in gioco voluti dalla legge 146.

Sono risposte pragmatiche, e molto utili, come quella di evitare di dare comunicazione dello sciopero proclamato all'utenza, quando, sulla base di una valutazione prognostica, l'azienda erogatrice del servizio ritenga l'impatto scarso o addirittura nullo, in relazione ai dati storici di adesione o alla effettiva rappresentanza delle organizzazioni sindacali proclamanti all'interno dell'azienda; o quella di evitare di contestare la rarefazione su scioperi in contiguità temporale con altri, stimati di scarso impatto sull'utenza; o infine quella di sollecitare le aziende erogatrici ad assicurare il servizio al di sopra dei minimi garantiti per legge, in caso di astensioni proclamate da sindacati di scarsa rappresentatività.

L'esigenza che si pone è di dare maggiore organicità a questi interventi, coordinandoli in un quadro d'insieme.

Comunicazione istituzionale e “Registro digitale degli scioperi”

La comunicazione istituzionale risulta determinante per il conseguimento degli obiettivi strategici della Commissione.

Nel periodo di riferimento, oltre al proseguimento dell'attività ordinaria, sono stati ampliati gli strumenti di comunicazione anche attraverso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), che svolge una funzione di “filtro” delle richieste di chiarimenti, segnalazioni o reclami provenienti dagli utenti.

Il sito www.cgsse.it è il principale canale della comunicazione istituzionale della Commissione.

Il numero di visitatori del sito web, nell'anno 2023, è stato pari a 201.442, con un picco di visite nella settimana dal 13 al 19 novembre 2023 (20.131), in coincidenza con lo sciopero generale del 17 novembre

proclamato da Cgil e Uil. Più del 50% degli accessi è avvenuto tramite *smartphone*.

Il 58,6% degli utenti che hanno consultato il sito della Commissione proviene dall'Italia. Significativa è anche la percentuale di visitatori proveniente da Paesi esteri, con particolare riguardo agli Stati Uniti d'America. È ragionevole presumere che gli stessi siano interessati ad eventuali scioperi del servizio di trasporto passeggeri in caso di viaggi in Italia.

Consapevole dell'importanza strategica di un'efficace e compiuta comunicazione in tale ambito, questa Commissione intende perseguire l'obiettivo di realizzare un "Registro digitale degli scioperi" che metta a sistema le indicazioni già reperibili sul sito *web* istituzionale nella pagina dedicata al "Calendario degli scioperi".

L'ambizione è quella di garantire l'eshaustività e, soprattutto, l'*ufficialità* di un servizio di raccolta dei dati, anche attraverso una previsione di legge che (correggendo una lacuna della formulazione attuale) veda la Commissione di garanzia come diretta destinataria dei documenti di proclamazione. Un servizio, inoltre, di impianto universale perché riguarderebbe - a differenza delle banche dati gestite dalle amministrazioni di settore (l'Osservatorio sui conflitti sindacali del Mit ed il Cruscotto degli scioperi gestito dal Map) - tutte le astensioni collettive dal lavoro, proclamate a livello nazionale, locale, aziendale, che abbiano un impatto sui servizi pubblici essenziali.

Ciò offrirebbe un ulteriore servizio ai cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali, alle Istituzioni, alle parti sociali ed agli operatori del settore, attraverso un accesso telematico diretto al patrimonio informativo che la Commissione detiene in via esclusiva; con la possibilità, per la Commissione, di calibrare maggiormente i propri interventi su una logica di relazioni sindacali, attenta alle dinamiche in evoluzione.

La gestione amministrativa della Commissione di garanzia

Ultimo tra gli obiettivi in agenda, non certo per importanza, è quello di rendere più efficiente e funzionale l'organizzazione interna della Commissione di garanzia.

La Commissione sugli scioperi ha dotazioni di personale e, soprattutto, stanziamenti di bilancio non paragonabili a quelli, ben più consistenti, delle altre Autorità amministrative indipendenti, alcune delle quali, peraltro, dispongono di autonomi canali di approvvigionamento che si configurano quali fonti finanziarie integrative con importi, in taluni casi, assai rilevanti derivanti dalla riscossione di corrispettivi dal mercato di competenza.

La Commissione di garanzia è finanziata con fondi erariali posti a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'art. 3, comma 149, della legge n. 350 del 2003.

Tale capitolo, che rappresenta l'unica fonte di finanziamento, nell'ultimo decennio non ha subito alcun incremento sostanziale, se non nell'ultima legge di bilancio che ha previsto un ulteriore stanziamento, importante ma non sufficiente. V'è da aggiungere che le misure legislative in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, di cui sono destinatarie tutte le Amministrazioni pubbliche ricomprese nell'elenco pubblicato annualmente dall'ISTAT, hanno comportato, negli anni, una progressiva riduzione delle risorse disponibili, a fronte di un incremento esponenziale dei costi di funzionamento (beni, servizi, utenze).

Questa Commissione, pur consapevole delle esigenze correlate al bilancio pubblico, rivolge dunque in questa sede un appello al Parlamento e al Governo affinché vengano garantite le risorse necessarie a svolgere con efficacia il proprio ruolo nella gestione del conflitto, ed evitare il rischio di una compromissione nella delicata azione di contemperamento di diritti costituzionalmente garantiti.

Per realizzare una migliore utilizzazione delle risorse finanziarie e professionali disponibili, già dai primi mesi del mandato è in atto una fase di intenso lavoro interno, con l'obiettivo, da un lato, di ottimizzare i costi nell'ottica di un contenimento della spesa pubblica e, dall'altro lato, di dotare quanto prima la Commissione di un Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale, che valorizzi la professionalità e le esperienze acquisite, in linea con quanto previsto per le altre Autorità amministrative indipendenti.

Considerazioni conclusive e ringraziamenti

Nell'avviarmi a concludere, la Commissione di garanzia non può non augurarsi un sistema di relazioni industriali nel quale il conflitto collettivo si svolga nel rispetto delle regole, confidando nel senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali, con il loro dovere di influenza nei confronti dei propri iscritti, delle aziende e amministrazioni erogatrici di servizi essenziali. L'auspicio è anche quello di un ruolo più attivo delle associazioni dei consumatori e utenti, alle quali la legge affida un compito importante.

Il bilancio complessivo dell'esperienza applicativa della legge 146 registra luci ed ombre. Può senz'altro essere considerato positivo nella prospettiva di una gestione concertata del conflitto, anche se negli anni più recenti il sistema di regolazione - che ha conosciuto l'unica sua riforma legislativa nel 2000 - ha mostrato alcuni limiti di fronte alla frammentazione sindacale e alla emersione di forme di conflittualità patologica, parzialmente temperate dall'attività interpretativa e di *moral suasion* della Commissione.

Questo deriva soprattutto dal fatto che la legge 146 si concentra sul "come" dei conflitti, ma non sul "se" e sul "chi" degli scioperi, per usare un'efficace espressione di Massimo D'Antona, cui va un commosso ricordo a 25 anni dal suo efferato omicidio avvenuto il 20 maggio 1999.

Ovviamente i problemi qui solo accennati, che alludono a percorsi e procedure da implementare sulle decisioni di proclamare uno sciopero, possono trovare una pluralità di soluzioni diverse, sulle quali è aperta la riflessione degli studiosi e l'impegno delle forze politiche.

A nome di tutta la Commissione voglio rivolgere un caloroso ringraziamento a Caterina Valeria Sgrò, dal mese di marzo nuovo Segretario generale, a Giovanni Pino, storico Capo di Gabinetto, a Claudia Baldassarre, Capo della Segreteria, a Vincenzo La Manna, Capo Ufficio stampa e, naturalmente, a tutto il personale, per il lavoro instancabile profuso nel rilanciare e promuovere le nostre iniziative con grande professionalità e passione.

Un ringraziamento anche alle tante Istituzioni con le quali la Commissione collabora quotidianamente per il raggiungimento dei suoi

obiettivi. Fra esse, in particolare, l'Avvocatura dello Stato, sempre al nostro fianco in sede di giudizio.

Questa Commissione è in carica da meno di un anno. Il proponimento è quello di interpretare il mandato che ci è stato conferito, nell'interesse della collettività, con grande senso di responsabilità ma anche con intelligenza istituzionale, per evitare che il nostro compito si esaurisca in un'attività meramente burocratica e di *routine*.

È uno sforzo che, naturalmente, ci auguriamo abbia il miglior successo possibile.