

La Relazione per l'anno 2013 illustrata in Senato dal Presidente della Commissione di Garanzia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, rileva come la maggior parte degli scioperi che si sono registrati in queste tipologie di servizi è provocata da carenze e criticità gestionali, dalla riduzione degli stanziamenti destinati a finanziare tali servizi e dal ritardo nell'erogazione dei corrispettivi spettanti alle aziende appaltatrici del servizio, da parte delle stazioni appaltanti. Con riferimento alla lettera h dell'art. 13 della legge 146/1990 che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Relazione ricorda che quest'ultima costituisce una misura la cui applicazione dovrebbe garantire una più equilibrata attribuzione della responsabilità dell'insorgenza e dell'intensificazione del conflitto, incentivando la correzione di patologie comportamentali interne ad amministrazioni ed imprese le cui ricadute incidano negativamente sulla condizione dei lavoratori.

di Alessandro Forlani

SERVIZI PUBBLICI: LA RESPONSABILITÀ DELLE STAZIONI APPALTANTI NELL'INSORGENZA DEL CONFLITTO COLLETTIVO

Alessandro FORLANI è componente della Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, dove ha rivestito in una prima fase le funzioni di Commissario delegato per il settore Sanità, Credito, Farmacie e Funerario e poi, dal febbraio 2012, quelle di Commissario delegato per il Trasporto pubblico locale e il servizio taxi.



Tra le cause che concorrono all'incremento della conflittualità nell'area dei servizi pubblici essenziali, il ritardo nell'adempimento retributivo, i mancati rinnovi contrattuali e l'esposizione al rischio concreto di perdita del posto di lavoro rivestono un ruolo di particolare rilievo. La crisi economica e finanziaria che investe l'Europa e, in particolare, l'Italia, innesca politiche di forte contenimento della spesa pubblica che si riflettono inevitabilmente sui bilanci delle amministrazioni locali e delle aziende erogatrici dei servizi pubblici. La recessione determinata dalla crisi, la più ridotta propensione al consumo e la riduzione degli stanziamenti da parte delle amministrazioni appaltanti dei servizi espongono inevitabilmente le aziende alla condizione di non poter far fronte, con la necessaria puntualità, al pieno adempimento delle proprie obbligazioni retributive nei confronti dei dipendenti. La contrazione delle risorse ha provocato una condizione di rallentamento e criticità nei rinnovi contrattuali – come nel caso del trasporto pubblico locale – e il ritardo, in alcuni settori, nell'erogazione dei canoni alle aziende appaltatrici, con i conseguenti riflessi sui tempi dei versamenti delle retribuzioni ai dipendenti. La mancata regolarità nel pagamento dei salari, con ritardi talvolta assai rilevanti, crea le condizioni per l'exasperazione della protesta dei lavoratori e del conflitto collettivo, con il rischio di uno spontaneismo che i sindacati di consolidata organizzazione stentino talora a controllare, "sfociando in azioni di sciopero spesso attuate in dispregio della normativa", come rileva Giovanni Pino (Quaderni di rassegna sindacale, n.3 del 2014). **Emblematici appaiono, a tal riguardo, i riscontri delle dinamiche del conflitto in alcuni settori maggiormente critici, come la raccolta e smaltimento dei rifiuti e le pulizie e multiservizi, specialmente in alcune regioni italiane del sud.**

Come rileva la Relazione per l'anno 2013 illustrata in Senato dal Presidente della Commissione di Garanzia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, la maggior parte degli scioperi che si sono registrati in queste tipologie di servizi è provocata da carenze e criticità gestionali, dalla riduzione degli stanziamenti destinati a finanziare tali servizi e dal ritardo nell'erogazione dei corrispettivi spettanti alle aziende appaltatrici del servizio, da parte delle stazioni appaltanti. Cause che quindi talora investono, a monte, una responsabilità di pubbliche amministrazioni, sia pure indotta, di regola, da una contrazione degli stanziamenti di bilancio alle stesse destinatarie. A tali contrazioni non può ritenersi estraneo, peraltro, il processo di liberalizzazione che negli ultimi anni ha investito i servizi pubblici. Come rileva Giovanni Pino (op. cit.), **la legge 146/90 era stata originariamente concepita tenendo conto di un quadro di gestione dei servizi stessi essenzialmente monopolista.** Il sistema ha registrato negli anni successivi un'evoluzione verso un modello concorrenziale che ha investito ampiamente i diversi settori di erogazione di tali servizi e ha trovato recentemente la sua disciplina e il suo riconoscimento formale nel decreto legge 1/2012, adottato dal governo Monti e convertito nella legge 27/2012, in linea con gli orientamenti contenuti nei Trattati dell'Unione Europea. Come rileva ancora Pino, tale processo di liberalizzazione ha concorso a provocare "diffusi episodi di tagli, di dimissioni, od outsourcing".

In questo mutato contesto sono emerse nuove realtà imprenditoriali e altrettanto nuove organizzazioni sindacali che hanno determinato un'evoluzione nelle tipologie del conflitto. Queste trasformazioni richiedono necessariamente un aggiornamento della regolazione, per adeguarla "alla nuova diversificata organizzazione dei servizi pubblici", come rileva Stefano Glinianski in "Pacchetto liberalizzazioni: regole del libero mercato" (in "Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali", Torino, Giappichelli, 2012, a cura di G. Pino e S. Glinianski). Le ricadute di tagli e contrazioni sui bilanci delle aziende esercenti i servizi si rivelano molto pesanti, sul piano economico e incidono negativamente sulla qualità del servizio e sulle condizioni di vita dei dipendenti. **Una delle principali conseguenze sulla condizione del lavoratore resta quella del mancato o ritardato versamento delle retribuzioni**

mensili che favorisce l'aspirazione degli addetti al servizio pubblico e il ricorso a una conflittualità, spesso spontanea, caotica e al di fuori delle regole. Il fenomeno del mancato adempimento delle obbligazioni nei confronti delle aziende esercenti servizi pubblici nei settori menzionati, da parte delle amministrazioni appaltanti, ha raggiunto livelli inquietanti. Emblematica è la condizione in cui versano alcune importanti società operanti nel campo dell'igiene ambientale che nel 2013 hanno maturato nei confronti delle amministrazioni appaltanti - come rileva la menzionata Relazione del Presidente della Commissione di Garanzia per il 2013 - crediti superiori al 70% del loro fatturato annuo !

Al mancato versamento dei corrispettivi da parte delle stazioni appaltanti si aggiungono le disfunzioni e le patologie ricorrenti nelle procedure di appalto, delle quali risultano sovente aggiudicatarie imprese la cui consistenza patrimoniale e finanziaria non consenta, nel corso del tempo, di fare fronte alle obbligazioni derivanti dallo svolgimento del servizio affidato.

A fronte di tali fenomeni, sovente all'origine delle patologie che generano condizioni conflittuali, si ravvisa l'esigenza di valorizzazione di uno strumento che il legislatore ha previsto nella disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici e che, tuttavia, come rileva la predetta Relazione del Garante per l'anno 2013, per troppo tempo, è stato "erroneamente" ritenuto "alla stregua di un vero e proprio "tabù" da non infrangere e che, invece, è di fondamentale importanza, in quanto sposta l'asse dell'accertamento istruttorio sul versante delle responsabilità delle amministrazioni o delle imprese che erogano i servizi pubblici, nel caso in cui queste pongano in essere comportamenti illegittimi (in violazione della legge o delle procedure previste da accordi o contratti) da cui può scaturire l'origine del conflitto."

La Relazione si riferisce alla disposizione di cui alla lettera h dell'art. 13 della legge 146/1990 che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Una misura la cui applicazione dovrebbe garantire una più equilibrata attribuzione della responsabilità dell'insorgenza e dell'intensificazione del conflitto, incentivando la correzione di patologie comportamentali interne ad amministrazioni ed imprese le cui ricadute incidano negativamente sulla condizione dei lavoratori.

Ai sensi della menzionata lettera h dell'art. 13, la Commissione di Garanzia, qualora rilevi, da parte di amministrazioni o imprese che erogano servizi pubblici essenziali, comportamenti illegittimi idonei a provocare o inasprire la conflittualità tra le parti, delibera un invito a desistere da tali comportamenti, rivolto ai predetti soggetti (amministrazioni o imprese). L'invito deve richiamare gli stessi all'osservanza di quanto disposto dalla legge e dagli accordi o contratti collettivi.

Il quadro normativo relativo alla responsabilità delle imprese o amministrazioni erogatrici, di cui all'art. 13, si completa con le previsioni di cui alla lettera i dell'articolo stesso, relativo al potere/dovere della Commissione di valutare e, in caso di accertate irregolarità, sanzionare il comportamento delle parti, "considerate anche le cause di insorgenza del conflitto". Dunque alla valutazione del comportamento e alle conseguenti eventuali sanzioni sono assoggettate tanto le parti sindacali, quanto quelle datoriali e, rispetto all'adozione della sanzione, rileva, in particolare, la causa di insorgenza del conflitto che ha dato luogo allo sciopero.

A giudizio della professoressa Paola Ferrari (relazione sulle tematiche connesse alla prevenzione dei conflitti e alla composizione delle vertenze ex art. 13, comma 1, lettere c) e h) della legge 146, redatta a seguito di uno studio svolto su incarico della Commissione di Garanzia) il legislatore, con la novella del 2000 (legge 83/2000), che ha parzialmente emendato la legge 146/1990, ha espresso un orientamento, secondo il quale **l'Autorità di Garanzia "non deve limitarsi a svolgere il ruolo di mero controllore del rispetto formale delle regole da parte dei destinatari della disciplina, ma deve esercitare quei poteri di stimolo, di impulso e di moral suasion che le sono propri per le caratteristiche di indipendenza e di autonomia che il legislatore le ha conferito"**. La studiosa rileva tuttavia come, nella pratica applicazione, sia prevalsa un'interpretazione restrittiva di tale orientamento legislativo. Le cause di insorgenza del conflitto sarebbero ritenute rilevanti "soltanto ai fini della verifica circa la sussistenza delle condizioni per la composizione della vertenza e della quantificazione della sanzione applicabile."

Relativamente alla lettera h, un'interpretazione restrittiva, da parte della dottrina e degli orientamenti espressi dalla Commissione, viene rilevata anche da Giovanni Pino (op. cit.), a giudizio del quale sarebbe stata circoscritta a quei comportamenti datoriali lesivi della libertà sindacale. Una tendenza, a giudizio dell'autore citato, in linea "con la prerogativa, riconosciuta all'Autorità, di tener conto delle cause di insorgenza o aggravamento del conflitto, nell'irrogazione delle sanzioni verso amministrazioni e imprese, in quanto soggetti erogatori del servizio". La Ferrari, ammette peraltro la possibilità di una interpretazione estensiva della norma di cui alla lettera h dell'art. 13, nonostante, anche rispetto a tale disposizione, siano prevalsi, in passato, orientamenti restrittivi. Un'interpretazione estensiva che consentirebbe dunque un "conseguente ampliamento degli spazi di intervento della Commissione". Ma i contenuti di cui alla lettera h, nonostante siano menzionate le amministrazioni come possibili destinatarie dell'invito a desistere da eventuali comportamenti illegittimi, non consentirebbero all'organo di garanzia di intervenire sugli enti appaltanti dei servizi pubblici essenziali. Infatti le amministrazioni sono indicate dalla norma, accanto alle imprese, "quali soggetti erogatori del servizio".

La legge 146, come nota sempre la Ferrari, anche a seguito della riforma del 2000, evidenzia come schema di riferimento la dialettica tradizionale tra lavoratori dipendenti - con i propri rappresentanti sindacali - e datori di lavoro, escludendo dal suo orizzonte soggetti terzi rispetto a questo rapporto, quali si configurano appunto le stazioni appaltanti. A tale impostazione non si sottrarrebbe neppure la disposizione di cui alla citata lettera h. **I soggetti appaltanti, tuttavia, come rileva Pino (op. cit.), rivestono "un ruolo fondamentale nell'organizzazione ed erogazione del servizio" e concorrono all'insorgenza e intensificazione del conflitto, qualora si rendano responsabili dell'inadempimento o del ritardo retributivo.** L'autore citato si pronuncia favorevolmente rispetto all'applicabilità della norma di cui all'art. 13, lettera h, al rapporto causa-effetto tra la condotta aziendale e lo sciopero che ricorra nel caso di mancato versamento delle retribuzioni e, quindi, "l'azione dell'Autorità di garanzia non potrebbe non tener conto dei profili relativi alla composizione degli interessi" anche quando, per questa o altra grave motivazione analoga, a determinare il conflitto abbiano concorso azioni od omissioni degli enti appaltanti.



Al riguardo, sempre su incarico della Commissione, si è espresso anche un gruppo di esperti (La Macchia, Carrieri, Morrone, Siclari, Simeone), che, nel parere formulato, sottolinea come l'azione dell'Autorità Garante "deve curare con grande attenzione l'aspetto della composizione degli interessi, in particolare quando nella dinamica del conflitto intervengono fattori, come ad esempio le conseguenze sulle retribuzioni o sul mantenimento dell'occupazione nella successione degli appalti, derivanti dal comportamento delle amministrazioni aggiudicatrici... che alterano l'equilibrio tra le parti nella contrapposizione sociale protetta dalla norma costituzionale". Gli estensori del parere ritengono dunque che l'Autorità sia tenuta a garantire il rispetto della legge e il contemperamento tra il diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionali, "intervenendo anche nei confronti delle Amministrazioni dello Stato e pubbliche in generale". Secondo questi studiosi la funzione compositiva ispirerebbe l'intera azione della Commissione di Garanzia, "riflettendosi anche in determinate situazioni su soggetti che, ad un primo sommario esame, potrebbero essere ritenuti estranei alla dinamica del conflitto". Ritengono, dunque, che, ai fini del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela dei diritti costituzionali, la Commissione di Garanzia possa intervenire anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Il parere richiama in proposito la norma di cui all'art.12, comma 4, che consente al Garante di convocare in audizione le pubbliche amministrazioni per acquisire dati e informazioni e ammette la possibilità che le delibere di invito di cui alla lettera h dell'art. 13 siano rivolte alle medesime. Ciò anche quando le stesse possano configurarsi quali soggetti appaltanti e non diretti erogatori dei pubblici servizi.

La lettera b dell'art. 13 dispone, al terzo comma, che nel caso di servizi svolti con il concorso di più amministrazioni ed imprese, la Commissione possa convocare le amministrazioni ed imprese interessate e le rispettive organizzazioni sindacali e formulare alle parti, in tal guisa convenute, una proposta tesa a rendere omogenei i regolamenti di servizio sulle prestazioni indispensabili. Anche in questo caso il legislatore coinvolge le amministrazioni, sebbene non sia chiaro se intenda includere anche quelle appaltanti.

La percezione di una ricorrente riconducibilità, quanto meno parziale, delle ragioni del conflitto a comportamenti posti in essere dalle stazioni appaltanti ha indotto la Commissione a ritenere ormai inadeguato il quadro normativo scaturito dalle leggi attualmente in vigore in materia di sciopero nei servizi pubblici. Le misure contenute nella legge 146/90 furono concepite in un periodo storico in cui i servizi stessi erano generalmente erogati in regime di monopolio, o attraverso una gestione diretta da parte delle competenti amministrazioni pubbliche o tramite aziende che ne fossero diretta emanazione. Con i processi di liberalizzazione e di privatizzazione lo scenario si è progressivamente trasformato, attraverso una diffusa riorganizzazione ed esternalizzazione degli affidamenti dei servizi stessi.

Attualmente, pur persistendo forme di gestione attraverso il modello "in house providing", il legislatore, in linea con i principi fissati dalle direttive europee, tende a incentivare e favorire l'assegnazione della gestione dei servizi essenziali attraverso procedure concorsuali di evidenza pubblica, con le modalità contrattuali dell'appalto o della concessione di servizi. Laddove si configuri tale fattispecie, la sopravvivenza delle imprese aggiudicatrici è sovente subordinata al puntuale adempimento degli obblighi derivanti dall'appalto da parte delle amministrazioni committenti, mentre, quando si ricorra al modello *in house*, la continuità dell'erogazione del servizio è assicurata dal regolare trasferimento delle risorse da parte della competente istituzione. **Questa tendenza sensibilmente innovativa nell'assetto dei servizi pubblici ha indotto la Commissione a sollecitare l'introduzione di una modifica normativa sullo sciopero più aderente alle nuove dinamiche indotte dai processi di liberalizzazione.**

Con la delibera del 19 gennaio 2015, n. 14, l'organo di garanzia interveniva, infatti, nel merito della questione. Premettendo di aver riscontrato la riconducibilità dell'insorgenza di condizioni conflittuali "proprio alla responsabilità delle amministrazioni pubbliche che, non trasferendo alle imprese erogatrici del servizio le risorse finanziarie concordate (in caso di appalto o concessione) ovvero dovute (in caso di affidamento diretto), ne determinano, non di rado, l'insolvenza" e, quindi, l'impossibilità di assicurare regolarmente la retribuzione dovuta ai lavoratori, rammentava che la legge 83/2000 ha limitato l'ambito soggettivo di applicazione della norma di cui alla lettera h dell'art. 13, più volte richiamata, cioè il potere di indagine della Commissione, "alle sole imprese e amministrazioni erogatrici del servizio". Rilevava, quindi, che "la successiva trasformazione del contesto economico-sociale... e, in particolare, la nuova morfologia assunta dal conflitto collettivo" richiederebbero l'attribuzione alla Commissione, con una novella della lettera h, del potere di acquisizione di informazioni anche presso le stazioni appaltanti o concedenti il servizio. Ciò consentirebbe di accertare la loro eventuale responsabilità dell'insorgenza del conflitto "e, conseguentemente, di rivolgere ad essi la delibera di invito" prevista, appunto, dalla lettera h.

Ma all'auspicio di un intervento futuro ed incerto del legislatore, l'organo di garanzia ha inteso aggiungere un'innovazione interpretativa di immediata applicabilità, ritenendo che, nelle more di quell'intervento, la disposizione di cui alla lettera h possa essere applicata, in via estensiva, anche a soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro, "laddove non sia possibile ravvisare alcuna diversità di carattere sostanziale tra l'amministrazione e l'ente affidatario del servizio" che si configuri, quindi, quale "derivazione organica della prima".

La previsione esplicita di particolari strumenti di stimolo e di coinvolgimento del datore di lavoro nel tentativo posto in essere dall'Autorità garante ai fini della prevenzione o del raffreddamento del conflitto implica necessariamente un esame delle ragioni che hanno determinato l'insorgenza dello stesso. Un esame che deve essere svolto nei limiti dell'esigenza di superare o contenere quegli aspetti patologici delle relazioni industriali che inducano alla proclamazione dello sciopero. L'approfondimento del merito della vertenza, sia pure limitatamente al tema di competenza della Commissione, nell'area dei servizi essenziali, soprattutto in una fase di sensibile contrazione delle risorse pubbliche stanziata per amministrazioni centrali ed enti locali, **espone inevitabilmente il Garante alla diffusa probabilità di riscontrare la rilevanza dei comportamenti delle stazioni appaltanti ai fini dell'insorgenza del conflitto.** In un sistema di gestione dei servizi locali attraverso imprese ancora in larga misura alimentate da erogazioni di amministrazioni pubbliche, le responsabilità eventuali dell'impresa erogatrice del servizio nell'insorgenza o aggravamento del conflitto sono frequentemente connesse con i comportamenti insufficienti o omissivi delle amministrazioni stesse. ©