

La previsione del criterio della rappresentatività della maggioranza assoluta dei lavoratori del bacino interessato dallo sciopero è contenuta in uno dei tre disegni di legge (quello del sen. Sacconi, riferito ai trasporti), ora all'esame della Commissione Lavoro del Senato (primi firmatari degli altri due sono, rispettivamente, i senatori Di Biagio e Ichino), sulla riforma della legge sullo sciopero nei servizi pubblici (legge 146/1990). Un aspetto centrale dell'ipotesi di riforma all'esame del Senato si ravvisa nel potenziamento delle funzioni dell'organo di garanzia, assegnando allo stesso un ruolo più incisivo rispetto alla definizione delle controversie che sono all'origine dello sciopero.

di Alessandro Forlani

SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI: IL TEMA DELLA RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI PROCLAMANTI



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.



Il tema della rappresentatività del sindacato, ai fini della proclamazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, assume ormai una rilevanza centrale nel dibattito politico e dottrinario sul tema. L'elevata conflittualità che investe, infatti, alcuni settori di tali servizi, in particolare nell'area dei trasporti e dell'igiene ambientale, con effetti di grave pregiudizio per i diritti degli utenti e di crescente insofferenza e indignazione dell'opinione pubblica, è, in parte, determinata dall'eccessiva proliferazione delle organizzazioni sindacali che, talvolta, non trova la sua giustificazione nella necessità di una più efficace tutela dei legittimi interessi dei lavoratori, bensì nei particolarismi diffusi all'interno delle organizzazioni stesse e nell'esigenza di parcellizzazione del potere contrattuale e della visibilità delle diverse componenti, attraverso nuove sigle.

Questo fenomeno ingenera, di solito, dinamiche competitive tra le sigle stesse, nell'ambito dei singoli settori. Una competitività che si affronta anche con lo strumento dello sciopero, talvolta per iniziativa di organizzazioni di scarsissima rappresentatività, che, una volta costituite, ritengono necessario, ai fini di dimostrare l'utilità e l'incisività del proprio ruolo, indire il "proprio sciopero". Questa tendenza, peraltro, spesso si sovrappone o si confonde con rivendicazioni ragionevoli e apprezzabili nelle motivazioni, ma favorisce l'incremento delle azioni di sciopero e, dunque, l'intensificazione del disservizio, senza produrre, sostanzialmente, sviluppi migliorativi per le condizioni dei lavoratori e nella contrattazione aziendale. L'eccessiva proliferazione delle sigle rappresentative difficilmente aggiunge, infatti, ulteriore efficacia all'azione negoziale dei lavoratori, anche perché si riscontrano spesso posizioni differenziate tra le diverse sigle, se non vera e propria conflittualità. **E le divisioni che emergono tra i lavoratori, rispetto agli interessi tutelati, riducono inevitabilmente la forza contrattuale del sindacato nel suo complesso, rafforzando sensibilmente quella della parte datoriale.** A fronte di condizioni di eccessiva conflittualità e frammentazione tra le sigle sindacali, tale parte potrebbe infatti, più facilmente, fare sponda tra le diverse posizioni, ritagliandosi un ruolo di condizionamento preponderante rispetto alle istanze della parte lavoratrice. Accogliendo dunque orientamenti emersi nel dibattito dottrinario e anche politico, tanto in sede parlamentare, quanto in seno allo stesso esecutivo, si è delineata una posizione favorevole alla limitazione del potere di proclamazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, con l'adozione di un criterio fondato sulla rappresentatività delle associazioni sindacali.

La particolare funzione dei servizi pubblici e l'esigenza di contemperamento del diritto di sciopero con la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, giustificherebbe, secondo questo orientamento, una parziale compressione della libertà di svolgere le azioni di protesta, attraverso lo strumento dello sciopero, da parte dei lavoratori addetti a quei medesimi servizi. Il diritto di sciopero verrebbe, nella sostanza, subordinato a elevati parametri di rappresentatività delle organizzazioni proclamanti, per evitare che anche sigle di irrisoria consistenza, nel bacino interessato, possano, da sole, determinare una parziale paralisi del servizio, con i conseguenti disagi che ne derivino per le legittime aspettative dell'utenza.

La previsione del criterio della rappresentatività della maggioranza assoluta dei lavoratori del bacino interessato dallo sciopero è contenuta in uno dei tre disegni di legge (quello del sen. Sacconi, riferito ai trasporti), ora all'esame della Commissione Lavoro del Senato (primi firmatari degli altri due sono, rispettivamente, i senatori Di Biagio e Ichino), sulla riforma della legge sullo sciopero nei servizi pubblici (legge 146/1990). In tal modo, le organizzazioni sindacali verrebbero indotte a superare le tentazioni di frazionismo e parcellizzazione della rappresentanza e ad aggregarsi ai fini di integrare le percentuali di adesione richieste e a limitare il ricorso ad uno strumento delicato e con effetti spesso traumatici per l'utenza, come lo sciopero, ai casi di più stringente necessità, con riferimento, in particolare, a quelle vertenze che investano interessi di sostanziale rilievo per i lavoratori. Tendenza, questa, che rafforzerebbe, peraltro, la credibilità dell'azione sindacale, concorrendo a una razionalizzazione del conflitto. Sulle proposte che richiedono requisiti di rappresentatività, ai fini dell'ammissibilità della proclamazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, si è riscontrato un diffuso dissenso delle organizzazioni sindacali e, in particolare, delle sigle minori, gli "autonomi", secondo un'espressione ormai consolidata nel linguaggio delle relazioni industriali.

Emblematico di questa posizione, un recente articolo pubblicato sul Sole 24 ore, in data 4 febbraio u.s., a firma della Segreteria Nazionale della FAISA CISAL, nel quale la verifica della rappresentanza e i referendum preventivi, come presupposti necessari per la proclamazione dello sciopero, vengono definiti un attacco diretto ai sindacati autonomi. Ma anche in dottrina emergono pareri in dissenso sull'introduzione di criteri di rappresentatività, già vigenti, invece, per la partecipazione alla contrattazione collettiva, in virtù del Testo Unico del 2014 sulla rappresentanza sindacale, siglato da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria. A giudizio di Pietro Lambertucci¹, non può essere confuso il piano della disciplina del contratto collettivo con quello del conflitto collettivo che devono restare distinti.

La giurisprudenza costituzionale attribuisce ai singoli lavoratori la titolarità del diritto di sciopero, per difendere interessi comuni ai medesimi. Dunque lo sciopero "deve configurarsi come un diritto individuale del lavoratore". In relazione poi ai contenuti della legge 146/90, il Lambertucci rileva come il legislatore non abbia operato una selezione dei soggetti collettivi stipulanti. Lo studioso conclude, asserendo l'impraticabilità di una predeterminazione per legge di un numero minimo di scioperanti per legittimare l'astensione collettiva dal lavoro, confutando la tesi della necessità di una "soluzione legislativa che potrebbe imbrigliare la legittima rilevazione dell'interesse comune quale fondamento dell'azione diretta".

Sostanzialmente sulla stessa linea Francesco Santoni², pur ammettendo l'utilità del referendum tra i lavoratori sulla necessità dello sciopero, ai fini di limitare la litigiosità delle sigle minori, verificandone il grado di rappresentatività. Ma, sempre a giudizio del Santoni, si evidenzerebbe un contrasto con i principi di cui agli articoli 39 e 40 della Costituzione, poiché lo sciopero è un diritto "non espropriabile dalla maggioranza, ma la stessa libertà di scelta nella composizione dei gruppi e delle coalizioni dei lavoratori non è limitabile." Quindi, secondo lo studioso, la libertà sindacale presupporrebbe comunque la potenziale frammentazione dei soggetti, sulla base degli specifici interessi collettivi. Lo sciopero sarebbe, infatti, "strumentalmente riferibile pure a rivendicazioni di contenuto ristretto o limitato". Non potrebbe essere condizionato dal livello di rappresentatività delle organizzazioni promotrici. Infatti, rileva sempre il Santoni, la stessa legge 146/1990 ha ammesso alle proclamazioni le coalizioni spontanee dei lavoratori "indipendentemente da ogni criterio numerico o selettivo".

Un aspetto centrale dell'ipotesi di riforma all'esame del Senato si ravvisa, a giudizio dello scrivente, nel potenziamento delle funzioni dell'organo di garanzia, assegnando allo stesso un ruolo più incisivo rispetto alla definizione delle controversie che sono all'origine dello sciopero. La Commissione di Garanzia ha assunto, nel corso degli anni, una valenza di più sensibile rilevanza nelle dinamiche del conflitto. L'impegno dimostrato, nei fatti, ha superato la mera funzione di garanzia e di controllo del rispetto delle regole che disciplinano la proclamazione dello sciopero, utilizzando gli strumenti previsti dalla legge per realizzare un'interazione con le dinamiche che generano il conflitto. La rilevanza degli interessi pubblici che vengono pregiudicati dallo sciopero nei servizi essenziali – diritti costituzionalmente tutelati – implica infatti, da parte degli utenti, non soltanto la pretesa di una mera regolarità delle proclamazioni, ma, soprattutto, la realizzazione di un effetto deflattivo, di contenimento del conflitto e del conseguente disagio che ne derivi ai cittadini.

L'organo di garanzia, al momento, secondo la normativa vigente, dispone di taluni strumenti che gli consentono di svolgere azioni di "moral suasion" tra le parti, "sfiorando" il merito delle vertenze, senza tuttavia investirlo nella sua pienezza. Già disponendo di questi poteri limitati, si è rivelato in grado, in questi anni, di ottenere differimenti e revoche e concorrere alla soluzione di questioni controverse, esercitando anche, in talune circostanze, la necessaria pressione su altre istituzioni legittimate ad intervenire, o realizzando le necessarie sinergie (è il caso del rinnovo del Contratto collettivo nazionale del Trasporto pubblico locale, delle franchigie per il Giubileo, dello sciopero nell'area dei beni culturali, in tempi recenti), ma gli strumenti offerti da una legge importante, ma ormai un po' "datata", come la 146/1990, non si rivelano sufficienti per lo svolgimento, nella sua pienezza, di questa funzione "deflattiva", che possa concorrere al raggiungimento di una condizione "sostenibile" del conflitto. **La Commissione delle relazioni di lavoro, prevista nel ddl Sacconi**, dotata di strumenti organizzativi adeguati e investita dalla legge di funzioni di arbitrato e mediazione, laddove si ravvisi necessario, nel merito delle vertenze, utilizzando il prezioso patrimonio di esperienza e di giurisprudenza maturato dalla Commissione di Garanzia in un quarto di secolo, **potrebbe costituire lo strumento adeguato per affrontare le nuove dinamiche del conflitto.**

Il disegno di legge Di Biagio prevede addirittura l'espletamento delle procedure di conciliazione presso la Commissione di Garanzia che, secondo il richiamato disegno Sacconi, diventerebbe Commissione delle relazioni di lavoro e l'obbligo di comunicazione alla stessa, da parte dell'azienda, della proclamazione dello sciopero. Si delinea quindi la volontà politica nel senso di una profonda trasformazione nelle strutture, nei poteri e nelle funzioni dell'organo di garanzia che lo porrebbe al centro delle dinamiche indotte dal conflitto, assegnando allo stesso un ruolo di primo piano nella composizione e nel raffreddamento delle tensioni, anche oltre la funzione di regolazione dello sciopero. Quella terzietà attiva e dinamica che nelle relazioni industriali è stata, per antica consuetudine, rivestita dal governo, verrebbe assunta dalla Commissione così trasformata, determinando una sensibile evoluzione dell'interazione tra Stato e parti sociali, nell'azione compositiva del conflitto. ©

¹ Pietro Lambertucci, "La titolarità del diritto di sciopero nelle ricostruzioni dottrinali e negli orientamenti giurisprudenziali: riesame critico", in "Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo", a cura di Giovanni Pino, Giuffrè Editore, 2015.

² Francesco Santoni, "Le prospettive di riforma delle regole sugli scioperi", in "Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo", a cura di Giovanni Pino, Giuffrè Editore, 2015.