E3 La regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

(fonte: Arturo Salerni-Laura De Rose)

La nuova legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali *[legge 11 aprile 2000 n. 83, d'ora in poi l. 83/2000]* non detta una disciplina radicalmente nuova della materia, ma modifica, anche se in maniera incisiva, la legge precedente. Per questa ragione è necessario muovere da un sintetico esame del precedente testo di legge *[del 1990]*.

La legge n.146 del 1990 ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento una regolamentazione legislativa dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali - per meglio dire, nei servizi che devono qualificarsi pubblici ed essenziali in base ai criteri posti dalla legge stessa - allo scopo di "contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti fondamentali della persona, costituzionalmente tutelati" (art.1, comma 2). In nome del "bilanciamento" tra i diritti considerati sono state così previste limitazioni incisive all'esercizio del diritto di sciopero, in una vasta area del settore terziario (servizi), che alla fine degli anni Ottanta aveva conosciuto un forte aumento della conflittualità.

Le limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero nella legge 146/90: prestazioni indispensabili, preavviso e indicazione della durata. Nel sistema della legge 146/90 la prima, fondamentale limitazione consiste nell'obbligo dei soggetti che proclamano lo sciopero (organizzazioni sindacali e/o formazioni spontanee di lavoratori), dei singoli lavoratori che aderiscono, e delle amministrazioni ed imprese erogatrici dei servizi, di garantire, in caso di sciopero, l'erogazione delle c.d. *prestazioni indispensabili*, cioè di una soglia minima di prestazioni. L'individuazione delle prestazioni essenziali da garantire in caso di sciopero non è fatta direttamente dalla legge, ma è dalla stessa affidata ad altre fonti, e cioè, in sostanza, all*'autoregolamentazione* adottata dalle singole organizzazioni sindacali, e alla *contrattazione collettiva*, facendo dunque carico alle organizzazioni rappresentative di realizzare il contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti degli utenti. La regolamentazione adottata dovrebbe essere controllata a posteriori da un'autorità amministrativa non soggetta al controllo dell'esecutivo, che la norma individua nella Commissione di garanzia per l'attuazione della legge. In caso di giudizio negativo, o in caso di mancato accordo, la stessa Commissione deve procedere alla formulazione di una proposta sulle prestazioni da considerarsi indispensabili.

Limitazioni ulteriori consistono nell'obbligo di proclamare lo sciopero con un *preavviso non inferiore a dieci giorni* (art.2 comma 5), e nell*'obbligo di indicarne la durata al momento della proclamazione dello stesso* (art.2 comma 1). […]

Cosa cambia. La nuova legge 83/2000, approvata in nome dell'esigenza di regole e sanzioni in grado di garantire il governo del conflitto, secondo i promotori (e sostenitori) non sufficientemente assicurato dalla l. 146/90, modifica la disciplina in diversi punti fondamentali.

Ampliamento dei soggetti a cui si applica la disciplina. La nuova legge si applica per espressa previsione anche ai "lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori",

quando la loro astensione collettiva dalle prestazioni, per fini di protesta e di rivendicazione di categoria, incide sulla funzionalità dei servizi pubblici essenziali (art.2 bis). La legge contiene pertanto una serie di norme che "modellano" la disciplina sulle "specificità" di questi soggetti, che impediscono un'applicazione automatica nei loro confronti della disciplina dettata per il lavoro dipendente.
Previsione di nuovi limiti e nuovi obblighi: gli intervalli, le procedure obbligatorie di raffreddamento e conciliazione, le modalità della convocazione. La nuova legge prevede l'obbligo per le parti del conflitto di indicare negli accordi sulle prestazioni indispensabili gli "intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici". La norma, ispirata ad analoga disposizione del Patto Treu per il settore dei trasporti, mira a garantire la c.d. rarefazione oggettiva degli scioperi (oggettiva perché prescinde da chi promuove l'azione), e pone una limitazione pesante all'esercizio del diritto di sciopero, perché può determinare una situazione in cui il sindacato che proclama per primo lo sciopero impedisce agli altri, per tutto il periodo di intervallo, di proclamarne. Gli accordi devono poi prevedere, in base alla nuova legge, "procedure di raffreddamento e conciliazione obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero", di cui le parti possono decidere di non avvalersi, essendo tenute in questo caso a richiedere lo svolgimento di un tentativo di conciliazione presso la prefettura (o il Comune), o presso "la competente struttura del Ministero del lavoro", a seconda della rilevanza locale o nazionale dello sciopero. Un primo effetto - negativo - della obbligatorietà della procedura di raffreddamento e conciliazione consiste nell'allungamento dei tempi necessari per l'effettuazione dell'azione di sciopero: ai giorni di preavviso si deve infatti sommare il tempo necessario per l'effettuazione di tale procedura, che, come detto, *deve* precedere la proclamazione. Quanto alla possibilità che le procedure obbligatorie di raffreddamento e conciliazione si traducano in qualcosa di più e di diverso da meri adempimenti burocratici e dilatori, sarà la prassi a dirlo, anche se allo stato ciò appare molto poco probabile.
La legge introduce poi l'obbligo di proclamare lo sciopero comunicando per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione dello sciopero, nonché la motivazione dello stesso, non solo alla controparte (impresa o amministrazione) ma anche all'autorità titolare del potere di precettazione, che la trasmette alla Commissione di garanzia. Quest'ultima previsione è un segnale rivelatore della logica in cui si muove il legislatore, che afferma di attribuire alla precettazione natura di strumento "eccezionale", ma poi dispone che la comunicazione dello sciopero venga data non alla Commissione di garanzia, ma all'autorità titolare del potere in questione.
Potere della Commissione di adottare una provvisoria regolamentazione vincolante. Una novità fondamentale è prevista con riferimento ai poteri della Commissione di garanzia. Come abbiamo visto, in base alla vecchia legge la Commissione valutava gli accordi, e in caso di giudizio negativo - o in caso di assenza di accordo - formulava una proposta sulle prestazioni da considerarsi indispensabili. Sul valore giuridico della proposta ovvero sul punto se le parti fossero o meno obbligate a rispettarla - non c'è mai stata certezza. La nuova legge attribuisce alla Commissione il potere di adottare con delibera,

negli stessi casi, una *provvisoria regolamentazione* che le parti sono tenute ad osservare fino al raggiungimento di un accordo giudicato idoneo dalla Commissione. La provvisoria regolamentazione riguarda non soltanto le prestazioni indispensabili, ma anche gli altri aspetti che gli accordi devono attualmente, obbligatoriamente regolare: primi tra tutti, gli intervalli minimi e le procedure di raffreddamento e conciliazione. Il considerevole potere che viene così attribuito alla Commissione incontra un limite, perché la legge individua il criterio in base al quale la Commissione deve giudicare dell'idoneità degli accordi, e deve formulare la provvisoria regolamentazione. […]
Modifiche al sistema delle sanzioni. La modifica fondamentale consiste nell'attribuzione alla Commissione del potere di deliberare direttamente le sanzioni, prima determinate dal datore di lavoro su segnalazione delle violazioni da parte della Commissione. Contro le delibere in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al giudice del lavoro. Quanto alle sanzioni applicabili alle OO.SS, da un lato la nuova legge prevede un sistema più flessibile, perché consente di sospendere solo i permessi, o solo i contributi, o entrambi, e rende solo eventuale la sanzione della sospensione dalle trattative: il punto sarà chiaramente quello di vedere come verrà usata questa "flessibilità" (che evidentemente si presta a discriminazioni). Dall'altro, la legge aggrava le sanzioni stabilendo un minimo di cinque e un massimo di cinquanta milioni di lire, e indicando come criteri per la determinazione della misura della sanzione la consistenza associativa, la gravità della violazione, la recidiva, la gravità degli effetti dello sciopero. Per colpire i sindacati che non godono dei benefici patrimoniali (permessi e contributi) viene poi introdotta una sanzione amministrativa, anche questa di importo minimo di £.5.000.000 e massimo di £.50.000.000. Le sanzioni, già gravose, sono raddoppiate nel massimo se lo sciopero viene effettuato nonostante l'invito della Commissione a riformularne la proclamazione o differirlo. Per contrastare il c.d. effetto annuncio, è prevista una sanzione in caso di revoca dello sciopero dopo che dello stesso sia stata già data comunicazione agli utenti, salvo il caso di intervenuto accordo. Quanto alle sanzioni disciplinari per i singoli lavoratori, sono deliberate dalla Commissione e il datore di lavoro ha l'obbligo di applicarle, obbligo che svuota di senso la procedura del contraddittorio nell'applicazione delle sanzioni prevista dall'art.7 dello Statuto del lavoratori. Infine, sono previste nuove sanzioni a carico delle imprese e delle amministrazioni per violazione degli obblighi previsti a loro carico dalla legge e in caso di mancata applicazione delle sanzioni deliberate dalla Commissione.
Precettazione. Novità negative anche qui. Si amplia la possibilità del ricorso alla precettazione, ammessa non più solo in caso di pericolo per mancato funzionamento del servizio, ma anche in caso di pericolo per "alterazione del funzionamento dei servizi pubblici". Diventano più gravi le sanzioni: per ogni giorno di inosservanza della precettazione, da un minimo di cinquecentomila a un massimo di un milione di lire per i singoli lavoratori, da cinque a cinquanta milioni per le OO.SS.
Ulteriori limiti, nuove e più pesanti sanzioni, allargamento dei presupposti del ricorso alla precettazione: si tratta di elementi nuovi in grado di condizionare pesantemente il ricorso allo sciopero. Al centro del sistema così delineato dalla nuova legge c'è la Commissione di garanzia, con il ruolo che essa svolge in ordine all'individuazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure (valutazione degli accordi e potere di adottare la

provvisoria regolamentazione), e alla valutazione delle violazioni e deliberazione delle sanzioni.
Il controllo dell'operato della Commissione diventa pertanto fondamentale per contrastare le restrizioni ulteriori all'esercizio del diritto di sciopero e le politiche di repressione del conflitto che saranno attuate. E' sufficiente avere presente il ruolo svolto dalla Commissione nelle vicende degli ultimi scioperi nei settori della scuola e dei trasporti per comprendere in che misura essa possa, attraverso la propria attività, condizionare lo svolgimento del conflitto. Il controllo costante dell'attività della Commissione è necessario inoltre al fine di contrastare, con gli strumenti giuridici a disposizione, l'imposizione di limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero e l'adozione di scelte sanzionatorie che avvengano in violazione della legge.
Le forme organizzate del mondo del lavoro - ed in primo luogo il sindacalismo di base che è presente nei servizi - hanno oggi l'assoluta necessità di dotarsi di strumenti di controllo e di intervento rispetto alla evoluzione in materia, con la consapevolezza che - anche sul piano degli organismi competenti ad intervenire - la legge sul diritto di sciopero è stata ed è un banco di prova: si pensi ad esempio al ruolo delle "authorities", tra le quali si pone senz'altro la Commissione di Garanzia, ed al possibile rapporto tra l'intervento davanti alla Commissione e la valutazione in sede giudiziaria del suo operato.
Ma le questioni poste dalla legge possono divenire un terreno sperimentale di rapporto tra lavoratori ed utenti dei servizi, ribaltando la contrapposizione indotta da una cultura che vede il consumatore come distinto e nemico del lavoratore, cultura cavalcata da quasi tutte le organizzazioni dei consumatori, ed invece ponendo al centro del dibattito la questione dello smantellamento e della privatizzazione dei servizi pubblici e la necessità di attrezzare nuovi strumenti di tutela a fronte di una situazione che vede il cittadino sempre più privo di diritti sociali a fronte dell'avanzare sempre più massiccio di soggetti economici potentissimi ed arroganti.
E non può essere certo rimosso il dato principale: che lo sciopero è l'arma principale per sostenere il conflitto (per promuovere rivendicazioni e per difendere i propri interessi) messa in campo dal movimento dei lavoratori, che la crescita sociale e democratica del Paese è stata in gran parte generata ed accompagnata dalle astensioni collettive dal lavoro, che l'organizzazione sindacale senza strumenti efficaci di lotta si trasforma da strumento di difesa e di avanzamento sociale in qualcosa di diverso e sempre più incapace di rappresentate gli interessi del mondo del lavoro: insomma la tutela del diritto di sciopero è interesse primario dei lavoratori ed è interesse primario di una società democratica.