

**LA COMMISSIONE DI GARANZIA SUGLI SCIOPERI  
E LO STATO DEI DIRITTI COSTITUZIONALI IN ITALIA.  
UNA CONTRORELAZIONE<sup>1</sup>**

*CARLO GUGLIELMI*

Lo scorso 18 giugno, in una sala del Senato non lontano da qui, il Presidente della Commissione di Garanzia sullo Sciopero ha presentato l'usuale relazione annua. Ed ha aperto il proprio intervento ricordandoci come (leggo testualmente) *“la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istitutiva della Commissione di garanzia, compirà, l'anno prossimo, trenta anni di vita”* ed essa è stata *“realizzata sul modello di “legge concertata”, vale a dire sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali”*. Si tratta effettivamente di una legge non banale, ed infatti la Commissione è un unicum e ha prodotto dei risultati ritenuti talmente soddisfacenti che —cito sempre dalla relazione— a essa *“guardano con interesse anche altri paesi europei”*. E allora è proprio con l'intento di svolgere un bilancio storico di questo trentennio e comprendere quali fossero tali risultati (voluti, concertati e quindi oggi realizzati con successo) che verrà svolta questa relazione. Ma, anticipando qui l'esito della disamina della relazione della Commissione, è possibile da subito fare una rilevazione. Avevamo affrontato nella precedente stesura dei Quaderni del Forum<sup>2</sup> quel coacervo di eventi accaduti nel corso del 1992 che hanno segnato la fase in cui tutt'ora ci troviamo. Si è partiti con la firma del Trattato di Maastricht il 7 febbraio 1992 per passare poi a giugno del medesimo anno con l'arrivo davanti alle coste della Campania del «Britannia», lo yacht della corona inglese, con a bordo i nomi più illustri del mondo finanziario inglese che si sono incontrati con i più alti rappresentanti ministeriali e delle aziende pubbliche (un nome fra tutti: Mario Draghi) al fine di avviare la privatizzazione e finanziarizzazione del patrimonio pubblico del nostro paese, che è diventato un caso di studio a livello mondiale per la dimensione delle vendite (inferiori solo a quelle del Giappone e del Regno Unito). E, a coronamento del cerchio, vi è stata la firma del Protocollo del 31 luglio 1992 tra il governo Amato e Confindustria, Cgil, Cisl e Uil con il titolo *“politica dei redditi, lotta all'inflazione e costo del lavoro”* con cui si affermava la necessità di comprimere i salari per *“riconvergere verso i parametri del trattato di Maastricht”*. Da quel

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta al convegno *“Commissione di Garanzia. Sì, ma Garanzia di chi? Controrelazione sul diritto di sciopero in Italia”*, organizzato il 27 giugno 2019 presso la sala della biblioteca della Camera dei Deputati da Usb e Forum Diritti Lavoro.

<sup>2</sup> Si veda *Stato Spa*, secondo numero dei Quaderni del Forum Diritti Lavoro.

momento la svalorizzazione del lavoro con cooptazione della sua rappresentanza sindacale nelle istituzioni, e la privatizzazione di imprese e banche e servizi pubblici, sono state le due inseparabili facce della stessa medaglia. Ebbene le parole del Presidente della Commissione di Garanzia sullo sciopero ci sono utili per rammentarci come ciò sia stato preceduto e reso possibile da un evento che ha avuto la medesima trama di “*entente cordiale*” tra Stato e sindacati confederali e la stessa espressa finalità di sostenere la ristrutturazione richiesta dalla nuova fase e cioè la legge 146 approvata il primo aprile (sì, un vero e proprio “pesce”) del 1990 dal Governo Andreotti VI. Ma essa, dedicandovi ora uno sguardo tutto giuridico, rispetto agli altri eventi fattuali e normativi che abbiamo sopra richiamato ha presentato una peculiarità che le attribuisce non solo la primogenitura cronologica ma anche una sorta di supremazia “morale”. Ed infatti per quanto attiene al Trattato ed al Protocollo Interconfederale la loro narrazione si è appoggiata sulla naturalizzazione del mutato paradigma produttivo che consentiva di prescindere dal giudizio di valore in ordine ai detti provvedimenti che venivano presentati come semplicemente inevitabili. Ed invece la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali —come fosse una malattia autoimmune— ha richiamato e usato proprio i valori costituzionali per distruggere la principale barriera che li presidiava: il movimento dei lavoratori ed il loro strumento di lotta, cioè lo sciopero. Insomma la tesi di questo scritto è che uno dei principali mali che hanno insidiato —per altro assai efficacemente— i valori costituzionalmente garantiti (trasporti, sanità, scuola, comunicazioni etc.) sia stata proprio la legge 146 del 1990. Ma nella dimostrazione di questa tesi occorre andar per gradi e partire proprio dalla Carta Costituzionale. Ebbene il dibattito tra i costituenti sullo sciopero fu forse uno dei più travagliati. Da un lato le sinistre ne chiedevano il riconoscimento assoluto e dall’altra si opponeva (almeno inizialmente) la tesi del divieto dello sciopero nei servizi pubblici, avanzata da parte della Democrazia Cristiana e dai rappresentanti del Fronte dell’Uomo Qualunque. La scelta fu compromissoria recitando alla fine l’art. 40 che “*il diritto di sciopero si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano*” con aggiramento del problema tramite il rinvio alla futura attività legislativa delle camere. Nonostante tale escamotage (invero copiato dal preambolo della Costituzione francese del 1946) la proiezione di tale diritto nel patrimonio giuridico del paese era abbastanza chiaro e ciò non solo in base a quanto comunque c’era (e cioè l’affermazione del diritto di sciopero e della riserva di legge nel disciplinarlo) ma anche in forza di ciò che mancava (ed in particolare il negato riconoscimento del diritto di serrata). Da ciò discendevano alcuni principi netti: a) piena dignità giuridica dello sciopero come corollario necessario dell’aver fondato la Repubblica sul lavoro; b) titolarità del diritto in

capo all'individuo in quanto persona che svolge un'attività in posizione di subalternità socio-economica ed al contempo - essendone il godimento collettivo - connessione funzionale con la libertà di organizzazione sindacale; c) ed infine - stante il mancato accoglimento del diritto di serrata - la negazione di ogni concezione dello Stato come mero spettatore del conflitto sociale e la scelta di campo affianco al lavoro nel suo conflitto con il capitale stante la connessione necessaria tra il diritto di sciopero e l'obbligo del Repubblica, fissato dal seconda comma dell'art. 3, di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che....impediscono .....l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*. Detto questo occorre allora chiederci cosa sia successo tra il 1948 e il 1990, data di approvazione della prima (ed unica) legge sullo sciopero. I cittadini morivano sulla porta dei reparti di pronto soccorso chiusi per agitazione sindacale? No, o comunque non più di quanto sia accaduto dopo il 1990. Ed infatti nel primo quarantennio dopo la promulgazione della Carta vi è stata un'opera di supplenza giudiziaria su due livelli: il primo costituito dal Giudice delle leggi che ha indicato i principi regolatori dello sciopero dei servizi pubblici, ed il secondo fatto dalle sentenze dei giudici del merito ai quali è spettato il compito di applicare al caso concreto i principi enunciati dalla Consulta. E quindi nel tempo, la Corte Costituzionale ha escluso che i servizi pubblici rappresentassero una zona preclusa al conflitto enunciando un generale favor per il diritto di sciopero che si è progressivamente esteso allo sciopero di solidarietà e poi a quello politico, lasciando - in assenza della legge - al giudice di merito applicare il criterio della indispensabilità delle prestazioni (che la Corte chiamava *«essenzialità delle funzioni»*). Ma ciò, come detto sempre dalla Consulta, era ben possibile in quanto *“non difettano, nella disciplina della materia, norme valide a fornire, ai soggetti interessati prima e all'interprete poi, i criteri atti ad individuare, anche sul piano concreto, quali servizi debbano essere ritenuti essenziali e quali esigenze debbano essere in ogni caso salvaguardate dal personale addetto ai pubblici servizi che intenda avvalersi del diritto di sciopero”*, facendo esemplificativamente riferimento alla legge legge 18 marzo 1968, n. 431 (sent. n. 222/1976).

Insomma ben era possibile che il Legislatore intervenisse tipizzando i settori coinvolti, le procedure da attuare ed i servizi minimi essenziali da garantire, affidando all'Autorità amministrativa il potere eccezionale di intervenire *ex ante* con la precettazione (in caso di gravissimi rischi) e a quello fisiologico della magistratura di sanzionare *ex post* le eventuali violazioni. Ma non è stata questa la scelta del legislatore del 1990 (ed ancor meno di quello della novella del 2000 quando con la L.83 sono stati formalizzati i poteri che la Commissione

si era già assegnati da sé negli anni), procedendosi invece in direzione di un modello di regolazione che è stato definito “*riflessivo*” e “*neo-istituzionale*”. “*Riflessivo*” nel senso che ha creato un sistema sindacale costruito dalla maggiore o minore propensione delle organizzazioni sindacali a firmare accordi con la controparte datoriale e poi “bollinato” attraverso il successivo giudizio di idoneità della Commissione, costruendo così un meccanismo di cooptazione della parte ragionevole e cooperativa del movimento sindacale e di espulsione della parte irragionevole e conflittuale. Insomma si tratta di quello che N. Luhman definisce sistema auto-referenziale e cioè uno di quei sistemi che «*presuppongono e riproducono se stessi; costituiscono le loro componenti partendo dalle loro stesse componenti, e tale chiusura “autopoietica” è la loro unità*». Ed è proprio dal pensiero di Luhman che sono generate le teorie funzionaliste del diritto in base alle quali alla complessità della domanda sociale si risponde con la loro semplificazione coatta selezionando gli elementi funzionali e quelli disfunzionali in una contrapposizione amico-nemico in base alla consonanza o meno con le caratteristiche e le stigma dell’ordine sociale dominante. E da ciò deriva una legislazione, di cui la legge 146/90 è preclaro esempio, per cui si costruisce un’agire razionale rispetto allo scopo “funzionale” assegnato (frenare la domanda sociale) e non già un agire razionale in vista di un valore (garantire i diritti costituzionali). Ed è un sistema “*neo istituzionale*” nel senso che si è voluto evitare – come detto – il ricorso ad una normativa rigida e particolareggiata che desse alle forze sociali prima ed alla magistratura poi regole chiare per un conflitto “fair”, procedendosi invece alla costruzione di un centro istituzionale di regolazione del conflitto dotato di piena discrezionalità nel conseguimento del suo scopo e cioè il contemperamento tra diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente garantiti in potenziale contrasto con essi, (finalità che va valutata sempre tenendo conto che lo sciopero che meno contrasta con altri diritti è quello che viene revocato). Ma se ciò spiega perché il modello prescelto sia stato definito “*istituzionale*” occorre spiegare in che senso è definibile “*neo*”. Esso lo è in quanto la Commissione rappresenta un vero e proprio “*quarto potere*” che si differenzia dagli altri tre per l’essere essa mancante del principale requisito valoriale che qualifica ciascuno di essi: del potere amministrativo ha la discrezionalità ma non la responsabilità di ricercare la congruità tra fini e mezzi (che è cristallizzata nella legge ed è indifferente all’agire della Commissione), del potere giudiziario ha l’autonomia ma non la terzietà (essendo la Commissione portatrice di un interesse ed un potere di iniziativa proprio), del potere legislativo ha la potestà creatrice del diritto ma è priva di ogni legittimazione democratica. Ebbene essendo partiti dal 1948 e giunti sino al primo aprile 1990 in senso cronologico è indispensabile ora fare un salto di un

trentennio e leggere l'esito di questa scelta normativa sull'Italia di oggi tramite la relazione della Commissione. Innanzitutto vanno evidenziati quali siano i principali trend.

Il primo dato che salta all'occhio è il continuo estendersi dell'ambito di ciò che deve intendersi servizio pubblico essenziale. L'esempio più eclatante è quello delle Autostrade ed infatti (come si legge a pag. 67 della relazione generale) già con la delibera 702 del 2006 la Commissione aveva previsto che anche lo sciopero degli addetti ai caselli autostradali (e cioè coloro che esigono il pedaggio) andasse regolato non già perché la loro astensione danneggiava gli utenti (che anzi ne avevano immediato e diretto beneficio) ma perché la loro assenza avrebbe potuto condurre alla *“eventuale scelta della società concessionaria del tratto autostradale di non lasciare libero l'accesso ai varchi”*. E quindi il fatto che Autostrade minacciasse di prendere in ostaggio gli utenti è parso un buon motivo alla Commissione di applicare anche a tali scioperi la disciplina vincolistica. Ma la novità del 2018 è che *“la Commissione ha comunque riscontrato che, le società concessionarie dei tratti autostradali, mediante ripetuti ordini servizio, hanno codificato una procedura per (la)...riscossione del pedaggio che prevede la presenza di un numero di addetti agli automatismi, non già in soglia minima, ma equivalente alla percentuale normalmente impiegata”*. Insomma per i concessionari lo sciopero non può attentare neppure in piccola parte al proprio diritto a riscuotere il canone al punto da vietarne l'esercizio agli addetti al pedaggio. Ebbene a fronte di tale scoperta la Commissione non ha proceduto a sanzionare gli esercenti ma si è *“riservata la facoltà di intervenire, laddove avesse riscontrato l'inesistenza di accordi idonei a garantire la sicurezza degli utenti, in occasione degli scioperi degli esattori”*. Insomma l'unico problema è se i concessionari precettano il personale in numero insufficiente e non se esso è eccessivo in quanto ciò non fa danno agli utenti e quindi è irrilevante per la Commissione. Uguale percorso è stato seguito per il campo dei beni culturali dopo che - per mano del Governo Renzi - il possibile ritardo nella loro fruizione è stato definito potenziale violazione di un diritto costituzionale incompressibile. Ed infatti al personale della società Best Union che svolge il servizio di biglietteria presso il “Cenacolo Vinciano” a Milano è stato detto che, essendo facoltà dell'Ente di inibire l'ingresso ai visitatori senza biglietto (realizzando così di fatto una serrata che non è un diritto), allora lo sciopero (che lo è, e di massimo rango) non poteva essere liberamente posto in essere (pag.46) ma doveva rientrare nei limiti e nella proceduralizzazione di cui alla L.146/90. Ed ancora è stato sottoposto ad esame l'attività di un consorzio universitario che si occupa di erogare il supporto informatico sia per l'accesso degli studenti al sito (per immatricolazione, iscrizioni, percorsi di studio, ecc.) sia per fornire i servizi informatici al Policlinico Umberto I attraverso

al gestione informatizzata di ricoveri, cartelle cliniche ecc. Ebbene la Commissione, invece di dichiarare estranea alla materia dei servizi pubblici essenziali la prima attività e sottoposta ai vincoli della legge solo la seconda, ha qualificato i compiti svolti dagli operatori del Consorzio *“potenzialmente idonei ad incidere, nella loro interezza e non segmentabilità, su diritti della persona costituzionalmente tutelati”* (pag. 41). Insomma il diritto a non subire ritardi o disagi nell’accedere alla gestione amministrativa della propria posizione universitaria in via telematica è un diritto costituzionale incompressibile, così come lo è fare shopping online. Ed infatti la Commissione ci informa di aver aperto un’istruttoria finalizzata a ricondurre sotto la disciplina dei servizi pubblici essenziali l’attività di consegna merci della Sda proprio in quanto oggi il diritto costituzionale di comunicazione si svolge tramite *“la rete ed i social network disponibili on-line”* e da ciò discenderebbe per ovvia conseguenza l’importanza costituzionale che la ricezione dei beni materiali che si comprano on line non incorra in eccessivo ritardo a causa di uno sciopero. Insomma il percorso di estensione ad ogni campo della disciplina vincolistica è all’interno di una lunga e inarrestabile marcia per cui nulla pare possa restare (in prospettiva) ad esso sottratto. Il secondo e conseguente dato che si incontra è il continuo calo del numero di scioperi proclamati che nel 2018 ha visto una riduzione rispetto al 2017 del 14%. Ma a tale notazione, di per sé significativa, va affiancata la disamina sul rapporto tra agli scioperi proclamati con quelli effettuati da cui si ricava un crollo pari alla metà del totale essendo gli scioperi che si sono tenuti solo 1389 sui 2109 proclamati. Ma il dato ancora più eclatante è rilevare come a crescere siano stati solo gli interventi preventivi della Commissione che hanno avuto una *“efficacia”* (in termini di revoca o spostamento dello sciopero) pari al 94,55% come ci dice con certissima precisione la Tabella 1 allegata alla relazione generale. Insomma già qui è ben possibile comprendere la soddisfazione del Presidente della Commissione e il comprensibile interesse con cui altri pesi europei guardino a tali risultati. E però è necessario evidenziare - laddove abbiamo qualificato al Commissione come un quarto potere - cosa si intendeva dicendo che la sua peculiarità è di essere esentata da qualsivoglia valutazione, con conseguente gradazione, degli interessi in gioco al fine di scegliere «la misura soddisfattiva» del bisogno pubblico affidato all’amministrazione. La commissione cioè non deve valutare cosa aiuti e cosa ostacoli l’attuazione ed il rispetto dei diritti costituzionali ma la sua unica mission è quella di usare i propri poteri al fine di impedire nella maggior misura che le sia possibile che una qualunque esigenza umana comunque riconducibile nel novero di quelle indicate dal Legislatore nell’art. 1 della L.146/90 possa essere affetta e coinvolta da una iniziativa di sciopero. E tale indifferenza valoriale emerge con un effetto straniante (non dissimile dal teatro

di Bertolt Brecht) dalla lettura della stessa Relazione, come proveremo ad illustrare a seguire. Ad esempio negli appalti del Trasporto Ferroviario (pag. 13) gli scioperi hanno vista una *“significativa riduzione pari a circa il 50%”* (pag. 13), ma ciò non certo perché nel frattempo le condizioni del lavoro siano talmente migliorate da rendere superfluo il conflitto. Ed infatti la Commissione meritoriamente elenca le ragioni dei (pochi scioperi) che ci sono stati e ci dice come essi siano stati finanziati a reagire a *“l’effetto della liberalizzazione del mercato”* e *“il dumping sociale”* che ne è conseguito con il risultato che *“i costi della competitività tra le imprese”* si scaricano dapprima *“sul lavoratore, anche in termini di sicurezza, offrendogli condizioni economiche e normative peggiorative senza impegnarsi nella riorganizzazione dei servizi”*, e quindi sull’utenza in quanto *“vi è il rischio che il livello qualitativo del servizio erogato all’utente si riduca; nell’organizzazione dell’offerta si definiscono nuovi assetti aziendali, con la conseguenza che l’Azienda può scegliere di ridurre o addirittura non erogare alcuni servizi”*. Ma tutto questo per la Commissione è un dato neutro (come se avesse rilevato un evento naturale quale un terremoto o un’alluvione) non essendo certo il suo compito quello di difendere i diritti degli utenti ma solo di impedire che tra i mali che possano aggredirli vi sia lo sciopero anche nel caso in cui esso è l’unico strumento per provare a tutelarli. La Commissione— ad esempio —rileva (si veda pag. 81) come nel campo del trasporto ferroviario *“durante lo sciopero....i maggiori disservizi, in termini di soppressioni di treni, si registrano sul trasporto regionale”* in quanto *“l’Azienda tend(e) a salvaguardare nella sua totalità il servizio offerto con l’Alta Velocità, quello di mercato che verosimilmente genera maggiori profitti consentendo ampi margini di redditività, a scapito del cosiddetto servizio universale, l’area di mobilità di interesse pubblico, caratterizzato da una maggiore vulnerabilità dell’utenza legata prevalentemente al pendolarismo”*. Ma essa —con un candore che produce quell’effetto straniante di cui si è detto— non viene neppure sfiorata dal pensiero di evidenziare l’illiceità di tale pratica e di sanzionare l’azienda al fine di evitarne il ripetersi in danno ai più pendolari e cioè i più deboli e tignosi di protezione tra gli utenti anche in quanto privi di mezzi di trasporto pubblici alternativi al contrario dell’utenza ricca dell’alta velocità che vede la presenza di due aziende in competizione nonché consente il possibile ricorso al trasporto aereo. Ma ciò non fa non per cattiva coscienza ma perché, come si è visto per le determinazioni relative agli esattori autostradali del pedaggio o ai venditori di biglietti del cenacolo di Leonardo Da Vinci, la Commissione ha il compito di reagire all’attacco portato alle esigenze dell’utenza da parte degli scioperi e quindi né valutarne le ragioni né l’opporvi al danno scientemente portato agli utenti dalla reazione datoriale (ad esempio dirottando il personale in

servizio dal treno povero, che viene cancellato, a quello ricco, che viene garantito) sono compiti che rientrano nel perimetro di interesse della L.146/90. Ma la situazione si fa ancora più chiara entrando nella specifica delle ragioni che hanno condotto alle uniche astensioni dal lavoro che risultano in aumento e cioè quelle cosiddetti “*spontanee*”. Sul punto va premesso che la disponibilità dei mezzi sufficienti per avere una vita libera e dignitosa rappresenta un diritto costituzionalmente garantito non solo in quanto affermato dall’art. 36 della Carta ma anche perché postulato dalla stessa L.146/1990 che infatti inserisce il settore del credito nei servizi pubblici essenziali proprio in quanto strumentale alla percezione di stipendi e pensioni. Ed anzi la stessa relazione dà conto di come la Commissione ancora nel 2018 abbia processato la richiesta di alcuni sindacati del credito che chiedevano di rivedere l’estensione della disciplina vincolistica agli scioperi degli addetti agli sportelli bancari “*alla luce del progressivo aumento dei servizi di home banking e phone banking e della parallela riduzione delle Filiali operative*”. Ed infatti, come è noto, oggi il datore non va in filiale per bonificare gli stipendi ai propri dipendenti ma lo fa dal proprio personal computer, così come non ci va il lavoratore che utilizza la carta di credito o preleva direttamente dal bancomat quanto necessario per le esigenze sue e della famiglia. Ma la Commissione ha ritenuto che lo stipendio, inteso quale equivalente universale di qualsivoglia bene, fosse talmente coesistente al godimento di qualsivoglia diritto costituzionale (da quello all’alimentazione a quello alla sanità, da quello alla casa a quello ad un vestiario adeguato ecc. ecc.) da non sopportare alcun (anche solo ipotizzabile) ostacolo o ritardo. E quindi, pur riconoscendo la veridicità dell’evoluzione tecnologica, in ogni caso ha ribadito il non ricorrere dei “*presupposti necessari affinché possa essere riesaminata la valutazione di idoneità espressa*” dovendosi pertanto continuare ad applicare al credito la disciplina vincolistica nella sua interezza. Ebbene pare assai interessante rilevare allora cosa accada non appena si passa dal diritto dell’utente a percepire lo stipendio alla data stabilità (diritto incomprimibile che non può mai essere differito al giorno dopo, da cui la necessità di prevedere comunque una soglia di servizio minimo garantito anche durante gli scioperi) al diritto del lavoratore a percepire lo stipendio. Una lettura superficiale potrebbe portare a dire che chi percepisce lo stipendio è per definizione un lavoratore e quindi che non è possibile distinguere tra il diritto costituzionale a percepire la retribuzione in tale veste ed il diritto costituzionale nella veste di utente dei servizi bancari strumentali alla materiale acquisizione di quella. Ma ciò non tiene conto della “funzione” assegnata alla Commissione che non è certo quella di tutelare i diritti costituzionalmente garantiti in generale ma solo nel loro potenziale conflitto con lo sciopero. E allora giungiamo al fatto che uno dei pochi numeri

in crescita (e cioè in controtendenza con il trend declinante del conflitto) attiene alle *“astensioni spontanee dei lavoratori”* che - così si legge a pag. 30, nella loro *“totalità.....sono causate dal mancato pagamento degli emolumenti ai lavoratori da parte delle imprese che ...a loro volta, lamentano le difficoltà economiche determinate dall’inadempimento contrattuale dell’ente committente”* che – aggiungiamo noi- è strangolato dal patto di stabilità imposto dal predetto Trattato di Maastricht. Ebbene tale dato è interessante per molte ragioni. La prima è che ci dice che se i lavoratori corrono i gravissimi rischi che lo sciopero spontaneo rappresenta (incriminazione per interruzione di pubblico servizio, sanzioni disciplinari e possibile ammenda amministrativa) è la riprova che lo sciopero attuato seguendo le limitazioni previste dalla legge in termini di preavviso, durata massima e garanzia dei livelli minimi di funzionamento è un’arma spuntata che non ottiene alcun risultato. E questa è una prima riprova dell’efficacia della L.146/1990 per sterilizzare il conflitto. La seconda rilevante osservazione che possiamo trarre è che lo sciopero è spontaneo perchè evidentemente il potere di intimidazione verso le organizzazioni sindacali (ricordiamo che la sanzione può giungere sino a 100 mila euro) è tale da far ritenere preferibile che l’azione non sia riferibile ad alcun soggetto collettivo da cui l’ulteriore solitudine dei lavoratori. E questa è una seconda riprova dell’efficacia della L.146/1990 per sterilizzare il conflitto. Ciò detto sarebbe ingeneroso dire che la Commissione non comprenda come l’assenza di fondi per i servizi pubblici essenziali attenti agli stessi ben più di uno sciopero spontaneo, né che ignori gli straordinari sacrifici che i lavoratori si sono accollati per far funzionare per settimane (ma spesso per mesi, anche molti mesi) tali servizi essenziali a proprie spese essendo quindi dei veri e propri eroi nella tutela dei diritti costituzionalmente garantiti a cui andrebbero intitolate vie e piazze nelle nostre città. Ed infatti la Commissione registra come il mancato ottenimento delle retribuzioni comporti *“evidenti e pesanti ricadute sui cittadini-utenti finali del servizio”* arrivando persino ad affermare come tale contesto economico-istituzionale *“mostra(...) prepotentemente l’inadeguatezza de..la legge n. 146/1990 – pensata in un momento storico in cui era ancora in nuce l’esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici”*. Ma a fronte di tale lucida disamina dei problemi in campo –ecco nuovamente l’effetto di straniamento brechtiano – paiono di assoluto interesse le soluzioni che la Commissione prospetta. Innanzitutto essa da atto che - di tali numerose astensioni spontanee – essa ha ritenuto lecito il solo caso in cui *“è emerso il mancato pagamento di oltre sei mensilità di stipendio”* mentre negli altri sono stati invitati i datori (che evidentemente non pagavano gli stipendi da meno di sei mesi e cioè da cinque o quattro o tre o due o uno) a sanzionare direttamente i lavoratori per aver essi omesso di lavorare

gratis un'ora o un giorno (nella relazione non è detto). Ma se questo è quanto ha inteso fare la Commissione in termini di *ius conditum* altrettanto interessante appaiono le proposte per lo *ius condendum*. Ed infatti, come si è detto, non si creda che la Commissione non comprenda la sofferenza dei lavoratori ma, ricordiamolo ancora, essa può farvi fronte solo nella misura in cui tale sofferenza sia non già la causa dello sciopero (che le è indifferente) bensì il suo effetto. Ed infatti la Commissione, a fronte di lavoratori che non percepiscono lo stipendio da mesi né sanno quando mai lo prenderanno, giunge ad affermare come il problema sia proprio *“il ricorso allo sciopero, quale strumento di autotutela collettiva”* in quanto esso *“finisce per aggravare la già precaria situazione economica in cui versano i prestatori di lavoro, in ragione della conseguente decurtazione degli emolumenti”*. E quindi per aiutare i lavoratori che non prendono lo stipendio da mesi lo strumento legale che la Commissione chiede al Legislatore di introdurre è quello di scoraggiare il ricorso allo sciopero introducendo al suo posto *“strumenti alternativi allo sciopero idonei a portare a conoscenza della collettività dei cittadini – utenti”* dei problemi riscontrati.

Ebbene una lettura superficiale potrebbe produrre una sensazione di assurdità parendo in prima battuta impossibile che degli acuminati ed espertissimi professori di materie giuridiche possano anche solo ipotizzare che il problema per dei lavoratori che non percepiscono lo stipendio da mesi né sanno se e quando lo avranno è che in quella futura ed auspicata data in cui avranno queste mensilità arretrate esse possano essere decurtate di un'ora o un giorno di sciopero. Così come assurdo potrebbe apparire immaginare che tali lavoratori (che si sobbarcano il rischio di un processo penale per interruzione di pubblico servizio) possano ritenere equivalente al blocco improvviso dell'attività degli *“strumenti alternativi ...idonei a portare a conoscenza della collettività dei cittadini – utenti”* la loro problematica quale, ad esempio, uno spazio sul sito istituzionale del comune o dei manifesti stradali che ne narrino la dolorosa sorte. Ma tale sensazione di assurdo, pur comprensibile, va superata in quanto la Relazione per essere compresa va letta ricordando al natura *“autoreferenziale”* della Commissione che, strutturalmente priva di confronto con i valori costituzionali e con la legittimazione democratica, produce da se un proprio senso completamente scisso dalla realtà in cui è immersa e rispetto al quale ogni affermazione della relazione è perfettamente lineare e coerente. Ma se fin in qui abbiamo mostrato in che senso la Commissione sia irresponsabile quando agisce come ente amministrativo, dobbiamo (sempre con l'esempio) illustrare brevemente cosa si intenda laddove abbiamo detto che essa non è imparziale quando agisce come ente giurisdizionale e che si è arrogata il potere del legislatore pur essendo totalmente priva di

legittimazione democratica. Per illustrare il profilo “giurisdizionale” può essere un utile esempio ancora la tematica delle astensione spontanee. Nell’affrontare tale tematica nel campo degli pubblici locali la Commissione, anche in tale caso, ha preso atto di come esse fossero originate dalla mancata corresponsione delle retribuzione ed essa si è dichiarata consapevole della *“delicatezza delle ragioni poste a ..fondamento di queste particolari forme di protesta, più frequenti nei settori maggiormente colpiti da una profonda crisi economica e finanziaria, che determina rilevanti effetti sulle imprese erogatrici del servizio e sui loro dipendenti”* (pag. 53). E si è posta allora il problema, tutto “giurisdizionale” di interpretare l’art. 1460 del codice civile laddove dispone che nei contratti a prestazioni corrispettive (come è quello di lavoro) *“ciascuno dei contraenti può rifiutarsi di adempiere l’obbligazione se l’altro non adempie”*, e quindi - in applicazione di tale principio generale - l’astensione (ancorché collettiva) non sarebbe definibile sciopero e quindi il lavoratore non potrebbe essere sanzionato per aver omesso di rispettarne al disciplina vincolistica. Ebbene l’interpretazione che ne dà la Commissione è di nuovo apparentemente la più assurda, qualora si continuasse a voler giudicare il suo intervento in vista della tutela dai servizi pubblici essenziali (che, come abbiamo ripetuto troppe volte, le sono invece di per sé statutariamente indifferenti). Ed infatti la Relazione (si veda pag. 54) afferma che *“l’Autorità ha, quindi, previsto che anche dette astensioni siano assoggettate alle prescrizioni di legge, ferma restando la possibilità di tenere conto della gravità dell’inadempimento datoriale in sede di valutazione del comportamento delle parti e di applicazione delle sanzioni e con la precisazione che l’ipotesi della eccezione di inadempimento, generalmente invocata in questi casi, ricorre soltanto quando il rifiuto della prestazione di lavoro è attuato in modo continuativo fino all’adempimento dell’obbligazione retributiva da parte del datore di lavoro”*. In altre parole qualora un gruppo di lavoratori addetti ad un servizio pubblico essenziale (curare dei malati, assicurare l’assistenza a dei bambini etc.) si astengano a tempo indeterminato per giorni, settimane o mesi *“fino all’adempimento dell’obbligazione retributiva da parte del datore di lavoro”*, la loro condotta è legittima. Se invece si fanno impietosire da quei malati e da quei bambini e, dopo un astensione dimostrativa di un giorno o un’ora, ed a fronte dell’impegno datoriale a provare un un indeterminato ma prossimo futuro a saldare il dovuto, riiniziano a loro spese e non pagati ad assicurare l’assistenza, in questo caso la loro astensione diviene uno sciopero ed in quanto tale lede i diritti costituzionali di bambini e malati e quindi va sanzionato. Nuovamente si prova un sentimento di vertigine nel leggere tali affermazioni. Ma nuovamente si tratta di emozioni da razionalizzare ricordando ancora quale sia l’interesse proprio che alla Commissione è stato

assegnato: non certo la tutela dei servizi essenziali ma il contrasto allo sciopero. E veniamo allora infine alla dimensione legislativa della Commissione. Abbiamo già detto come la Relazione dia atto affrontando pressoché ciascuno dei 28 settori che disamina come il problema nasca dalla esternalizzazione dei servizi e dalla progressiva riduzione di capacità di spesa sociale dei Ministeri e degli Enti locali. Ebbene, e qui il riferimento va non già alla relazione della Commissione, ma all'intervento illustrativo che ne ha fatto il Presidente, si vuole rilevare come oltre che le astensioni spontaneo l'unico altro numero in crescita sia quello degli scioperi generali (ancorché computati artificialmente in base alle indizioni e non già ai giorni effettivi di celebrazione). Ed infatti molto faticosamente, ed in maniera ancora assai inadeguata, si va finalmente facendo strada nel movimento sindacale più consapevole la comprensione del fatto che il problema sia sistemico e non possa essere rincorso azienda per azienda o categoria per categoria ma a comporta una battaglia collettiva, chiara, pubblica, politica affinché i lavoratori riprendano in mano le sorti di questi paesi e si facciano carico dei diritti costituzionali sempre più mortificati. Ebbene a fronte di ciò il Presidente, che su tutti gli altri temi conserva una visione rispettosa e partecipe, non riesce a reprimere al stizza ed il dileggio precisando come *“tali scioperi generali”* siano stati indetti *“tutti ad opera di sindacati di base”* e definendo le loro piattaforme che affrontavano la dimensione sistemica della crisi per utenti e lavoratori dei servizi essenziali come *“motivazioni politiche generiche”*, e ridicolizzando lo sforzo di creazione di un fronte comune di lotta tra utenti e cittadini a favore dei servizi pubblici essenziali con dire che essi avrebbero avuto *“livelli di adesione irrilevanti”*. Ma ciò è una semplice conferma della natura autoreferenziale e riflessiva della Commissione che sin dal suo atto genetico ha vista l'identificazione del ruolo del nemico in capo ai *“sindacati di base”*. Ciò che appare qui di maggiore interesse è che nella stessa relazione si da atto di come la disciplina vincolistica degli scioperi generali sia necessariamente assai più semplificata (essendo impossibile sia il tentativo di conciliazione che inimmaginabile il divieto di concomitanza) e di come la Commissione si riproponga nell'immediato futuro di renderla ben più difficoltosa al fine di scoraggiare tali tentativi di tutela dei servizi pubblici. Ma il dato che ancor più conta è che, nel descrivere le attività del 2018, il Presidente non resiste ed illustra anche un unico evento del 2019 che - all'evidenza - egli ritiene talmente illustrativo del trend che si intende prioritariamente contrastare da non poter essere taciuto. In particolare nel suo intervento (pag. 15) si da atto di come *“addirittura, qualcuna delle suddette organizzazioni, quest'anno, è arrivata a proclamare (due) scioperi generali ...con tempi e motivazioni diversi, senza aspettare l'effettuazione del primo”*. Ebbene nulla si aggiunge sul perché il fatto che un

Sindacato possa dare un preavviso maggiore (e cioè “*senza aspettare l’effettuazione del primo*” sciopero generale possa essere un problema per gli utenti e non vantaggio) fatto ritenuto talmente autoevidente da non meritare ulteriori specificazioni. Ma qualcosa possiamo e allora dobbiamo qui aggiungere. Ciò che il Presidente non dice è che quello sciopero proclamato “senza aspettare l’effettuazione del primo era stato indetto da Usb, aveva quale primo obiettivo opporsi alle “*politiche di austerità che l’Unione Europea impone ai Paesi del sud dell’Europa*” che per la stessa relazione della Commissione sono la prima causa di compressione dei diritti pubblici essenziali, ed esso è stato vietato dalla Commissione e non si è mai potuto tenere in quanto il medesimo sindacato aveva precedentemente accolto al richiesta della campagna “*Non una di meno*” che aveva chiesto la “copertura” dello sciopero generale alla giornata dell’8 marzo. Ma ciò che qui conta è che non esiste nessun accordo né delibera né testo di legge che affermi che ad un sindacato sia vietato proclamare uno sciopero generale (nel rispetto di tutte le previsioni di legge) prima di celebrarne un altro. E allora la Commissione quella regola l’ha letteralmente creata dal nulla sostituendosi così al legislatore ed invertendo l’ordine: non già prima la regola e poi la sua eventuale violazione ma prima il fatto e poi la creazione della regola che lo vieta. E allora, per quanto dura sia la sua situazione, dobbiamo ripartire da qui, dalla rinnovata consapevolezza che la salvezza dei diritti costituzionali e dei servizi pubblici essenziali è sulle spalle dei lavoratori e dalla consapevolezza che le uniche organizzazioni collettive capaci di conflitto per i diritti degli utenti sono i sindacati.

Propongo ai più consapevoli e conflittuali tra essi di farsi riconoscere tale ruolo di difensore dei fruitori dei servizi pubblici anche formalmente e di cogliere in questa rinnovata veste il suggerimento che lo stesso Presidente fornisce laddove invita le “*associazioni degli utenti legalmente riconosciute*” ad attivarsi con apposite “*class action*” verso quei soggetti che tengono “*comportamenti pregiudizievoli per i diritti degli utenti*” (pag. 25). È vero, è venuto il momento di chiedere i danni a coloro che tengono “*comportamenti pregiudizievoli per i diritti degli utenti*”; e tra essi non potrà non esservi la stessa Commissione.