Libertà di circolazione e diritto di sciopero. Il ddl Sacconi: un'occasione mancata?

La scorsa settimana è tornato al centro dell'agenda di Governo l'annoso problema legato allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in particolar modo nel settore del trasporto pubblico locale. Il *casus belli* è stato lo sciopero dei macchinisti dell'ATAC che, se non fosse stato anticipato da alcuni lavoratori, di per sé sarebbe stato legittimo. Il mancato rispetto delle "fasce di garanzia" ha comportato notevoli disagi all'utenza e dure reazioni dal mondo politico e sindacale.

Di riflesso il Governo, per bocca del neo-ministro Graziano Delrio, ha dichiarato di essere pronto a confezionare una nuova disciplina per meglio regolare lo sciopero nel trasporto pubblico locale, così da evitare simili disagi. Vero è che tutto ciò non sarà certo attuabile per prevenire possibili agitazioni durante i due grandi eventi che interesseranno il nostro Paese nei prossimi mesi: Expo 2015 e il Giubileo straordinario proclamato dalla Santa Sede.

A onor del vero, **dal febbraio 2014 giace in Senato un disegno di legge** (a prima firma del senatore Maurizio Sacconi), che si pone l'obiettivo di introdurre nuove norme **a garanzia del "giusto" bilanciamento tra i due diritti in gioco: il diritto di sciopero (art. 40 Cost.) e quello alla libera circolazione delle persone (art. 16 Cost.). Il Governo, quindi, potrebbe partire da qui.**

L'art.1 dell' A.S. 1286 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione e l'aggiornamento della disciplina in vigore in materia di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (Legge 12 giugno 1990, n.146) con specifico riferimento al settore del trasporto pubblico, secondo una serie di principi e criteri che in parte coincidono con gli intendimenti manifestati recentemente dall'Esecutivo.
In particolar modo (lett. *a*) **si vuole garantire che lo sciopero sia proclamato unicamente da organizzazioni sindacali che godano di un certo grado di rappresentatività** (superiore al 50% a livello di settore), così da evitare il pregiudizio nell'erogazione del servizio in conseguenza di agitazioni di dimensioni non significative. **Per le sigle che non soddisfacessero tale requisito si prevedrebbe un *referendum* preventivo ed obbligatorio** tra tutti i lavoratori, indetto da organizzazioni complessivamente dotate di un grado di rappresentatività superiore al 20%, **che consentirebbe la legittima proclamazione dello sciopero solo quando risulterebbe un voto favorevole pari almeno al 30% dei lavoratori interessati.** Al fine di avere un quadro quanto più realistico dello sciopero indetto diverrebbe anche **obbligatoria** per tutti i lavoratori **una preventiva dichiarazione di adesione** allo sciopero indetto (lett. *b*).
Inoltre il disegno di legge apre alla regolazione per via contrattuale dell'istituto dello **sciopero virtuale,** quale manifestazione di protesta con garanzia dell'erogazione del servizio, da rendere eventualmente obbligatorio per quelle professioni che – in ragione delle peculiarità di svolgimento

della prestazione lavorativa – comporterebbero l'impossibilità di erogare il servizio principale ed essenziale.
Un ulteriore passaggio è caratterizzato dal necessario intervento di **semplificazione delle norme** relative agli intervalli minimi tra diverse proclamazioni e circa la concomitanza di scioperi che si ripercuotono sullo stesso bacino d'utenza.
A "chiusura del sistema" l'art.1 lett. *l* prevede l'introduzione di uno specifico **divieto di forme di protesta o astensione dal lavoro** in qualunque settore che possano compromettere il diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione. Sul punto potrebbero sollevarsi non poche questioni di legittimità costituzionale, a cui la Corte costituzionale eventualmente risponderà con l'impiego della tecnica del bilanciamento tra interessi costituzionali in contrasto fra loro.

Dal punto di vista sanzionatorio il disegno di legge richiede una complessiva revisione della disciplina vigente (art. 2), con un aggiornamento e rivalutazione dell'entità economica delle sanzioni amministrative (oggi comprese tra i 2.500 e i 50.000 euro) nei confronti di imprese, amministrazioni ed organizzazioni sindacali, in considerazione della gravità della violazione e dell'eventuale recidiva. Per i singoli lavoratori si prevede la definizione di illeciti amministrativi per l'astensione dal lavoro in violazione di norme di legge o atti negoziali, in alternativa a quelle già previste dalla legge n.146, con una sanzione che va da un minimo di 500 ad un massimo di 5 mila euro (oggi sono previste, per i singoli lavoratori, «sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione»).

Ruolo ancor più centrale verrebbe ad assumere infine la Commissione di Garanzia dell'attuazione della regolamentazione del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, che sarebbe rinominata **"Commissione per le relazioni di lavoro"** (art. 3), con l'attribuzione alla stessa di precisi compiti aggiuntivi.
Anzitutto sarebbe destinataria di **funzioni di carattere arbitrale e conciliativo** (art.1 lett. *g*) evidentemente atte a risolvere controversie tra le parti, al fine di confinare lo sciopero ad *extrema ratio* del conflitto.
La Commissione, che dovrà essere composta da un massimo di 5 membri (scelti tra esperti di relazioni industriali) con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei presidenti dei due rami del Parlamento, potrà avvalersi anche delle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito dei loro compiti istituzionali.
Sarà specifico onere della Commissione effettuare **controlli circa l'effettivo grado di partecipazione ed il reale impatto sui servizi essenziali,** così da garantire trasparenza e simmetria informativa nelle relazioni industriali, **attraverso la predisposizione di un monitoraggio periodico da comunicare a Governo, parti sociali ed utenti.**

Infine è auspicato (art.1 lett. *h*) **il miglioramento del raccordo tra la Commissione e le autorità competenti ad adottare le ordinanze di precettazione,** che dovranno essere disposte con un «congruo anticipo», al fine di prevenire i pregiudizi arrecati dalla notizia di proclamazione di uno sciopero che poi nei fatti non si realizzerebbe.
È il caso dello sciopero indetto a Milano per lo scorso 14 aprile, precettato dal Prefetto solo la sera precedente, risultando ugualmente compromesso il diritto all'informazione e alla mobilità degli utenti del capoluogo, posto che la notizia dell'agitazione sindacale era già stata diffusa da giorni.

Qualora il testo approdasse in Gazzetta Ufficiale l'art.4 introdurrebbe una modifica all'art. 2 comma 1 legge n.146/1990: **la comunicazione** della durata, delle modalità e delle motivazioni dell'astensione dal servizio **dovrà essere inoltrata a cura delle organizzazioni sindacali alle amministrazioni o imprese che erogano i servizi, all'autorità competente ad adottare l'ordinanza di precettazione nonché alla Commissione di garanzia** (mentre oggi è l'ufficio dell'autorità competente ad inoltrare la comunicazione alla Commissione).

L'articolato termina con la previsione della **possibile adozione** (entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore) **di un testo unico delle disposizioni materia di diritto di sciopero**, al fine di armonizzare la disciplina in vigore con le novelle successivamente introdotte.

Così come delineato nei suoi elementi essenziali, il disegno di legge pare idoneo a fronteggiare le questioni più spinose che negli ultimi giorni sono state sollevate da tutte le parti coinvolte: Governo, società dei servizi, organizzazioni sindacali, amministratori locali.
Si può dire che se il disegno di legge fosse stato accompagnato per tempo nel suo *iter* di approvazione, avrebbe certamente fornito all'Esecutivo l'occasione per (almeno tentare) la soluzione di un problema così delicato come quello dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto pubblico locale; problema acuito in occasione di eventi di rilevanza nazionale ed internazionale, dove più che mai è necessario garantire mobilità e libertà di circolazione.

La soluzione però – è bene sottolinearlo – non può che essere agevolata da un ammodernamento del sistema di relazioni industriali dello specifico settore. Per questo la norma in commento, come peraltro chiarito nella relazione di accompagnamento, "incoraggia" l'introduzione di particolari elementi (rappresentatività o referendum quale criterio per legittimare la proclamazione di uno sciopero, introduzione dello sciopero virtuale, procedure di raffreddamento e composizione del conflitto) negli accordi o codici di autoregolamentazione, privilegiando dunque l'attività di contrattazione collettiva quale luogo deputato a risolvere (o meglio prevenire) il conflitto.

Libertà di circolazione e diritto di sciopero. Il ddl Sacconi: un'occasione mancata?

Marco Menegotto
ADAPT Junior Fellow
@MarcoMenegotto

Scarica il pdf