

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE I  
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

**Resoconto stenografico**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

---

**Seduta di mercoledì 5 maggio 2010**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 15,10.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, professor Giovanni Pitruzzella.

Do la parola al professor Pitruzzella.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Ringrazio il presidente, e tutti gli autorevoli componenti di questa Commissione per aver offerto alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista in ordine a un'eventuale riforma della legislazione sulle autorità indipendenti. Ho predisposto una relazione scritta che consegno agli atti della Commissione.

Questa audizione cade in un momento particolare per quanto riguarda la Commissione da me presieduta, in quanto, parallelamente alla discussione sulla legislazione generale e sulle autorità, è in corso presso la I Commissione del Senato della Repubblica l'esame del disegno di legge presentato dal Governo in materia di regolamentazione dello sciopero nel settore del trasporto, che incide anche sulla conformazione e sui poteri della Commissione.

Questo mi pare emblematico di come si possano perseguire tipi di indirizzi diversi: la manutenzione della legislazione di settore, che riguarda la singola autorità, o una revisione legislativa che riguardi l'insieme delle autorità indipendenti.

Per quanto riguarda quest'ultima ipotesi, che è sottesa alla vostra indagine conoscitiva, mi pare possibile pervenire ad alcuni principi, ma non a una legislazione organica applicabile a tutte le autorità indipendenti, in ragione della notevole differenza tra le funzioni svolte dalle diverse

strutture e della diversità delle fonti normative da esse utilizzate; basti considerare l'incidenza del diritto comunitario in alcuni settori e come noi, come Commissione, utilizziamo soprattutto regole di carattere convenzionale, che nascono dall'accordo tra i soggetti, nonché la differente ampiezza delle strutture amministrative e le loro diverse modalità organizzative.

Si tratta di esperienze non sempre riconducibili a un *unicum*, per cui una legislazione unitaria eccessivamente organica potrebbe poi creare non pochi problemi.

Mi trova invece concorde l'ipotesi - già affacciata da alcuni autorevoli presidenti di autorità nelle audizioni precedenti - di pervenire a una cornice legislativa procedurale minima, in grado di consentire il recupero di una valutazione parlamentare e quindi pubblica delle attività delle *authority*. A mio avviso, ma anche secondo il parere degli altri commissari, questa sarebbe la prospettiva auspicabile.

Vorrei inoltre sottolineare la particolare collocazione nel sistema dei pubblici poteri della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Una delle problematiche emerse fin dall'inizio con riguardo alle autorità indipendenti, rilanciata anche recentemente, riguarda la sottrazione delle autorità al circuito della democrazia rappresentativa e ai normali meccanismi della responsabilità politica. In un recente convegno il senatore Quagliariello agitava quasi con enfasi questo tema, evidenziando come ciò comporti una sottrazione eccessiva al circuito della politica.

Con riguardo alla nostra Commissione, questo problema è assai meno accentuato e molto sfumato rispetto alle altre autorità, non perché differiamo sotto il profilo strutturale delle funzioni. Anche la Commissione esercita infatti funzioni di regolazione, funzioni amministrative e funzioni sanzionatorie di carattere paragiurisdizionale. Esercitiamo funzioni regolatorie quando, in mancanza di accordo tra le parti, adottiamo una regolamentazione provvisoria, esercitiamo funzioni amministrative nel verificare la regolarità delle diverse proclamazioni e azioni di sciopero, che devono rispettare regole procedurali molto dettagliate sia nella legge sia nei contratti ed esercitiamo funzioni sanzionatorie ove queste regole vengano violate.

Nonostante questa compresenza di funzioni diverse, la Commissione di garanzia opera in stretto rapporto con la fonte legislativa e con la scelta politica in essa contenuta. Rispetto ad altre autorità, il vincolo fornito dai paletti legislativi contenuti nella legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni, è abbastanza stringente, quindi operiamo in raccordo con la scelta operata dal Parlamento.

Sulla base di tali paletti, spetta poi a noi operare il bilanciamento tra i diversi diritti: i diritti dei cittadini coinvolti nelle azioni di sciopero e il fondamentale diritto di sciopero. Proprio in questa prospettiva, la Commissione tende a rispettare da una parte il parametro legislativo, dall'altro lato le regole contenute nei contratti.

Anche l'uso dei poteri di regolamentazione, cioè l'adozione delle regolamentazioni provvisorie, è molto pacato. Tra il 1° gennaio 2009 e il 31 marzo scorso non c'è stata alcuna regolamentazione provvisoria, mentre nel biennio precedente si contano sei delibere di regolamentazione. L'approccio quindi è diverso: si cerca di favorire l'accordo tra le parti, magari partendo da una proposta di regolamentazione provvisoria, che funge da stimolo affinché le parti raggiungano un accordo. Anche quando utilizziamo i nostri poteri di orientamento con atti di indirizzo o pareri c'è un forte coinvolgimento delle parti sociali, sia dei sindacati che delle associazioni dei lavoratori. Si tratta di un punto importante della nostra attività: tutte le decisioni nascono da una attività che vede una forte partecipazione da parte dei soggetti interessati per trovare un punto di equilibrio. Tutto ciò può avvenire grazie al riconoscimento da parte dei soggetti sociali dell'indipendenza della Commissione.

Il valore dell'indipendenza è la nostra principale risorsa, che spendiamo sul terreno dei rapporti con i sindacati e con le associazioni dei lavoratori. Questo fa sì che anche gli atti sanzionatori vengano accettati, per cui si rileva un esiguo numero di ricorsi contro le nostre sanzioni. Se voi confrontate quanto avviene in altri campi dove c'è un forte contenzioso, da noi è praticamente inesistente, proprio per il riconoscimento del fatto che la Commissione, indipendentemente dalla sua

composizione attuale o futura, ha mantenuto la propria posizione di indipendenza. Anche se riguarda meno l'indagine conoscitiva della vostra Commissione, e di più l'approfondimento del citato disegno di legge sullo sciopero nei servizi di trasporto, considero utile una revisione legislativa delle regole sullo sciopero, ma discutibile la tendenza presente in quel disegno di legge a spostare la Commissione sul versante del Governo, laddove si dispone che la Commissione si avvalga delle strutture di un Ministero. Questa ipotesi potrebbe rivelarsi pericolosa, perché la nostra Commissione perderebbe quell'indipendenza che nell'esperienza si è dimostrata una risorsa essenziale.

Anche sotto il profilo organizzativo, la Commissione si differenzia da altre autorità. Abbiamo un esiguo numero di dipendenti (19 unità), che sono in posizione di comando e provengono da altre amministrazioni, e un ristretto numero di esperti. Sebbene le varie situazioni creino un sovraccarico di lavoro, si tratta di una struttura particolarmente snella e con un bilancio circoscritto. Il nostro bilancio è di 1.900.000 euro a carico di un capitolo presso il Ministero del lavoro, a cui si aggiungono 2 milioni di euro a carico del Fondo perequativo delle *authority* istituito recentemente. La previsione di questo Fondo, a nostro parere, è una misura necessaria perché, mentre alcune *authority* possono godere di entrate derivanti dalle importanti sanzioni erogate, autorità come la nostra non possono erogare sanzioni di dimensione particolarmente consistente. Ci occupiamo infatti non soltanto dei grandi scioperi che investono le confederazioni, ma di una molteplicità di scioperi a livello locale con organizzazioni sindacali non certamente ricche. Eroghiamo quindi sanzioni cospicue dal loro punto di vista, ma modeste dal punto di vista delle nostre entrate. Attualmente, le entrate derivanti dalle sanzioni non vengono attribuite direttamente alla Commissione, per evitare che questa utilizzi il potere sanzionatorio per accrescere le proprie risorse. In una materia così sensibile, operando una scelta corretta il legislatore ha evitato di far affluire le entrate delle eventuali sanzioni nel bilancio della Commissione. Il Fondo perequativo è dunque vitale, e la sua mancanza escluderebbe da certi settori la presenza di autorità indipendenti. Quanto ho detto sull'esiguità del personale e sul carattere limitato del bilancio non esclude che l'impegno in termini di carico di lavoro sia notevole. Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 31 marzo 2010, infatti, la Commissione ha esaminato 2.503 proclamazioni di azioni di sciopero e un numero molto maggiore di adesioni, perché ad ogni proclamazione seguono le adesioni di altri soggetti sindacali, reagendo con delibere preventive in 731 casi. Si tratta di dati abbastanza omogenei a quelli registrati nel biennio precedente.

Nello svolgimento di tali attività, il ritmo di lavoro della Commissione è incalzante, perché dobbiamo intervenire subito dopo la programmazione di uno sciopero, perché, se lo sciopero non si deve svolgere, dobbiamo dare subito indicazioni. Se lo facessimo sette giorni dopo, sarebbe totalmente inutile. Si svolge quindi una lunga seduta collegiale a settimana, ma durante gli altri giorni i singoli commissari devono intervenire con indicazioni immediate, che poi vengono ratificate nella successiva seduta collegiale.

Nel caso in cui le nostre indicazioni non venissero rispettate, si apre la fase sanzionatoria. Nel periodo tra il 1° gennaio 2009 e il 31 marzo 2010 i procedimenti di valutazione sono stati 47. L'attività della Commissione si svolge attraverso un potere procedimentalizzato, fortemente partecipativo e soprattutto persuasivo. Cerchiamo infatti di insistere su questa azione di *moral suasion* nei confronti degli attori coinvolti, anche attraverso un gioco preliminare in cui ci sono proposte di regolamentazione provvisoria, ipotesi che vengono alternate sul tappeto, finché le parti raggiungono un accordo o comunque seguono le nostre indicazioni.

Un altro aspetto molto rilevante riguarda le proposte di modifica della legislazione sullo sciopero, ma, qualora il Senato dovesse approvare il disegno di legge, riguarderà la Camera in seconda lettura. Si rilevano problemi di adeguamento, per cui molte parti di quel disegno di legge a nostro sommo parere sono sicuramente auspicabili. In questo quadro di sintesi, però, mi sono maggiormente soffermato sui profili di indipendenza, sui profili organizzativi, procedurali e strutturali, meno sulla regole e sullo sciopero, perché nel contesto dell'audizione odierna possono

rilevare meno, fermo restando che ho dato una rapida sintesi, mentre consegno, come già detto, agli atti della Commissione una nota molto più sistematica e articolata.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**ROBERTO ZACCARIA.** Ringrazio il presidente Pitruzzella, per la sua relazione sintetica, che naturalmente integreremo con la lettura del documento scritto. Lei ha accennato all'ipotesi di fare una legge organica sulle autorità indipendenti.

Come altri suoi colleghi, mi sembra che lei preferirebbe optare non per una legge organica, in considerazione delle diversità che caratterizzano le autorità, ma mi pare di aver colto - mi confermerà se questa mia sensazione corrisponda al vero - una non contrarietà a disciplinare alcuni punti comuni, una sorta di cornice alle autorità.

I punti che emergono dalla sua esposizione riguardano il fondamento o la definizione dell'Autorità da lei presieduta. La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è un'autorità priva di un fondamento europeo, a differenza di altre. Non parlerei di un fondamento costituzionale, perché, a meno che non lo si voglia rintracciare nelle norme sulla concorrenza dell'articolo 117 della Costituzione, considero difficile stabilire un riferimento costituzionale nella stagione presente. Ritengo quindi importante capire quale possa essere la definizione opportuna. Se infatti si definiscono autorità indipendenti solo quelle con un fondamento europeo, lei si troverebbe a presiedere un'autorità non indipendente.

Si tratta di un elemento su cui dobbiamo avere un conforto definitorio, perché una legge deve dare una definizione, anche per evitare il costante proliferare di queste autorità. È un punto di principio importante.

Per quanto riguarda la composizione, non tutte le autorità hanno lo stesso meccanismo per quanto riguarda non tanto il numero dei membri e la durata in anni, quanto per i criteri di nomina e per i requisiti. Certo, non sono previsti i medesimi requisiti per le varie autorità e a volte si riscontrano diversità ingiustificate. Ma affinché un'autorità sia indipendente dal Governo e anche dal Parlamento - si può porre il problema di tale indipendenza, salvo ricollegarsi al circuito democratico a cui il presidente Pitruzzella aveva fatto riferimento - le diversità devono essere giustificate da ragioni funzionali, altrimenti dovrebbero esserci criteri di nomina abbastanza omogenei. Lei ha dichiarato che la Commissione riceve pochi ricorsi e questo ne conferma l'indipendenza. Tale argomento può essere usato, ma non mi pare una prova certa di indipendenza, anche perché qui il controllo giurisdizionale avviene da parte del giudice ordinario, mentre nei casi delle altre Autorità da parte del TAR. Probabilmente, la differenza deriva dal fatto che voi amministrare diritti fondamentali, ma anche questo dovrebbe essere esplorato.

Per quanto riguarda il rapporto con il Governo, lei ha garbatamente evidenziato come questa indipendenza sia un bene da preservare. Credo che anche nei confronti del Parlamento si possa porre - alcuni presidenti di autorità indipendenti auditi lo hanno fatto - un problema di «indipendenza», ma ci deve essere un raccordo. In alcuni casi il Parlamento dovrebbe infatti poter «interrogare» le autorità anche se non in senso tecnico, perché non potete venire a rispondere nelle Aule parlamentari. Avverto però la necessità che in Parlamento - qui vedrei la saldatura della responsabilità - possa interrogare con un certo peso le autorità in ordine all'esercizio delle loro funzioni. Questo è un elemento a mio avviso indispensabile, sul quale vorrei conoscere la sua opinione.

Mi pare egregio il fatto che voi non prendiate i soldi delle sanzioni e mi pare che lei propenda - non tutti hanno il suo avviso - per un finanziamento sulla base di un fondo generale.

**PRESIDENTE.** Do la parola al professor Pitruzzella per la replica.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Le domande stimolanti che mi sono state poste mi consentono di chiarire meglio non solo il mio pensiero, ma quello della Commissione che presiedo.

La prima questione posta è se le autorità indipendenti si possano definire tali in quanto fondate sul diritto europeo. È la tesi ripresa da Pizzetti in audizione, che però fu avanzata molti anni addietro in dottrina. La mia opinione è che la risposta non possa essere negativa. Oggi, infatti, tutte le amministrazioni hanno un qualche fondamento nel diritto europeo, e quindi affermare che alcune siano particolarmente fondate sul diritto europeo ci pone un problema di gradi, che difficilmente ci può portare a una nozione operativa di autorità indipendente.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è ormai tradotta nel Trattato di Lisbona e fa riferimento al diritto di sciopero, a una regolamentazione dello sciopero. Alcuni dei principi che noi utilizziamo per esempio sulla tutela dell'affidamento, sulla procedimentalizzazione hanno anche loro una matrice europea, ma mi pare che sia una prospettiva che poteva servire a comprendere la nascita di alcune autorità indipendenti quando il fenomeno era alle origini, ma che oggi sia poco utile.

Sarei quindi contrario e riterrei che quella dell'autorità indipendente sia una categoria molto generale, tanto che anche in dottrina sono stati avanzati dubbi sulla possibilità di farne un *unicum*, e che comunque si giustifica per il carattere sensibile di certe tematiche, laddove è in gioco il bilanciamento di diritti costituzionali. Tutte le autorità vedono un bilanciamento di diritti costituzionali in settori in cui la legge, e quindi il Parlamento, non può raggiungere un equilibrio definitivo, ma richiede un momento successivo.

Con riferimento al problema della legge cornice, posso affermare che quello è il mio avviso. Una legge organica è difficile. Ho paura che si metta mano a un meccanismo che non tenga conto delle singole peculiarità, e che rovini le acquisizioni realizzatesi nel corso del tempo, perché ciascuna istituzione vive anche della sua storia e degli equilibri che a poco a poco si costruiscono anche interagendo con l'ambiente sociale ed economico in cui opera.

Certamente diversa è l'individuazione di alcuni principi sulla verifica anche delle nomine parlamentari. Al di là del problema delle autorità, ho sempre approvato un Parlamento che, soprattutto in sistemi come i nostri di bipolarismo, di democrazia maggioritaria, affili i suoi strumenti di controllo, tra i quali anche quello relativo alle modalità di scelta dei soggetti titolari di certi organismi e delle autorità indipendenti.

Considero necessario un rapporto con il Parlamento, perché le autorità comunque necessitano di una verifica generale sul loro operato, sia pur senza poteri sanzionatori, e il Parlamento si contraddistingue per la dimensione pubblica delle sue attività. In base alla nostra esperienza, ogni autorità è un osservatorio privilegiato di settori importanti del mondo economico e sociale. Questa mattina, ad esempio, sono stato audito in merito al ciclo dei rifiuti. Attraverso gli scioperi proclamati nel settore dell'igiene ambientale nel Mezzogiorno d'Italia, a Napoli, Palermo, Catania, abbiamo una conoscenza dettagliata delle problematiche presenti nel settore dei rifiuti. Ci chiediamo perché certi modelli organizzativi non abbiano funzionato, dove certi assetti istituzionali consentano infiltrazioni della criminalità organizzata. Ben venga quindi anche questo apporto conoscitivo da parte delle autorità indipendenti.

Per quanto riguarda l'ultima domanda sul finanziamento, credo di essere stato molto chiaro: senza un meccanismo comune c'è il rischio di eliminare alcune autorità e di consentire ad altre un eccessivo uso del potere sanzionatorio, perché grazie all'uso del potere sanzionatorio si vive meglio, per cui si pone il problema di chi controlli il controllore. Credo di aver risposto, sia pure succintamente, alle domande poste.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor presidente Pitruzzella per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,40.**