

## Regole sul conflitto nei servizi pubblici e mutamenti del quadro sociale

Giovanni Pino\*

### 1. Premessa

Nel mese di giugno di quest'anno la legge 146/1990 ha compiuto 24 anni. Un'esperienza lunga quasi un quarto di secolo che, indubbiamente, ha comportato una *civilizzazione del conflitto*, per usare un termine caro ad Aris Accornero (1985a, p. 279; 1985b, p. 17) nel settore dei servizi.

La prima regolamentazione normativa dello sciopero dell'Italia repubblicana recepisce il «pluralismo conflittuale» come un valore positivo del nostro assetto costituzionale (Rusciano, 2010, p. 43), affidandosi a una «legge concertata», concepita cioè sulla spinta di un forte consenso delle parti sociali. Una legge che, nella sua filosofia di fondo, affida a queste, in prima battuta, la determinazione delle regole sul conflitto aventi validità *erga omnes*. Si può ritenere che il legislatore abbia inteso attribuire all'autonomia collettiva, e a i suoi protagonisti, una funzione sociale di salvaguardia di interessi generali e non soltanto di categoria.

L'istituzione, poi, di un'*Authority* con compiti di vigilanza sull'attuazione della legge, rappresenta un rimedio per tutte le ipotesi in cui il conflitto non trovi la sua naturale regolazione nella capacità negoziale delle parti sociali. In pratica, un esempio dell'intervento dello Stato in economia, al pari di altri correttivi del principio liberale del *laissez faire*, di fronte all'insufficienza del mercato di regolarsi da sé. A tale Authority il legislatore ha affidato, infatti, il potere di sostituirsi alle parti in caso di loro inerzia, oltre che poteri sanzionatori in caso di violazioni.

Le considerazioni che seguono sono rivolte, sostanzialmente, a una riflessione sulla tenuta dell'attuale assetto di regole e a un'interpretazione evolu-

\* Giovanni Pino è capo di gabinetto dell'Autorità di garanzia sugli scioperi nei servizi essenziali e docente di Diritto sindacale presso l'Università di Firenze e presso la «Sapienza» Università di Roma.

tiva di alcune di esse, di fronte ai mutamenti del quadro sociale che si sono succeduti nel tempo.

## 2. Contrattazione collettiva, governo del conflitto e rappresentatività sindacale

Come si è appena detto, nell'equilibrio del sistema normativo si rivela decisivo il ruolo delle parti sociali e dell'autonomia collettiva. Da qui l'esigenza che la contrattazione collettiva nel settore dei servizi pubblici essenziali possa costituire autentico strumento di composizione del conflitto. L'esigenza, cioè, di contratti collettivi «esigibili» (De Luca Tamajo, 2010, p. 799; Liso, 2011), meno frammentati possibile, che non pongano in essere squilibri ingiustificati, sotto il profilo dei trattamenti, nell'ambito di uno stesso servizio, e che magari siano assistiti da *clausole sociali* rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali in caso di passaggi di attività da un'azienda a un'altra. Appare evidente, altresì, come un efficace governo del conflitto, a opera dell'autonomia collettiva, debba poter contare su un adeguato sistema di verifica della rappresentatività sindacale.

Il fenomeno di frammentazione sindacale, tipico nel nostro sistema di relazioni industriali (Carrieri, 1985), assume dimensioni esagerate nel settore dei servizi – dove l'organizzazione sindacale tende a identificarsi, più che con la categoria, con gli interessi delle singole professionalità – e dove è maggiore il potere vulnerante di piccole organizzazioni, operanti in taluni settori strategici.

Si tratta di un fenomeno che spesso, impropriamente, è stato ricondotto a esigenze di pluralismo e di democrazia partecipativa. È invece evidente come il pluralismo sindacale non possa consistere nell'esistenza di tante organizzazioni quanti sono i partiti o i movimenti politici, stante, piuttosto, la necessità di trovare criteri di selezione dei soggetti collettivi, mutuati dai principi della democrazia rappresentativa (Giugni, 2003, p. 100).

La nostra legge sullo sciopero è intervenuta in uno scenario sindacale privo di regole legali in materia di rappresentatività (se si escludono gli interventi nel pubblico impiego), ma un'esigenza in tal senso è ormai avvertita, in modo trasversale, da tutte le parti sociali più responsabili, le quali recentemente, peraltro, hanno fornito segnali importanti. Ci si riferisce a quel percorso che, in uno spirito di ritrovata unità sindacale, ha posto fine (al-

meno allo stato) a una grigia stagione di accordi separati, che si delinea con l'Accordo del 28 giugno 2011 tra le maggiori confederazioni e la Confindustria, al quale è seguito il Protocollo del 31 maggio 2013, infine il Testo Unico del 10 gennaio 2014 (AA.VV., 2014; Ghera, 2013, p. 185; Pessi, 2013; Tosi, 2013, p. 638; Vallebona, 2013, p. 649; Marazza, 2013, p. 621).

Uno scenario ulteriormente definito dalla sentenza 231 della Corte Costituzionale, del 27 luglio 2013, in tema di rappresentanze sindacali aziendali, con la quale si ribadisce la garanzia dei diritti sindacali in azienda per i sindacati che abbiano effettivamente partecipato alla trattativa contrattuale, anche se poi non hanno sottoscritto il contratto collettivo (Carinci, 2013; Maresca, 2014, p. 85; Magnani, 2014, p. 75; Proia, 2014, p. 139; Tosi, 2014, p. 201; Zoppoli L., 2014, p. 223).

Indipendentemente dal suggestivo dibattito sulla titolarità sindacale collettiva o individuale del diritto di sciopero (Romagnoli, 1988, p. 581; Pino, 2005, p. 129; Zoppoli A., 2006; Carinci, 2009, p. 424; Ghera, 2012, p. 243), si vuole evidenziare qui come l'esigenza di un solido governo delle relazioni industriali necessiti di una definizione di regole chiare, al fine di garantire, oltre all'esigibilità del contratto, una più efficace funzione di governo del conflitto, da parte delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

E in tale prospettiva sembrano muoversi gli accordi e il Testo unico sopra citati, nei quali sono previsti veri e propri istituti di regolamentazione del conflitto e dello sciopero (Corazza, 2014, p. 6). Clausole relative a procedure di raffreddamento e alle conseguenze dell'eventuale inadempimento contrattuale intese nella loro ampia funzione di gestione e risoluzione delle controversie collettive (Giugni, 1973, p. 23). Si tratta di un processo che, in una ritrovata unità sindacale, propone forme di attuazione, nell'ambito dell'ordinamento intersindacale (Giugni, 1960), di quella parte inattuata dell'art. 39 della Costituzione (commi 2-ss.), che potrebbe anche essere rinforzato da un concertato intervento del legislatore.

### **3. La fisiologia del conflitto nei servizi e la sua composizione**

Il ricorso allo sciopero nei servizi pubblici rimane un dato per certi aspetti eclatante, rispetto alla fisiologia del conflitto nel settore primario (Sciarra, 2013, p. 67; Corazza, 2012, p. 162). Dai dati forniti dall'Autorità di garanzia (Alesse, 2014), nei settori rientranti nel campo di applicazione della leg-

ge 146 ci sono state 2.339 proclamazioni di sciopero. Certo, si tratta di una mera somma aritmetica di tutte le proclamazioni, che comprende anche quelle locali-aziendali o le astensioni dallo straordinario, oppure riferite anche a una stessa astensione proclamata separatamente da diverse organizzazioni sindacali. Nel concreto, tenendo conto delle revoche spontanee e degli interventi preventivi della Commissione, il numero delle astensioni effettuate scende a 666 (nazionali, locali e delle prestazioni accessorie).

È comunque un dato alquanto significativo, che lascia intendere una certa antica facilità di ricorso allo sciopero, che invece dovrebbe raffigurare la fase estrema del conflitto. Un dato che conferma come nel settore dei servizi, oltre al fine contrattuale o di natura politico-sociale, il ricorso allo sciopero rappresenti qualcosa di ampiamente ricollegabile anche a istanze di tutela di interessi parziali, o riconducibile a pressioni settoriali del gruppo professionale organizzato in termini di misurazione del potere di coalizione (Caruso, 2002, p. 93; Supiot, 2001, p. 687).

Sarebbe dunque opportuna una riflessione sul ricorso a tale strumento di autotutela che finisce spesso per diventare una sorta di rituale passaggio, ancor prima di qualsiasi ipotesi di composizione delle vertenze. A ben guardare, più che sanzione dell'ordinamento intersindacale, come lo definiva Gino Giugni (1960), lo sciopero rischia di essere, nel settore dei servizi, specie per talune organizzazioni sindacali, uno strumento di auto-legittimazione.

Non si può allora sfuggire a una riconsiderazione generale sul diritto costituzionale sancito dall'art. 40 della Costituzione, che restituisca a esso serietà e rigore, a fronte di un uso spregiudicato che poi, nella prassi, finisce giocoforza per depotenziarne gli effetti. Avviare una riflessione, anche in assenza di norme legali, alla luce delle regole offerte dall'ordinamento intersindacale, quali, ad esempio, quelle contenute nel Testo Unico sulla rappresentanza del 2014. Ipotizzare, in altre parole, un possibile ricorso a criteri direttamente collegati all'effettiva rappresentatività e capacità contrattuale delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero, così come queste sono definite nel suddetto Testo Unico. Senza, ovviamente, voler pregiudicare il diritto costituzionale di tutti i sindacati a poter proclamare lo sciopero, potrebbe ritenersi opportuno, comunque, ipotizzare meccanismi che consentano di privilegiare le cause di insorgenza del conflitto, connesse a vertenze di particolare rilievo, con riferimento ai soggetti collettivi che ne sono effettivamente protagonisti.

In questa prospettiva l'Autorità di garanzia potrebbe, innanzitutto in sede di valutazione degli accordi sulle prestazioni indispensabili, assumere tra i requisiti essenziali, ai fini del giudizio di idoneità, la condizione che i suddetti accordi siano stati siglati dalle organizzazioni sindacali provviste dei requisiti di rappresentatività individuati nel Testo Unico. Ciò sarebbe, di per sé, una garanzia di tenuta della disciplina concordata e, di conseguenza, un elemento rivelatore dell'intrinseca idoneità della stessa.

Non solo, ma anche in occasione di scioperi, in sede di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali, potrebbe sviluppare maggiormente la propria indagine sul valore di impatto dello sciopero, al fine di una più razionale applicazione della regola della rarefazione tra azioni di sciopero. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di evitare che proclamazioni da parte di soggetti sindacali sprovvisti dei requisiti di rappresentatività individuati nel Testo Unico, rivolti dunque a produrre prevalentemente un *effetto annuncio*, impediscano scioperi posti in essere da organizzazioni sindacali effettivamente protagoniste della vertenza *de quo*, magari proclamati a conclusione di un percorso procedimentale della stessa.

#### 4. La composizione e la procedimentalizzazione del conflitto. Il valore della concertazione

In effetti, quella della procedimentalizzazione del conflitto rimane la principale via, ampiamente indicata dalla legge 146/1990, per relegare il ricorso allo sciopero come l'*extrema ratio*, solo dopo aver percorso soluzioni procedurali. Gli studiosi di relazioni industriali hanno spesso evidenziato una sorta di lacuna, o comunque un ritardo, del nostro ordinamento sindacale, verso il recepimento delle tecniche di raffreddamento, rispetto, ad esempio, alle esperienze dei sistemi anglo-americani di *joint decision making* che si svolgono tra le parti, con l'assistenza, qualche volta, della mediazione di un soggetto terzo; o di *third party decision making*, con un più incisivo intervento del soggetto terzo, al quale è demandata una decisione vincolante per quest'ultime (Dunlop, 1984, p. 127; Pruitt, Carnevale, 1993). Una lacuna probabilmente dovuta a un certo scetticismo delle parti sociali verso una *istituzionalizzazione* di tali procedure (Cella, 1987, p. 205; Bordogna, 2001, p. 13).

Si può dire che la legge 146/1990, soprattutto nella sua riforma a opera della legge 83/2000, si sia proposta di colmare questo vuoto, perlomeno li-

mitatamente al proprio campo di applicazione. Una chiara opzione in termini di procedimentalizzazione del conflitto trova infatti un esplicito riconoscimento (art. 2, comma 2) negli istituti del *raffreddamento* e della *conciliazione*, considerati dal legislatore come misure necessarie a garantire il temperamento tra diritto di sciopero e diritto degli utenti, al pari delle prestazioni indispensabili. Non ci soffermeremo qui su una disamina di tali procedure (Pino, 2009, p. 57), se non per sottolineare la *ratio legis* di considerare queste come qualcosa che possa essere alternativa all'azione di sciopero: raffreddare il conflitto per impedire il suo acutizzarsi (Grandi, 1999, p. 257).

Conviene piuttosto evidenziare le prerogative riconosciute all'Autorità di garanzia in tema di composizione del conflitto, attraverso la possibilità di convocare audizioni e assunzione di informazioni finalizzate, appunto, alla composizione di esso e alla conoscenza delle cause che lo generano. Si rivela di estrema rilevanza, a tal fine, la previsione contenuta nella lett. c) dell'art. 13 della legge 146/1990, che consente alla Commissione di «assumere informazioni o convocare le parti [...] per verificare se vi sono le condizioni per una composizione della controversia [...] e, nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale [...] differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione». In altre parole, verificare se non ci sia più niente da fare per evitare lo sciopero.

Si tratta di una prerogativa che può non ritenersi finalizzata esclusivamente al mero esame di legittimità, ma di più ampia portata, fino a una possibile conoscenza nel merito delle cause di insorgenza del conflitto. Solo in tal modo l'Autorità potrebbe, verosimilmente, rendersi conto se sussistano ancora margini per una composizione della controversia.

In questa prospettiva la Commissione, in virtù della sua competenza e posizione di terzietà, potrebbe verosimilmente proporsi come sede ideale di mediazione e di dialogo sociale, con riferimento a grandi vertenze nazionali nei servizi. Un interlocutore istituzionale, a disposizione delle parti sociali, in materia di conflitto collettivo, in grado di esercitare, nel contempo, una funzione di mediazione e di raccordo con gli interlocutori del governo, ai quali potrebbe ben rappresentare i vari profili critici delle controversie ai fini di una possibile soluzione.

Si potrebbe così riconoscere all'Autorità la possibilità di avanzare alle parti una proposta di risoluzione della controversia che, qualora accettata

da queste, diventi una sorta di accordo transattivo che le impegni a non attuare lo sciopero. In pratica, una forma di ampliamento della prerogativa di emanare lodi (come previsto dalla precedente lett. b) della suddetta norma), sempre su richiesta consensuale delle parti. Quanto sopra richiama l'importanza della concertazione sociale, almeno nel governo del conflitto collettivo.

La concertazione, come affermava Gino Giugni (2003, p. 49), rivela la sua efficacia soprattutto quando si tratta di gestire fasi di recessione economica, mentre la ricerca del consenso tra gruppi di interessi rimane uno dei sistemi in cui trova piena affermazione un principio pluralista di condivisione di scelte strategiche. La stessa legge 146/1990, come si è detto, è un tipico esempio di legge «concertata»: se si riesce, dunque, a trovare una condivisione sugli obiettivi sociali che essa ha inteso inserire nel nostro ordinamento, allora saranno anche le parti sociali a trarne vantaggi e, più in generale, tale condivisione diventerà occasione di proficui scambi politici.

### **5. La trasformazione dei sistemi di erogazione dei servizi: dal monopolio alla liberalizzazione e l'esigenza delle regole**

Verosimilmente, la costruzione originaria della legge era stata concepita in un assetto di erogazione dei servizi in larga parte di tipo monopolista. Un assetto che, con il passare del tempo, ha conosciuto una mutazione radicale verso un modello di gestione dei servizi in regime concorrenziale, che si evince non solo negli esempi più eclatanti del trasporto pubblico (aereo o ferroviario), ma per tutti gli altri servizi pubblici, tradizionalmente gestiti in modo centralizzato dallo Stato (si pensi all'energia, alle comunicazioni ecc.). Un processo, peraltro, che nel nostro paese ha trovato anche un riconoscimento normativo nel decreto legge n. 1 del Governo Monti, del 24 gennaio 2012 (*Cresci Italia*), convertito nella legge 27 del 24 maggio 2012.

Un *input* in tal senso è pervenuto direttamente dai Trattati dell'Unione Europea, con l'esigenza di garantire concorrenza e competitività dei mercati, libertà di circolazione delle persone e delle merci, evitando un dispendio di risorse pubbliche, spesso determinato dalla poco dinamica gestione dei servizi da parte degli enti pubblici (Patroni Griffi, 2012, p. 19).

A ben guardare, anche la nostra Costituzione, nelle norme che disegnano il modello di democrazia economica, prevedeva già forme di apertura in

tal senso, se si pensa che lo stesso art. 43 considera la possibilità di trasferire, a fini di utilità generale, non solo allo Stato o ente pubblico, determinate imprese di servizi pubblici essenziali, o fonti di energia, che abbiano un interesse generale. La norma, ovviamente, va letta in combinato disposto con il precedente art. 41, che demanda alla legge la determinazione dei programmi e i controlli, affinché l'attività economica sia indirizzata a fini sociali. La Costituzione, insomma, richiamava un modello di democrazia economica non esclusivamente circoscritto nella drastica alternativa tra liberismo e interventismo o dirigismo statale (Giannini, 1959), disegnando un ruolo del pubblico potere più in funzione di garanzia che di produttore di norme.

La legge 146/1990, dal canto suo, ben si coordina con un sistema di liberalizzazione nel momento in cui essa accoglie una nozione di servizi pubblici attraverso i quali si tutelano i diritti costituzionali dei cittadini utenti, indipendente dal soggetto che li gestisce o dalla natura giuridica del rapporto di lavoro (art. 1). Una nozione, dunque, immediatamente collegata all'oggetto della tutela e deducibile in virtù della rilevanza sociale del servizio (Giannini, 1993).

Peraltro, a differenza dei diritti costituzionali tutelati nell'art. 1, i servizi pubblici indicati non sono richiamati in modo tassativo, bensì attraverso un'elencazione esemplificativa che presuppone la possibilità di un ampliamento, o di una interpretazione estensiva di questi, tutte le volte che ciò possa essere funzionale agli scopi della legge (si pensi ai taxi, alla distribuzione di carburante, alla sicurezza e al soccorso stradale, o ai cosiddetti servizi strumentali, come la manutenzione degli impianti radar o il *catering* sugli aeromobili).

Ciò non di meno, è innegabile che il processo di liberalizzazione abbia comportato, anche nel settore dei servizi, diffusi episodi di tagli, di dismissioni od *outsourcing*. Una diversa organizzazione, con l'ingresso di nuove realtà imprenditoriali, nuove rappresentanze sindacali ed espressioni di coalizione, oltre che un'altrettanto nuova e diffusa manifestazione del conflitto collettivo. Così l'Autorità di garanzia ha dovuto ripensare il sistema delle regole, precedentemente concepito per un modello in larga parte monopolistico, per attualizzarlo alla nuova diversificata organizzazione dei servizi pubblici (Alesse, 2012, p. 13; Glinianski, 2012, p. 7).

Di fronte all'ampliamento delle dimensioni del conflitto e della nozione stessa di interesse collettivo, la Commissione si è misurata con una rinnova-

ta attività di controllo e garanzia rivolta al rispetto delle regole, nella consapevolezza che qualsiasi processo di liberalizzazione nei servizi pubblici essenziali non significa una mera *deregulation* del settore. Anzi, laddove tale processo di liberalizzazioni è destinato ad avere conseguenze sui cittadini utenti dei servizi, questo non può prescindere da un adeguato e dinamico apparato di regole, insieme a nuovi e maggiori controlli. Su tale apparato di regole la Commissione è deputata a un importante ruolo di controllo pubblico, con riferimento allo svolgimento del conflitto e alla garanzia di godimento dei diritti dei cittadini (Pino, 2012, p. 93).

## 6. Vecchie e nuove cause di insorgenza del conflitto

Volendo riflettere sulle cause di insorgenza del conflitto, si può rilevare come gran parte dei servizi siano interessati in modo rilevante dai fenomeni di contrazione della spesa pubblica, dovuti alla recessione economica in atto, che hanno comportato carenze di risorse o mancati stanziamenti. Ciò si ripercuote, innanzitutto, in una delle tradizionali cause per le quali si proclama lo sciopero: i rinnovi contrattuali. L'esempio più clamoroso (ma non il solo) è il trasporto pubblico locale, la cui vertenza per il rinnovo del Ccnl (scaduto da oltre sette anni) ha provocato «a cascata» la disdetta di tutta una serie di contratti collettivi aziendali, con diffuse proclamazioni di scioperi locali nelle varie città italiane (Alesse, 2014).

La mancanza di stanziamenti, inoltre, ha contribuito in alcuni settori alla cronicizzazione di un sistema che vede gli enti locali, dopo aver affidato la gestione del servizio all'esterno, non riuscire a erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice, la quale, a propria volta, si trova costretta a un'esposizione debitoria che comporta la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

Si tratta di un aspetto di quel problema generale dell'inadempimento degli enti pubblici che, spesso, è la conseguenza anche di una cattiva gestione delle risorse, oltre che di evidenti episodi di corruzione, da parte delle aziende che svolgono il servizio in appalto, soprattutto in quei settori gestiti da società municipalizzate. Da parte del sindacato è stata peraltro denunciata una prassi consolidata che vede alcune imprese vantare dei capitali, per aggiudicarsi gli appalti, poi non effettivamente disponibili, a seguito del conferimento del servizio (Alesse, 2014).

Il problema non è di poca rilevanza, se si considera che, nel mese di febbraio di quest'anno, la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della pubblica amministrazione, in violazione della Direttiva europea che disciplina tale materia (Dir. 2011/7/Ue). Ritardi che fanno del nostro paese «il peggior pagatore di tutta la Ue» (Luigi Offeddu, *Corriere della Sera*, 4 febbraio).

È evidente come il venir meno, per i lavoratori, della propria fonte di sostentamento, dia luogo inesorabilmente a un'intensificazione del conflitto collettivo, con il rischio aggiunto che esso sfugga di mano alle organizzazioni sindacali più strutturate, sfociando in azioni di sciopero spesso attuate in dispregio della normativa. Il settore dell'igiene ambientale, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, può definirsi emblematico della situazione di sofferenza ora descritta, ma non è l'unico.

A tale rischio di ingovernabilità del sistema contribuisce anche l'attuale quadro normativo che, non prevedendo fenomeni così complessi, non consente all'Autorità di garanzia poteri ispettivi e di intervento nei confronti di quei soggetti che, pur estranei al rapporto di lavoro, devono comunque ritenersi responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti.

E allora, quali possibili rimedi *de iure condito* possono essere riconosciuti alla Commissione per poter fronteggiare tale situazione? Indubbiamente una riflessione può rivelarsi opportuna su un'ipotizzabile applicazione estensiva dell'art. 13 lett. h) della legge 146/1990, che consente di rilevare comportamenti di amministrazioni o imprese, eroganti servizi pubblici essenziali, che *possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso*.

Finora l'interpretazione di tale norma, da parte della prevalente dottrina e dagli stessi orientamenti della Commissione, è stata soprattutto di tipo restrittivo, vale a dire ricondotta esclusivamente a un comportamento del datore di lavoro, lesivo della manifestazione della libertà e attività sindacale. Ciò coerentemente con la prerogativa, riconosciuta all'Autorità, di tener conto delle cause di insorgenza o aggravamento del conflitto, nell'irrogazione delle sanzioni verso amministrazioni e imprese, in quanto soggetti erogatori del servizio. Verso questi ultimi, dunque, la Commissione potrebbe procedere, se non a fini meramente conoscitivi, con una propria istruttoria, per l'adozione di una delibera sanzionatoria.

Si tratta di una ricostruzione modellata sul tradizionale confronto che contrappone i lavoratori ai datori di lavoro (sindacato e azienda) e che, in un certo senso, guarda, come fattispecie omologa, all'art. 28 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori), in materia di repressione della *condotta antisindacale*. Non sono, dunque, mai stati presi direttamente in considerazione i soggetti appaltanti, che pur rivestono un ruolo fondamentale nell'organizzazione ed erogazione del servizio, e che sicuramente concorrono, con il loro inadempimento, a determinare l'insorgenza e l'aggravamento del conflitto.

Tale ricostruzione, però, rischia di rivelarsi in contraddizione, in prima battuta, con l'evoluzione costituzionale stessa del diritto di sciopero, nelle sue espressioni di tipo economico-politico, rivolte anche contro le autorità governative centrali o locali. Inoltre, essa finisce per trascurare ogni potenzialità espansiva della normativa sul conflitto nei servizi pubblici essenziali, relegando l'attività dell'Autorità di garanzia a un ruolo più marginale (Glinianski, Fusco, 2014). Peraltro, già in uno scritto del 1996, Rusciano poneva l'attenzione sulla rilevanza che dovrebbero assumere le forme di controllo e di verifica dell'attività di gestione dei servizi (Rusciano, 1996, p. 54).

A ben guardare, si potrebbe condurre l'art. 13 lett. h) della legge 146/1990 oltre questa interpretazione restrittiva, vale a dire nel rapporto causa-effetto che si genera tra la condotta aziendale e l'effettuazione dello sciopero e che ricorre nelle ipotesi di mancata corresponsione delle retribuzioni dei lavoratori, che è, senza alcun dubbio, causa rilevante di insorgenza o di aggravamento del conflitto. Se così è, l'azione dell'Autorità di garanzia non potrebbe non tener conto dei profili relativi alla composizione degli interessi, «in particolare quando nella dinamica del conflitto intervengono fattori, come ad esempio le conseguenze sulle retribuzioni o sul mantenimento dell'occupazione nella successione degli appalti, derivanti dai comportamenti delle amministrazioni aggiudicatrici – così nel linguaggio adottato nelle direttive europee – che alterano l'equilibrio tra le parti nella contrapposizione sociale protetta dalla norma costituzionale»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Così nei documenti finali del Gruppo di lavoro sulle tematiche della prevenzione e composizione dei conflitti, istituito dalla Commissione di garanzia nel giugno 2013, redatti da Mimmo Carrieri, Paola Ferrari, Carmen La Macchia, Andrea Morrone, Massimo Sicari e Luigi Simeone.

Come rimedio verso il problema degli inadempimenti della pubblica amministrazione si pone il d.l. 35 dell'8 aprile 2013, poi convertito nella legge 64/2013, nel quale si prevede una maggiore concessione di spazi finanziari e anticipazioni di liquidità, in particolare agli enti locali, stabilendo a tal fine determinati oneri per accedervi. Orbene, si potrebbe considerare come comportamento diretto ad aggravare il conflitto collettivo, ai sensi dell'art. 13 lett. h) della legge 146/1990, ad esempio, la mancata richiesta degli spazi finanziari o delle concessioni di liquidità, previsti in tale legge, necessari per poter corrispondere alle società di gestione i dovuti finanziamenti, date le conseguenze di tale comportamento omissivo sull'obbligazione retributiva e, di conseguenza, sul conflitto collettivo. Nulla osta, inoltre, a che, nei casi in cui l'insorgenza o l'incremento del conflitto risultino collegati alla cattiva gestione delle risorse pubbliche, l'Autorità di garanzia possa ricorrere alla magistratura contabile affinché accerti le eventuali responsabilità.

### 7. La prospettiva trans-nazionale della regolamentazione dello sciopero

Già autorevoli studiosi di relazioni industriali hanno posto l'interrogativo se oggi abbia ancora senso parlare di sistemi nazionali di relazioni industriali (Treu, 2002; Cella, 2001). L'affermarsi di un modello sempre più globalizzato dell'economia e la tendenza a forme di mercato globale del lavoro ha posto l'esigenza di guardare al tema della regolazione del conflitto oltre i confini dell'ordinamento interno, a tutela dei diritti non soltanto dei cittadini di un determinato paese, ma di tutti quelli residenti all'interno dell'Unione Europea. Ciò si avverte con maggiore evidenza rispetto ad alcuni servizi (si pensi al trasporto aereo) nei quali gli effetti del conflitto producono un impatto su diritti che rilevano come *universali*.

Non sono, d'altro canto, rari gli scioperi proclamati in ambito europeo per tutti i lavoratori di un determinato settore, o in compagnie straniere operanti sul territorio. In queste ultime ipotesi, l'Autorità di garanzia ha ritenuto applicabili le regole stabilite dalla legge 146/1990, sulla base della nozione stessa del servizio pubblico essenziale, indipendentemente dai soggetti che in esso vi sono impiegati, o quelli in favore dei quali il servizio viene reso<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Delibera 02/97 del 30 maggio 2002, adottata in occasione dello *sciopero europeo* del 19 giugno 2002.

La prospettiva potrebbe essere, dunque, la sostituzione della nozione generale del servizio pubblico con quella di maggiore ispirazione comunitaria del *servizio universale*, cui corrisponderebbe un *diritto universale* a usufruirne, anche attraverso la garanzia di soglie minime, in caso di sciopero, indipendentemente dal luogo in cui questo si manifesta (Wedderburn of Charlton, 1998, p. 13; Treu, 2002, p. 608; Lo Faro, 2010, p. 46).

Certamente si tratta di una prospettiva di non facile attuazione, per la riluttanza dell'ordinamento comunitario a prendere in seria considerazione il riconoscimento del diritto di sciopero. Riluttanza dovuta anche alla disomogeneità di trattazione dello sciopero negli ordinamenti degli Stati membri, di fronte alla quale qualche autore aveva invocato una forma di *sussidiarietà costituzionale al rialzo*, nel senso che nessuna disposizione dovrebbe essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti nella Costituzione europea o degli Stati membri (Roccella, 2001, p. 336).

Tuttavia, qualche segnale nuovo si è avvertito nel recente passato. Già nel testo della Costituzione europea, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, la previsione di taluni diritti essenziali della persona umana – dignità umana (art. 1), diritto alla vita (art. 2), libertà di espressione e di informazione (art. 11), diritto all'istruzione (art. 14), diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale e alla protezione della salute (artt. 34, 35), tutela dell'ambiente (art. 37), libertà di circolazione (art. 45) – possono essere facilmente accostati alla nostra normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Inoltre la Corte di Giustizia, negli ormai noti casi *Viking*, *Laval* e *Ruffert*<sup>3</sup> ha riconosciuto per la prima volta come diritto fondamentale quello di intraprendere azioni collettive, ivi compreso il diritto di sciopero, affermandone la funzione di garanzia dell'effettività della libertà sindacale (Ballestrero, 2008; Caruso, 2008, p. 35).

La stessa Autorità di garanzia, sotto la sapiente guida di Gino Giugni, si era posta il problema, rilevando come «la garanzia del temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti possa non trovare una piena attuazione esclusivamente nell'ambito del diritto e/o del sistema contrattuale interno» (Relazione ai Presidenti delle Camere, 2002) e adoperandosi presso gli organismi di rappresentanza

<sup>3</sup> Rispettivamente 11 dicembre 2007, C- 438/05; 18 dicembre 2007, C- 341/05; 3 aprile 2008, C-346/06.

delle compagnie aeree nazionali e straniere (Assaereo e Ibar), per fornire idonea informazione dell'utenza del trasporto aereo in caso di sciopero attuato fuori dal territorio nazionale.

Si tratta di segnali importanti, anche se si deve tuttavia registrare il permanere di una certa timidezza da parte delle istituzioni comunitarie su tale materia. La problematica è stata infatti riportata all'attenzione della Commissione europea dall'Autorità di garanzia presieduta da Roberto Alesse nel novembre 2013, con una proposta operativa rivolta ad avviare una riflessione verso un possibile percorso, almeno di tipo procedimentale, per lo sciopero in servizi a impatto sovra-nazionale. La risposta della Commissione non è stata particolarmente possibilista, limitandosi sostanzialmente a ricondurre il problema negli ambiti dei vincoli derivanti dalle legislazioni degli Stati membri, lasciando intendere tutta la difficoltà di uno sviluppo concreto di una simile prospettiva.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014), *Speciale sulla rappresentanza sindacale*, con interventi di Ballestrero M.V., Carrieri M., Corazza L., La Macchia C., Lambertucci P., in *Quaderni della Commissione di garanzia*.
- Accornero A. (1985a), *La «terziarizzazione» del conflitto e i suoi effetti*, in Cella G.P., Regini M. (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, Bologna, Il Mulino.
- Accornero A. (1985b), *Conflitto «terziario» e terzi*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XXV, 7, pp. 17-52.
- Alesse R. (2014), *Relazione ai Presidenti delle Camere sull'attività della Commissione di garanzia nel 2013*, Roma, Stilgrafica.
- Alesse R. (2012), *Presentazione del Convegno*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Ballestrero M.V. (2008), *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia «bilancia» il diritto di sciopero*, in *Lavoro e Diritto*, XXII, 2.
- Bordogna L. (2001), *La composizione delle controversie nelle altre esperienze di relazioni industriali*, Newsletter Cgs.
- Carinci F. (2013), *Il buio oltre la siepe. Corte costituzionale 23 luglio 2013*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XXIII, 4.

- Carinci F. (2009), *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXIII, 3.
- Carrieri M. (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Caruso B. (2008), *I diritti sociali nello spazio sociale sopranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.INT-61.
- Caruso B. (2002), *Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XCIII, 1.
- Cella G.P. (2001), *Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, pp. 357-362.
- Cella G.P. (1987), *Criteri di regolazione delle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in Lange P., Regini M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Corazza L. (2014), *Il conflitto collettivo nel Testo Unico sulla rappresentanza: prime note*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 3-18.
- Corazza L. (2012), *Il nuovo conflitto collettivo*, Milano, Franco Angeli.
- De Luca Tamajo R. (2010), *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiano*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, XXIX, 4, pp. 707-814.
- Dunlop J.T. (1984), *Dispute Resolution*, Dover, Auburn House Publishing Company.
- Ghera E. (2013), *L'articolo 19 dello statuto, una norma da cambiare?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXXVIII, 2, pp. 185-195.
- Ghera E. (2012), *Titolarità del diritto di sciopero, tregua o pace sindacale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, pp. 243-262.
- Giannini M.S. (1993), *Diritto amministrativo* (tomo II), Milano, Giuffrè.
- Giannini M.S. (1959), *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista di Diritto Commerciale*.
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino.
- Giugni G. (1973), *L'obbligo di tregua: valutazioni di diritto comparato*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, I, 14.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'ordinamento intersindacale*, Milano, Giuffrè.
- Glinianski S. (2012), *Pacchetto liberalizzazioni: regole del libero mercato*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.

- Glinianski S., Fusco A. (2014), *Legge 6/6/2013: misure di estinzione dei debiti della P.A., mancato assolvimento degli oneri procedurali, responsabilità amministrative e aggravamento del conflitto*, in *Lexitalia*, 2.
- Grandi M. (1999), *Sciopero e prevenzione del conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1.
- Liso F. (2011), *Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende Fiat*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXX, 2.
- Lo Faro A. (2010), *Diritto al conflitto e conflitto di diritti nel mercato unico: lo sciopero al tempo della libera circolazione*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*.
- Magnani M. (2014), *Le rappresentanze sinodali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231 del 2013*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Marazza M. (2013), *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 621-632.
- Maresca A. (2014), *Costituzione delle RSA e sindacati legittimati*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Patroni Griffi U. (2012), *La disciplina dei servizi pubblici locali. Work in progress*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Pessi R. (2013), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4.
- Pino G. (2012), *Conclusioni*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Pino G. (2009), *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino, Giappichelli.
- Pino G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- Proia G. (2014), *Corte costituzionale e rappresentanze sindacali aziendali*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Pruitt D.G., Carnevale P.J. (1993), *Negotiation in Social Conflict*, Buckingham, Open University Press.
- Roccella M. (2001), *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'unione politica*, in *Lavoro e Diritto*, XV, 2.
- Romagnoli U. (1988), *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.

- Rusciano M. (2010), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, in Frosini T.E., Magnani M. (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- Rusciano M. (1996), *Utenti senza garanti*, in *Lavoro e Diritto*, X, 39.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, Laterza.
- Supiot A. (2001), *Revisiter les droits d'action collective*, in *Droit Social*, 7/8.
- Tosi P. (2014), *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Tosi P. (2013), *Il Protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, pp. 638-641.
- Treu T. (2002), *Regulation of Strikes and the European Social Model*, in *Transfer. European Review of Labour and Research*, VIII, 4, pp. 608-623.
- Vallebona A. (2013), *Rappresentanza: prime osservazioni sul Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3.
- Wedderburn of Charlton W. (1998), *Il diritto di sciopero: esiste uno standard europeo?*, in *I diritti del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Zoppoli A. (2006), *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Napoli, Jovene.
- Zoppoli L. (2014), *Impresa e relazioni industriali dopo la guerra dei tre anni: verso una nuova legge sindacale?*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.

ABSTRACT

*Il contributo propone una riflessione su alcuni recenti importanti mutamenti del quadro economico-sociale e sulla loro incidenza sul sistema di regole, introdotto dalla normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. In particolare, l'esigenza di regole certe in materia di rappresentatività sindacale per un efficace governo del conflitto, a opera dell'autonomia collettiva, in relazione al recente Testo Unico sulla rappresentanza, siglato lo scorso gennaio; nonché le prospettive di concertazione e composizione del conflitto, con la mediazione dell'Autorità di garanzia, alla luce delle attuali maggiori cause di insorgenza. Viene riproposta, altresì, una riflessione sulla possibile regolamentazione dello sciopero nei servizi in ambito trans-nazionale.*

RULES ON CONFLICTS IN PUBLIC SERVICES  
AND CHANGES IN THE SOCIAL FRAMEWORK

*This study offers a reflection about some recent and important changes on social and economic structure and how much they are able to influence the system, introduced by the Strikes in Public Services Act. In particular, the need to have clear rules on trade union's representation to control the conflict, thanks to the collective autonomy, referring to the new Testo Unico sulla Rappresentanza, signed last January; moreover, the perspectives of concertation and composition of the social conflict, for the Authority's interposition, in the most common cases of conflict. Here it is also a reflection about the chance to regulate the strikes on public services in a trans-national context.*