

**MICHEL MARTONE**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali  
e prospettive di riforma**

A causa dell'inerzia del legislatore<sup>1</sup>, la disciplina dello sciopero è stata lasciata alla giurisprudenza<sup>2</sup> che, come noto, negando l'esistenza di "limiti interni" al diritto affermato dall'art. 40 della Costituzione, ha invece individuato "limiti esterni" sul presupposto che il diritto di sciopero, anche per le modalità di esercizio, non può ledere altri diritti costituzionalmente protetti<sup>3</sup>.

Va da sé che quella giurisprudenza ha avuto ad oggetto principalmente lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, facendo derivare i limiti all'esercizio del diritto di sciopero proprio dalla compresenza di altri beni garantiti dalla Carta costituzionale<sup>4</sup>.

In questa fase di regolamentazione extralegislativa dello sciopero, tra i diversi protagonisti – dottrina, giurisprudenza, Governo e organizzazioni sindacali - , queste ultime hanno svolto il fondamentale ruolo, a partire dalla metà degli anni '70, di promuovere un'autodisciplina<sup>5</sup>.

Esigenza, questa, dettata da ragioni sia culturali, sia di ordine politico-sindacale, essendo un principio elementare quello per cui uno sciopero non sostenuto da un consenso diffuso degli altri lavoratori, in ordine alla fondatezza delle motivazioni e alle modalità di conduzione del conflitto, "rischia di diventare un boomerang per gli stessi lavoratori in lotta, indeboliti da un sicuro isolamento sociale"<sup>6</sup>.

E così, anche forse per la paura di un'iniziativa legislativa, sempre più evocata, le stesse parti sociali hanno tentato di pervenire a soluzioni idonee ad evitare che l'esercizio del diritto di sciopero si ponesse in contrasto con gli altri diritti della collettività costituzionalmente garantiti.

Ma la terziarizzazione del conflitto<sup>7</sup> e il diffondersi dell'idea dell'insufficienza dei codici di autoregolamentazione, essendo le norme ivi contenute prive di sanzioni che non fossero endoassociative, per i singoli prestatori di lavoro, o politiche, per le organizzazioni contrapposte, hanno portato alla crisi dell'autodisciplina<sup>8</sup> e alla convinzione della necessità di una legge in materia.

Si giunge così all'emanazione della legge n. 146 del 1990<sup>9</sup>. Un provvedimento che, da un lato, riprende gli insegnamenti della Corte costituzionale e della giurisprudenza ordinaria sul temperamento dei diritti costituzionalmente garantiti e sul concetto di servizio pubblico essenziale<sup>10</sup> e, dall'altro, si pone in una linea di continuità con l'esperienza dei codici di autoregolamentazione sindacale.

A distanza di quasi dieci anni dall'emanazione della legge n. 83 del 2000<sup>11</sup>, che ha modificato la legge n. 146 del 1990, è stato approvato all'unanimità, dal Consiglio dei Ministri il 27 febbraio scorso, il disegno di legge "per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone".

Il disegno di legge, che prende le mosse dalla vicenda Alitalia, incide su diversi aspetti della disciplina vigente, al fine di porre termine, almeno nel settore dei trasporti, allo stillicidio di scioperi, più o meno selvaggi, e di astensioni collettive, più o meno legittime, che sempre più spesso minacciano il diritto costituzionale alla mobilità e alla libera circolazione delle persone.

A dire il vero, le linee guida formulate dal Governo in data 17 ottobre 2008, prevedevano una regolamentazione dello sciopero non solo nei servizi pubblici essenziali, ma anche negli altri settori produttivi, dando, così, completa attuazione all'art. 40 della Costituzione.

Ma le consultazioni delle parti sociali, previste nelle linee guida e avvenute durante la predisposizione del disegno di legge, hanno indotto il Governo a limitare fortemente il campo d'applicazione della nuova disciplina.

Non solo sono scomparse le previsioni per lo sciopero al di fuori dei servizi pubblici essenziali, ma quasi tutte le nuove regole si applicano esclusivamente al settore dei trasporti. Un settore che, come noto, si caratterizza per alcune peculiarità, tra cui l'elevata conflittualità, l'accentuata complessità sistemica e la pluralità di organizzazioni sindacali, alcune delle quali operanti solo in un'articolazione del settore, ma in grado, in caso di proclamazione di sciopero, di incidere pesantemente sull'intero servizio.

Un'altra previsione, contenuta nelle linee guida, non è presente nel disegno di legge: quella relativa "all'aggiornamento e la revisione dei servizi essenziali con particolare riferimento ai servizi strumentali e ai servizi oggetto di esternalizzazioni". L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 146

del 1990 e succ. modd. ai servizi strumentali, peraltro già operata in via interpretativa dalla Commissione di garanzia<sup>12</sup>, sarebbe stata opportuna anche al fine di ridurre il contenzioso sul punto.

Così come altrettanto utile sarebbe introdurre – come era previsto dalle linee guida – una disciplina specifica dello sciopero generale, magari prevedendo la possibilità di operare una “verifica della compatibilità delle peculiarità di tale iniziativa sindacale con le discipline dei singoli settori, per individuare quali previsioni non siano applicabili”<sup>13</sup>.

In ogni caso, si tratta di un intervento tempestivo e necessario, soprattutto in un periodo di grave crisi economica, che tenta di porre un freno all’abitudine, purtroppo sempre più diffusa presso molte organizzazioni sindacali, e non solo di categoria, di proclamare scioperi che, seppur coinvolgono pochi, producono effetti dannosi per molti lavoratori e per tutti i passeggeri. Come appunto ha dimostrato la vicenda Alitalia.

In questa prospettiva, il provvedimento detta alcuni principi integrativi e criteri direttivi ai quali la legge delega dovrà uniformarsi. Alcuni mirano a modificare le norme vigenti, altri sono del tutto innovativi, tutti dovrebbero concorrere a migliorare la funzionalità del settore dei trasporti e molti sono sicuramente condivisibili.

Così, quelli, da recepire nei decreti attuativi, che mirano a scongiurare quell’effetto annuncio che tanti disagi provoca ai cittadini (si minaccia lo sciopero oggi, per seminare il terrore tra i passeggeri, salvo poi revocare lo sciopero, quando ormai i biglietti sono rimasti invenduti).

Analoghe considerazioni valgono per le modifiche, previste dall’art. 2 del disegno di legge citato, all’articolato sistema sanzionatorio predisposto dall’art. 4 della legge n. 146 del 1990 e succ. modd<sup>14</sup>.

Innanzitutto, va rilevato che le nuove disposizioni hanno un’applicazione generalizzata e non limitata ai settori dei trasporti.

In secondo luogo, per assicurare una maggiore effettività delle sanzioni, l’applicazione viene rimessa all’Organismo di garanzia, che muta poteri e denominazione (Commissione per le relazioni di lavoro) e la riscossione all’Equitalia. Così liberando il datore di lavoro dallo scomodo ruolo di comminare le sanzioni per il mancato rispetto della normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali anche dopo che il conflitto è già stato risolto.

Nei servizi o nelle attività di particolare rilevanza, inoltre, si affida alla contrattazione collettiva l’introduzione della dichiarazione di adesione individuale e preventiva allo sciopero, avente la finalità di far preventivamente valutare all’azienda la reale incidenza dello sciopero sul funzionamento del servizio. In tal modo, gli utenti avrebbero tempestive e puntuali informazioni, ad esempio, sul numero dei voli o dei treni soppressi.

Una “regola di civiltà” che, secondo autorevole dottrina, non comprime la libertà del singolo prestatore di lavoro e che è quanto mai opportuna<sup>15</sup>.

E sempre all'autonomia collettiva viene assegnato il compito di regolamentare lo sciopero virtuale, ovvero la “manifestazione di protesta con garanzia dello svolgimento della prestazione lavorativa”.

Se su questi principi è possibile registrare un diffuso consenso, in quanto traducono in modifiche legislative gran parte dei suggerimenti fin qui avanzati dal Garante<sup>16</sup> e dalla giurisprudenza, c'è, invece, un punto che sta suscitando critiche e preoccupazioni: quello che prevede “soglie” minime per la proclamazione dello sciopero.

Si tratta di una innovazione particolarmente importante del disegno di legge delega che merita alcune considerazioni perché coinvolge da vicino il principio della libertà sindacale.

Più nello specifico, il disegno di legge in questione prevede che, per proclamare lo sciopero, i sindacati dovranno avere la rappresentanza, nel settore, di almeno la metà dei lavoratori. Le organizzazioni sindacali al di sotto di tale soglia, dovranno invece indire un referendum preventivo “obbligatorio” tra i lavoratori dei settori o delle aziende interessate, a condizione che le organizzazioni sindacali che indicano il referendum siano complessivamente dotate, a livello di settore, di un grado di rappresentatività superiore al 20%”. La legittimità della proclamazione è inoltre condizionata al voto favorevole, in occasione del referendum, del 30% dei lavoratori interessati dallo sciopero.

In altri termini, se la delega dovesse essere convertita in legge così com'è, le organizzazioni sindacali che non raggiungono il 20% di rappresentatività, salva la facoltà di “allearsi” con altre sigle per il raggiungimento della soglia minima, ipotesi, a dire il vero poco credibile, non avrebbero più la possibilità di svolgere alcuna forma di azione sindacale. Non potrebbero proclamare scioperi e neanche indire referendum. In altre parole non potrebbero svolgere azione sindacale. Si passerebbe, così, in un sol colpo da un eccesso di pluralismo sindacale alla sua negazione.

Ora, è certamente vero che la questione dell'eccessiva frammentazione sindacale rappresenta uno dei principali punti critici del sistema delineato dal legislatore del 1990 e che in un settore come quello dei servizi pubblici essenziali una verifica della rappresentatività sindacale è divenuta, ormai, indispensabile per assicurare una qualche proporzionalità tra il sacrificio dei diritti della persona costituzionalmente garantiti e l'esercizio del diritto di sciopero. Anche perché, molto spesso, la proclamazione dello sciopero si risolve in un mero *escamotage* che consente a sindacati piccoli e piccolissimi di fare concorrenza sleale ai sindacati confederali.

Ma ciò non toglie che la libertà sindacale è pur sempre un valore costituzionale che dovrebbe essere tenuto nella massima considerazione soprattutto in un momento in cui il paese, a causa della crisi economica, rischia una nuova fase di conflittualità sociale.

Per questo, sarebbe forse preferibile affidare all'autonomia collettiva la determinazione della soglia minima di riferimento per proclamare lo sciopero o indire il referendum. Anche perché, nella stessa sede, i sindacati potrebbero determinare anche l'ambito con riferimento al quale calcolare le percentuali, soprattutto nei servizi come il trasporto aereo alla cui produzione concorrono distinte categorie.

Se questa via non fosse ritenuta adeguata, perché eccessivamente "liberale" nei confronti dell'autonomia collettiva, sarebbe allora auspicabile che, in sede di attuazione della delega, il legislatore abbassasse la soglia del 20 % necessario a indire il referendum preventivo al 10 %, o non ne prevedesse alcuna per lasciare a qualunque sigla sindacale la possibilità di indire almeno il referendum preventivo. Anche perché, così, si potrebbe verificare la "forza" di quel sindacato "sul campo", costringendolo così ad esporsi per ottenere il sostegno, da parte del 30% dei lavoratori, per la legittima proclamazione dello sciopero.

#### *Abstract*

*The essay addresses the issue of reforming the law on the right to strike in the essential public services sector. The analysis is based on non-legislative rules and on the reasons for approving Law 146/1990 and the subsequent amendment of 2000. The Author then goes on to examine the principles contained in the bill recently approved by the Italian Parliament with the aim of putting an end to the incessant strikes which increasingly threaten citizens' constitutional right of movement. For a large part, the provision of the bill – some of which amend existing legislation, some of which are completely new – can be shared given the fact that they take into account both the observations of the competent Independent Authority and the decisions of the courts. On the contrary, the provisions concerning the threshold required to proclaim a strike raise perplexity given the fact that they adversely effect the right to strike.*

Il saggio, che ha ad oggetto le possibili prospettive di riforma della legge che disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, prende le mosse dall'analisi della fase di regolamentazione extralegislativa, nonché delle ragioni che hanno portato all'emanazione della legge n. 146 del 1990 e alle successive modifiche del 2000. Vengono, poi, esaminati i principi contenuti nel disegno di legge, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, che incide su diversi aspetti della disciplina vigente, al fine di porre termine allo "stillicidio di scioperi" che sempre più spesso

minacciano il diritto costituzionale alla mobilità e alla libera circolazione delle persone. Le disposizioni del disegno di legge – alcune delle quali mirano a modificare le norme vigenti ed altre, invece, sono del tutto innovative – appaiono in larga parte condivisibili, anche perché recepiscono i suggerimenti espressi sia dall’Autorità garante che dalla giurisprudenza. La previsione relativa alle “soglie” minime di rappresentanza per la proclamazione dello sciopero, che coinvolge da vicino il principio di libertà sindacale, suscita, invece, alcune perplessità.

## Note

<sup>1</sup> Sulle ragioni del mancato intervento legislativo, cfr., per tutti, G. PERA, *Il diritto di sciopero*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1986, I, pag. 429 e ss.

<sup>2</sup> Cfr., in proposito, P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, pag. 221 e ss., secondo cui “dal momento in cui lo sciopero ha accettato di diventare un diritto, esso si è adattato necessariamente a sentirsi prefiggere condizioni e restrizioni di esercizio che, se non venissero stabilite per legge, dovrebbero essere tracciate prima o poi, sulla base della Costituzione, dalla giurisprudenza”; F. SANTORO-PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1949, pag. 138 e ss., ora in *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, pag. 177 e ss., secondo cui “il riconoscimento positivo e specifico” dello sciopero “comporta, nel pubblico interesse, una determinazione dell’azione consentita e protetta, perché non un’azione diretta e indiscriminata con i gravi pericoli che alla stessa sono insiti, ma solo un’azione determinata può fruire del valore della legge”.

<sup>3</sup> Per l’esistenza di limiti solo esterni, e non anche interni, al diritto di sciopero, cfr. la celebre pronuncia della Corte di cassazione n. 711 del 30 gennaio 1980, in *Giust. civ.*, 1980, I, pag. 803 e ss., con nota di M. DELL’OLIO, *Sciopero e impresa*.

<sup>4</sup> Sul contributo della giurisprudenza, cfr. M. DELL’OLIO, *Giurisprudenza costituzionale e diritto sindacale*, in *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, Asap-Intersind, vol. I, 1989.

<sup>5</sup> Cfr., per un’analisi delle fasi dell’autoregolamentazione dello sciopero, F. CARINCI, *Autoregolamentazione del diritto di sciopero*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1987, I, pag. 165 e ss.; dell’autoregolamentazione sindacale, v., M. PERSIANI, *Autoregolamentazione dello sciopero ed efficacia del contratto collettivo*, in *Dir.lav.*, 1989, I, 6.

<sup>6</sup> M. RUSCIANO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in *Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Fiuggi, 8, 9 e 10 aprile 1988, Milano, 1989, pag. 14.

<sup>7</sup> Sul tema, cfr. A. ACCORNERO, *Conflitto, terziario e terzi*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1985, pag. 17 e ss.; AA. VV., *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi sulle tendenze*, a cura di Cella e Regini, Bologna, 1985.

<sup>8</sup> Crisi che secondo M. D’ANTONA, *Diritto di sciopero e collettività. Riflessioni a margine della proposta sindacale sulla regolamentazione del conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *Foro it.*, 1988, V, c. 188 e ss. “e frutto di una rappresentatività dei sindacati di categoria, e in particolare dei sindacati confederali, a sua volta da ascrivere, in buona parte, ad un disagio strutturale del metodo della contrattazione collettiva nei settori pubblici”.

<sup>9</sup> In generale, sulla legge n. 146 del 1990, cfr. T. TREU - M. ROCCELLA - A. GARILLI - P. PASCUCCI, *Sciopero e servizi essenziali, Commentario sistematico alla legge 146/1990*, Padova, 1991; M. RUSCIANO - G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge n.146 del 1990*, Milano, 1990; U. ROMAGNOLI - M. V. BALLESTRERO, *Norme sull’esercizio del diritto di*

*sciopero nei servizi pubblici essenziali (art.40 Cost. Supplemento)*, in *Comm. della Cost.*, a cura di BRANCA e PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994; F. CARINCI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: dall'autoregolamentazione alla legge 12 giugno 1990, n.146*, in *Riv. giur. lav.*, 1990, I, pag. 457; M. PERSIANI, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *Dir. lav.*, 1992, I, pag. pag. 13.

<sup>10</sup> Per una puntuale definizione, sostanzialmente recepita nella legge n. 146 del 1990, cfr. M. DELL'OLIO, *Lo sciopero e la norma*, cit., pag. 17 secondo cui è servizio pubblico essenziale ogni "servizio direttamente ed immediatamente fruito dal pubblico" e l'essentialità va riferita "non tanto al servizio, quanti agli interessi degli utenti dallo stesso soddisfatti e, più ancora, alla misura del coinvolgimento, anzi del pregiudizio, che ad essi può derivare dalla sospensione o riduzione del servizio".

<sup>11</sup> Sulla legge n. 83 del 2000, cfr. P. PASCUCCI (a cura di) *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa, 2000; L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero dei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000; F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero*, Napoli, 2001. Da ultimo, cfr. A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007 e G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, Bari, 2009.

<sup>12</sup> Sull'ambito di applicazione della legge, con particolare riferimento ai servizi strumentali, cfr. P. FERRARI, *Conflitto collettivo e servizi essenziali: problemi e prospettive*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, n. , pag. 73 e ss..

<sup>13</sup> A. MARTONE, *Presentazione della Relazione ai Presidenti delle Camere sull'attività della Commissione (gennaio 2008 - dicembre 2007)*, consultabile sul sito [www.commissionegaranziasciopero.it](http://www.commissionegaranziasciopero.it).

<sup>14</sup> Sull'originario apparato sanzionatorio, cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Il "ruolo" della Commissione di garanzia e la natura del potere sanzionatorio ex art. 4, l. n. 146 del 1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, pag. 137 e segg.; E. GRAGNOLI, *Sciopero, sanzioni collettive e responsabilità delle organizzazioni sindacali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, I, pag. 157 e segg.; A. VALLEBONA, *Le sanzioni*, in *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1992, pag. 34. Sulle modifiche apportate dalla legge n. 83 del 2000, cfr. P. PASCUCCI, *Le sanzioni*, in in P. PASCUCCI (a cura di) *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, cit., pag. 95 e ss.

<sup>15</sup> A. VALLEBONA, *Nuove regole per lo sciopero: dalle linee guida del Governo al disegno di legge*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 4, 2009, pag. 203.

<sup>16</sup> Cfr., ancora, sul punto P. FERRARI, *Conflitto collettivo e servizi essenziali: problemi e prospettive*, cit., pag. 73 e ss..