

**L'attività della
Commissione di garanzia
nel contemperamento
“dinamico”
tra diritti e governo
del conflitto collettivo**

di

Eugenio Erario Boccafurni

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 94

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT_University_Press)

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

**L'attività della
Commissione di garanzia
nel contemperamento
“dinamico”
tra diritti e governo
del conflitto collettivo**

di

Eugenio Erario Boccafurni

ISBN 978-88-31940-79-5

Pubblicato il 25 ottobre 2021

© 2021 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

Introduzione	VIII
Capitolo 1. La Commissione di garanzia: struttura, funzioni e natura.....	1
1. A trent'anni dell'emanazione della legge n. 146/1990: il bilanciamento operato dalla Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali come "terzo attore" nel conflitto insito nelle relazioni industriali del Paese	1
2. Da (mero) "Garante" ad autorità "regolativa": il rafforzamento delle sue attribuzioni per effetto della legge n. 83/2000	6
3. I poteri della Commissione di garanzia: uno sguardo d'insieme.....	8
4. La natura della Commissione di garanzia e la sua (incompleta) autonomia organizzativa e regolamentare	11
Capitolo 2. L'attività normativa e la "supplenza regolativa" del governo del conflitto sindacale	14
1. La valutazione di idoneità, totale o parziale, degli accordi collettivi, attinente alle prestazioni indispensabili o alle modalità di esercizio del diritto di sciopero.....	14
1.2. Il «vivo apprezzamento» espresso per la "rappresentatività contrattata" dell'accordo del gruppo Ferrovie dello Stato nel 2015	19
2. La regolamentazione provvisoria nel quadro normativo di riferimento: l'intervento "sussidiario" della Commissione	27
3. La rarefazione oggettiva come strumento per il contemperamento dei diritti costituzionali e la delibera di idoneità parziale 23 aprile 2018, n. 18/138, per la regolamentazione del conflitto nel trasporto pubblico locale	31
3.1. <i>Segue:</i> la delibera di idoneità parziale n. 18/138 all'esame della giurisprudenza: TAR Lazio 25 ottobre 2019, n. 12317; TAR Lazio 9 dicembre 2019, n. 14079; TAR Lazio 9 dicembre 2019, n. 14078	37
Capitolo 3. La funzione interpretativa della Commissione nel contemperamento tra i diritti costituzionali in gioco.....	39
1. La non tassatività dei servizi pubblici essenziali e la possibile loro implementazione per effetto della valutazione della Commissione di garanzia: il c.d. bilanciamento dinamico nella complessità sociale	39

1.1.	<i>Segue</i> : l'attività interpretativa della Commissione di garanzia alle prese con la rimodulazione delle libertà fondamentali e delle nuove esigenze sociali ai tempi del Covid-19.....	45
2.	I servizi “strumentali” ai servizi pubblici essenziali e il riflesso dell' <i>outsourcing</i> sul perimetro applicativo della legge n. 146/1990.....	48
2.1.	Il diritto all'istruzione primaria: la refezione scolastica e il c.d. tempo mensa, le delibere n. 17/271 e 17/159 ne confermano il carattere strumentale.....	57
2.1.1.	<i>Segue</i> : la sentenza della Cassazione, sez. un., 30 luglio 2019, n. 20504, sul “tempo mensa” non riesce a pieno nell'esercizio della sua funzione nomofilattica.....	63
2.2.	Le funzioni di <i>Information Technology</i> svolte dalle società <i>in house</i> della PA: la delibera n. 18/159 di regolamentazione provvisoria per la Sogei e l'estrema attualità del suo contenuto in conseguenza dell'odierno massivo ricorso allo <i>smart working</i> nel pubblico impiego	68
2.3.	Il diritto alla libertà di comunicazione: la – non scontata – strumentalità del servizio reso dalla SDA Express Courier (anche alla luce della “nuova essenzialità” post Covid-19)	75
3.	L'orientamento interpretativo della Commissione di garanzia rispetto alla presunta eccezionalità dello “sciopero generale”	81
4.	L'interpretazione delle fattispecie esimenti di cui all'articolo 2, comma 7: le astensioni dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.....	86
5.	Il temperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali nel sistema “multilivello”: la delibera interpretativa n. 18/352 sulla totale applicabilità della legge n. 146/1990 anche alla compagnia aerea irlandese Ryanair.....	89
Capitolo 4. Il c.d. potere di influenza: l'efficacia dell'azione di <i>moral suasion</i> verso una condotta leale ed onesta degli affari		95
1.	Le delibere di invito di cui all'articolo 13, lettera <i>b</i> , della legge n. 146/1990 e la <i>moral suasion</i> circa i gravi disagi sociali provocati dalla c.d. catena degli appalti.....	95
2.	La cultura della conciliazione da sviluppare e l'occasione mancata dalle associazioni degli utenti legalmente riconosciute alla partecipazione all'attività consultiva della Commissione di garanzia	100
2.1.	<i>Segue</i> : la tutela giudiziaria collettiva: lo strumento della <i>class action</i> nel Codice del consumo a disposizione delle associazioni dei cittadini/utenti.....	102
Capitolo 5. Il potere di differimento e la segnalazione all'autorità competente....		106
1.	Le varie forme del potere di differimento, articolo 13, lettere <i>c</i> , <i>d</i> ed <i>e</i> , a seguito della proclamazione dello sciopero	106
1.1.	Il differimento degli scioperi concomitanti nei “servizi pubblici alternativi” e le differenze rispetto allo “sciopero generale”	108
2.	L'«imminente e fondato pericolo di pregiudizio» ex articolo 13, lettera <i>f</i> , legge n. 146/1990, e il rapporto con l'eventuale successivo atto di precettazione	111

Capitolo 6. Il potere di intervento sanzionatorio successivo allo sciopero.....	116
1. Le sanzioni collettive in caso di proclamazione o adesione ad uno sciopero illegittimo o per il mancato rispetto di una delibera di differimento della Commissione	116
2. Le sanzioni individuali, il potere “prescrittivo” nei confronti dei singoli lavoratori.	120
3. Assenze per malattia e le altre forme di comportamenti in frode alle normative e agli accordi	122
3.1. <i>Segue</i> : Capodanno 2015 e l’assenza di massa del personale in forza alla Polizia municipale di Roma Capitale (sentenza della Corte d’Appello di Roma 22 maggio 2020, n. 1108).....	125
4. L’indizione dell’assemblea in luogo dello sciopero: la delibera interpretativa 6 aprile 2017, n. 17/108	128
5. Le sanzioni per omesso esercizio del c.d. dovere di influenza sindacale avverso forme di protesta potenzialmente lesive dei diritti costituzionalmente garantiti e l’azione di regresso nei confronti del singolo aderente: sentenza della Corte di Cassazione n. 2298/2019.....	131
6. I rimedi giurisdizionali avverso le delibere della Commissione di garanzia.....	134
Capitolo 7. L’andamento del conflitto collettivo nel quadriennio 2017-2020 e l’attività della Commissione di garanzia durante l’emergenza pandemica da Covid-19	139
1. Evidenze empiriche dell’andamento degli scioperi nell’ultimo quadriennio: cenni di tendenze evolutive.....	139
2. Focus: l’impatto della delibera 23 aprile 2018, n. 18/138, emessa dalla Commissione di garanzia a proposito della rarefazione oggettiva, sull’andamento degli scioperi nel trasporto pubblico locale nell’anno 2019.....	141
3. Lo sciopero ai tempi del Coronavirus: i reiterati inviti del Garante a non effettuare astensioni collettive.....	143
4. I «gravi eventi lesivi della sicurezza dei lavoratori» di cui all’articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990 e il mancato rispetto del protocollo, nazionale o aziendale che sia, per il contrasto al Covid-19 negli ambienti di lavoro.....	146
Conclusioni.....	152
Bibliografia	157
Notizie sull’autore	180

Introduzione

«Il diritto è, per sua natura, prefissione di limiti; e di conseguenza, 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 immancabilmente essere tracciate, prima o poi, sulla base dell'art. 40 dalla giurisprudenza» (1).

Le preconiche parole di uno dei più autorevoli tra i primi commentatori della Costituzione repubblicana rappresentano il giusto ed efficace *incipit* dell'opera, nonché riescono a compendiare in sé il senso ultimo dell'intera indagine scientifica a cui essa mira.

Orbene, come si avrà modo di approfondire, durante il lungo silenzio del legislatore sull'istituto – interrotto con l'emanazione della legge n. 146/1990 – è stata proprio la giurisprudenza a limitarne l'esercizio.

Ci si sente, pertanto, di aderire a quell'impostazione metodologica, prima ancora che concettuale, secondo la quale «il diritto non crea lo sciopero ma lo riconosce, lo delimita e lo limita» (2), perché qualunque diritto soggettivo può essere certamente assoggettato ad una modalità di esercizio.

Ed anzi, pur volendo fugare con decisione qualsivoglia dubbio circa la «sacralità del diritto di sciopero» (3), l'imposizione di limiti che siano al passo della realtà odierna, in settori peculiari per il carattere altamente vulnerante degli scioperi sulla quotidianità dei cittadini, rientra nell'ottica di quella «civiltà del conflitto» (4), tratto distintivo dei positivi effetti della legge n. 146/1990 sul mondo delle relazioni industriali.

(1) P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in RGL, 1952, n. 3, I, pp. 221-244, opera poi confluita in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale*, RomaTrE-Press, 2019, p. 469. Per una recente analisi sulla costituzionalizzazione del valore del lavoro e del diritto di sciopero, si rimanda a G. PINO, *La costituzionalizzazione del lavoro e i suoi strumenti di tutela nel racconto dell'assemblea costituente*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli, 2021, p. 3 ss.

(2) V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Sciopero e diritto. Introduzione*, in RGL, 2019, n. 3, I, p. 367.

(3) L. MENGONI, *Sciopero nel diritto civile*, in G.M. RIGAMONTI (a cura di), *Il diritto di sciopero. Atti del I Convegno di diritto e procedura penale*, Giuffrè, 1964, p. 40 ss.

(4) G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018, p. 314.

Essa, icasticamente definita una «legge contrattata» ⁽⁵⁾, ha il suo spirito di fondo nella volontà di «istituzionalizzazione consensuale del conflitto» ⁽⁶⁾ al fine di perseguire un contemperamento tra differenti diritti costituzionali.

Una legge che ha goduto di ampia “fortuna” nella sua applicazione, ben maggiore rispetto alle tante altre che, negli anni, hanno provato a mettere ordine nell’ordinamento intersindacale; “fortuna”, senza dubbio, dovuta anche grazie al merito di aver affidato alla fonte autonoma un ruolo chiave nell’individuazione delle prestazioni indispensabili.

A tal proposito, ci si soffermerà lungamente sull’attività c.d. normativa dell’autorità (il giudizio di idoneità totale o parziale degli accordi) e sulla “supplenza regolativa” del governo del conflitto sindacale (*rectius*, il potere di regolamentazione provvisoria).

La Commissione di garanzia per gli scioperi (istituita proprio dalla legge n. 146/1990), a cui sono attribuiti poteri più o meno incisivi, finisce così per essere lo strumento attraverso cui sollecitare un autonomo bilanciamento tra interessi.

Sicché, si è inteso accordare una «posizione privilegiata» alla Commissione, quale osservatorio qualificato dei mutamenti sociali che coinvolgono il nostro Paese ⁽⁷⁾.

Questa peculiarità sarà evidente, ad esempio, in riferimento all’analisi della sua “funzione interpretativa” in materia di servizi strumentali.

D’altronde le nuove modalità di organizzazione del lavoro (l’*outsourcing* su tutte), le problematiche afferenti alla globalizzazione (e dunque la questione dell’applicabilità della normativa italiana ad una compagnia estera quale Ryanair) e gli effetti delle politiche di liberalizzazione dell’esercizio dei servizi pubblici (si dirà del servizio postale o dell’*Information Technology* svolta da società *in house* della PA) rendono estremamente attuale, affascinante e complesso il suo operato.

In base a queste premesse, interrogarsi oggi sulle attribuzioni della Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali, a trent’anni dall’entrata in vigore della legge n. 146/1990, risulta di cruciale importanza.

Ciò in quanto, come evidenziava Gino Giugni, la ragion d’essere del giurista risiede proprio nella sua sollecitazione a qualificare continuamente la realtà in movimento ⁽⁸⁾. In tal senso, non da ultime, le valutazioni circa il delicato corretto bilanciamento di interessi nella reiterazione degli scioperi proclamati durante la più grave emergenza sanitaria della storia del Paese unificato.

Il Covid-19, al pari dei problemi alla collettività arrecati dalle astensioni concertate nel trasporto pubblico locale (a tal proposito, si distingue per innovatività la delibera n. 18/138 in materia di rarefazione oggettiva), impongono delle approfondite valutazioni circa:

⁽⁵⁾ E. GHERA, *Intervento*, in T.E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè, 2010, p. 89 ss.: con tale espressione l’A. fa riferimento al modello di legge concertata tra il legislatore e le parti sociali.

⁽⁶⁾ M. RUSCIANO, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 10 ss.; M. RUSCIANO, *Il ruolo degli attori nel disegno della l. 12 giugno 1990, n. 146*, in RGL, 1991, n. 6, I, p. 409 ss. Cfr. G.P. CELLA, *Scioperi e contesto sociale ai tempi della costituente*, in G. PINO (a cura di), *L’Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, cit.

⁽⁷⁾ Così come riferito nella [Relazione sull’attività della Commissione 1° gennaio 2009-30 aprile 2010](#), 2010, p. 16.

⁽⁸⁾ G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1977, p. 1 ss.

- il bilanciamento “dinamico” tra diritti equiordinati;
- i nuovi modelli di organizzazione del lavoro e l'essenzialità delle prestazioni;
- l'esatta perimetrazione delle funzioni esercitabili per indurre l'autonomia collettiva a raggiungere un adeguato temperamento;
- in un'ottica *de iure condendo*, l'adeguatezza, o meno, delle attribuzioni concesse all'autorità in relazione alla nuova complessità sociale, alla scarsa formale incisività delle sue delibere di differimento e alla mancanza di una legge sulla rappresentatività sindacale nel privato.

Proprio su quest'ultimo aspetto, alla luce dell'eterogenesi dei fini a cui può condurre l'esatta rilevazione del dato della rappresentatività, ci si soffermerà in particolare sul contrasto alla microconflittualità nell'esigenza di accreditamento.

Lo “sciopero di accreditamento” che attanaglia, su tutti, il macrosettore del trasporto pubblico e che ha portato, nel 2015, le parti sociali a richiedere l'idoneità dell'accordo del gruppo Ferrovie dello Stato contenente una “rappresentatività contrattata”.

Ebbene, in questo contesto di emergenza sanitaria, di strutturale crisi economica che si riflette nell'esercizio di impresa (la “catena degli appalti” quale causa di insorgenza del conflitto) e di rinnovamento di pulsioni pluraliste dell'agire sindacale – non sempre genuine – si descriveranno gran parte delle difficoltà interpretative nella sanzionabilità delle c.d. forme anomale di sciopero.

In altri termini, si mira ad esaminare i più recenti e significativi *arrêts* della Commissione di garanzia, e della stessa giurisprudenza ordinaria e amministrativa, provando ad analizzarla alla luce del dibattito dottrinale.

In conclusione, non ci si può esimere dall'ammonire il lettore che l'opera, nonostante sia formalmente incentrata nella definizione di limiti al diritto di sciopero, che siano frutto di un'attività di temperamento tra differenti istanze fatte proprie dall'autorità garante quale organo terzo *super partes*, nel suo agire scientifico, non porrà mai il “limite” al centro dell'indagine ma il “diritto”.

Questo, in quanto, come autorevolmente affermato, «Bisogna avere il coraggio dei diritti, vecchi o nuovi che siano».

Non lasciarsi intimidire da chi ne denuncia l'inflazione, addirittura la prepotenza, la sfida ai valori costituiti.

Viviamo un tempo di grande travaglio e difficoltà, che però non giustificano le inerzie [...]. Ai diritti, e alle loro dinamiche, bisogna dunque guardare come a un processo mai compiuto, soprattutto nel senso che i diritti sono perennemente insediati, sono sempre a rischio, e perciò esigono strategie di difesa e di attuazione»⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2013, p. 63.

La Commissione di garanzia: struttura, funzioni e natura

1. A trent'anni dell'emanazione della legge n. 146/1990: il bilanciamento operato dalla Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali come "terzo attore" nel conflitto insito nelle relazioni industriali del Paese

Nel giugno del 2020 si sono celebrati i trent'anni di vita della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la quale rappresenta l'unica vera opera legislativa organica riguardante l'istituto, al netto delle modifiche apportate dalla legge n. 83/2000 (si veda *infra*, § 2) e dei *desiderata* di un possibile restyling normativo mai definitivamente concretizzatosi ⁽¹⁾.

Come autorevolmente sostenuto, la legge n. 146/1990 segna «il passaggio dal diritto al conflitto al governo concertato del conflitto» ⁽²⁾ e, sotto altro profilo, «dall'età dei diritti a quella del bilanciamento» ⁽³⁾, il quale serve ad evitare che i diritti costituzionali (ma solo quelli tassativamente individuati nel comma 1 dell'articolo 1) vengano svuotati del loro contenuto essenziale.

Questi, infatti, devono essere garantiti solo nel loro contenuto essenziale e non nella loro piena godibilità, giacché, viceversa, si assisterebbe al primato di un diritto sull'altro senza alcun contemperamento ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Si segnala che, proprio in riferimento al settore dei trasporti, negli anni sono stati presentati alle camere il d.d.l. AS 1473, recante *Delega al governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone*, in cui si era ipotizzata l'introduzione di un referendum preventivo; il d.d.l. AS 1286, d'iniziativa del Sen. Sacconi e altri, recante la *Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone*, in cui si era pensato di legare il diritto alla proclamazione dello sciopero con una data soglia di rappresentatività; il d.d.l. AS 550 del Sen. Di Biagio recante *Modifiche alla legge 12 giugno 1990 n. 146 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*, circa una riscrittura dei poteri della Commissione di garanzia; il d.d.l. AS 2006 del Sen. Ichino e altri, recante *Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici e integrazione della disciplina generale dell'assemblea sindacale*.

⁽²⁾ Cfr. COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 4: «ben si può dire che le leggi n. 146 del 1990 e n. 83 del 2000 hanno contribuito ad attuare nei servizi pubblici essenziali l'art. 40 della Costituzione segnando il passaggio dal diritto al conflitto al governo concertato del conflitto tra le parti sociali e la Commissione».

⁽³⁾ O. RAZZOLINI, *Adesione preventiva e informazione degli utenti: problemi aperti in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DLRI*, 2019, n. 163, p. 541 ss.

⁽⁴⁾ Secondo V. BAVARO, *Contro la titolarità maggioritaria del diritto di sciopero (una critica a proposito dei servizi pubblici essenziali)*, in *DLRI*, 2018, n. 159, p. 623, «il contemperamento si sostanzia, dunque, nelle prestazioni indispensabili (e negli obblighi legali funzionali a predisporre le prestazioni indispensabili,

Il 1990 ha così rappresentato l'anno in cui il Parlamento ha finalmente vinto le ataviche resistenze interne ed ha legiferato la novella di riferimento.

Un risultato, quest'ultimo, ottenuto non tanto (o, quantomeno, non solo) per il rinnovato interesse alla concertazione ma per l'impegno dell'allora Governo di assicurare il sereno svolgimento dei mondiali di calcio dello stesso anno.

Da questo punto di vista, la vocazione turistica del bel Paese e l'ampia visibilità internazionale di quell'evento sportivo hanno decretato la fine di una carenza legislativa, solo a fatica colmata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

D'altronde l'astensionismo legislativo, protrattosi sino al 1990, era diventato evidentemente anacronistico, anche perché, oltre ai bisogni della collettività (si veda *infra*, cap. 3, § 1) e alle caratteristiche delle OO.SS., si era assistito al definitivo mutamento finanche del tessuto produttivo oltre che della morfologia dell'occupazione pubblica. Di talché, se un tempo lo sciopero era solito "varcare i cancelli delle fabbriche", oggi tende a reiterarsi principalmente nei luoghi di erogazione dei servizi pubblici: case di cura, uffici postali, scuole, università, stazioni ferroviarie, aeroporti, TPL, ecc.

Ebbene, in quest'ultime attività, non soltanto rilevano gli interessi dei lavoratori e dei datori direttamente coinvolti nelle trattative ma si devono tener in considerazione i bisogni dei cittadini/utenti, soggetti da tutelare poiché "terzi" inermi "tra l'incudine ed il martello" della dinamica contrattuale.

Da qui la necessità di un «terzo attore», «un organismo specializzato super partes»⁽⁵⁾ nel conflitto insito alle relazioni industriali, che sia dotato degli strumenti legali idonei a ridurre al massimo grado i vulneranti effetti della «terziarizzazione»⁽⁶⁾ delle astensioni collettive.

Fu così istituita la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (CGSSE) quale strumento tecnico (ma con attribuzioni di respiro politico-costituzionale) al quale il legislatore ha ritenuto di poter rimettere il *bilanciamento* tra il diritto di sciopero e le prestazioni minime necessarie alla salvaguardia dei valori fondamentali della persona, che vanno dalla salute alla giustizia, dall'approvvigionamento energetico alla usufruzione del patrimonio storico-artistico, ma anche della libertà di circolazione, dell'assistenza, dell'istruzione e degli asili nido, della libertà di comunicazione e d'informazione radiotelevisiva⁽⁷⁾.

come, preavviso o raffreddamento. Esse realizzano il punto di equilibrio tra diritto di sciopero e gli altri diritti della persona»; cfr. G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 269, secondo cui le prestazioni indispensabili si legano al concetto del "limite minimo", ovvero «i servizi medesimi non saranno garantiti nella loro interezza, ma entro una soglia minima, assicurata mediante la previsione di prestazioni indispensabili».

⁽⁵⁾ In questi termini, F. SANTONI, *Le prospettive di riforma delle regole sugli scioperi*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 454.

⁽⁶⁾ Con tale "fortunata" espressione del Professor Accornero, ci si riferisce alla circostanza che lo sciopero, nelle moderne società postindustriali, molte volte giunge a produrre danni, in termini di disagi e costi economici, nei confronti di chi non ha la disponibilità della pretesa degli scioperanti: cfr. A. ACCORNERO, *Conflitto "terziario" e terzi*, in *DLRI*, 1985, n. 25, p. 17 ss.; A. ACCORNERO, *La "terziarizzazione" del conflitto e i suoi effetti*, in G.P. CELLA (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, Il Mulino, 1985, p. 279 ss.

⁽⁷⁾ Cfr. COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#), 2002. In dottrina, sulla sua costituzione e poteri, cfr. F. CARINCI, *Commissione di garanzia: un primo bilancio e prospettive di riforma*, il *LI*, 1992, n. 9, p. 5 ss.; F. CARINCI, *L'attività della Commissione di garanzia (l. n.*

Essa, per via dei compiti e dei poteri (*rectius*, le attribuzioni) di varia natura di cui è dotata, tende naturalmente a ricoprire una funzione di «guida nella definizione dei comportamenti delle parti»⁽⁸⁾, nonché di fondamentale «collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento intersindacale»⁽⁹⁾.

Orbene, è doveroso precisare che il presupposto logico-giuridico su cui si fonda la tecnica del bilanciamento degli interessi, ed in ultima analisi anche la ragion d'essere dell'istituzione di un'apposita autorità di garanzia, è nel concetto che, anche in una società complessa come l'attuale, sia «sempre possibile individuare tra i servizi quelli che debbono conservare la necessaria efficienza – e che sono poi quelli essenziali – e quelli suscettibili di essere sospesi o ridotti»⁽¹⁰⁾.

Tuttavia, si è scelto di usare l'espressione “ridurre al massimo grado” poiché una corretta utilizzazione della tecnica del bilanciamento non può, se non *per incidens*, portare al perfetto azzeramento di qualsivoglia disagio in costanza di sciopero⁽¹¹⁾ (nel qual caso si sfocerebbe nella condizione di protervia di un diritto costituzionalmente garantito sull'altro).

146/1990), in DLRI, 1992, n. 55; G. GHEZZI, *Sul ruolo istituzionale della Commissione di garanzia*, in RGL, 2002, I, p. 363 ss.; G. GHEZZI, *La Commissione di garanzia della legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in ADL, 2001, n. 1, p. 1 ss.; C. LA MACCHIA, *L'organizzazione e i compiti della Commissione di garanzia*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa, 2000; C. LA MACCHIA, *Rappresentanza sindacale e Commissione di garanzia*, in RGL, 1998, n. 4, I, p. 583 ss.; M. ROCCELLA, *La Commissione di garanzia*, in NLCC, 1991, n. 1-2, p. 34 ss.; F. SANTONI, *Le fonti di disciplina degli scioperi e l'efficacia della proposta della Commissione di garanzia*, in RIDL, 1999, n. 2, I, p. 175 ss.; G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2009; G. PINO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il ruolo della Commissione di garanzia e la natura del potere sanzionatorio ex art. 4, legge n. 146 del 1990 sullo sciopero nei s.p.e.*, in ADL, 1995, n. 2, p. 137 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *L'individuazione delle prestazioni indispensabili nella legge n. 146 del 1990*, in AA.VV., *Conflitti sindacali e diritti dei cittadini: composizione degli interessi e regole giuridiche*, Assicredito, 1994, p. 107 ss.; M. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali. Diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Cacucci, 2008; E. GRAGNOLI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali ed efficacia soggettiva dei contratti sulle “prestazioni indispensabili”*, in ADL, 1997, n. 5, p. 143; P. PASCUCCI, *Gli orientamenti della Commissione di Garanzia su due punti critici della legge 83/2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive*, in ADL, 2002, n. 2, p. 330.

⁽⁸⁾ G. GIUGNI, voce *Sciopero*, in EGT, 1991, vol. XXVIII, p. 12.

⁽⁹⁾ Cfr. [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), cit., p. 4.

⁽¹⁰⁾ C. cost. n. 222/1976: «da interdipendenza e la correlazione tra i servizi costituiscono l'espressione di un fatto organizzatorio caratteristico di ogni tipo di comunità, da cui, tuttavia non può trarsi la conclusione che tutti i servizi abbiano uguale grado di importanza e di indispensabilità. Certo tutti sono necessari e tra loro in qualche modo complementari, quando la complessa attività cui dà luogo la vita della comunità si svolge in regime di normalità. Ma, quando ragioni di necessità impongono di ridurre, eventualmente anche al minimo, l'appagamento delle esigenze della collettività o di una più ristretta comunità sociale, è sempre possibile individuare tra i servizi quelli che debbono conservare la necessaria efficienza – e che sono poi quelli essenziali – e quelli suscettibili di essere sospesi o ridotti. Orbene, quando ricorrono i presupposti perché uno sciopero venga proclamato ed attuato, quei servizi essenziali debbono essere mantenuti in efficienza, ed in nessun caso possono essere trasgredite le specifiche norme inderogabili eventualmente al riguardo esistenti».

⁽¹¹⁾ Cfr. M. PERSIANI, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in DL, 1992, n. 1, I, p. 13, secondo cui, «quando [...] l'esercizio di quel diritto [lo sciopero] può attentare ai diritti essenziali della persona umana, i limiti a quell'esercizio devono essere rigorosi e, comunque, definiti tenendo presente che la loro individuazione non presuppone un confronto tra termini di parità e nemmeno in parità costante».

Chiarito ciò, è utile volger lo sguardo sulle diverse peculiarità dell'ordinamento intersindacale entro cui è chiamata ad operare con buonsenso la Commissione in parola. Ebbene, i teorici delle relazioni industriali sono soliti affermare che lo sciopero rappresenta l'*an* da cui scaturisce il diritto stesso di organizzazione sindacale⁽¹²⁾, sul presupposto che il sindacato inevitabilmente trae origine dal conflitto industriale⁽¹³⁾. Secondo taluni sociologi del lavoro, infatti, l'andamento degli scioperi fornirebbe un preciso ed attendibile feedback dell'evoluzione economica complessiva del Paese⁽¹⁴⁾ e dello stato di salute dei sindacati⁽¹⁵⁾.

D'altronde, come sottolineato da Berndt Keller, «le discussioni sul futuro delle relazioni industriali tendono inevitabilmente a trasformarsi in dibattiti sul futuro dei sindacati»⁽¹⁶⁾ e, dunque, in ultima istanza, sull'andamento del conflitto collettivo.

Questo *status quo* ideologico-fattuale non è mai stato scalfito fino in fondo, rimanendo parzialmente immutato, sino ai tempi d'oggi, nonostante l'enorme “fortuna” del «teorema fondamentale delle relazioni industriali» di Bruce E. Kaufman⁽¹⁷⁾.

Sennonché, nel nostro Paese il ricorso allo sciopero, da strumento di rivendicazione di migliori condizioni lavorative, è diventato un espediente di visibilità e legittimazione per tutti quei sindacati che, ancorché scarsamente rappresentativi, siano in cerca di una “sedia” al tavolo delle trattative per il rinnovo del CCNL di riferimento.

In tali casi si è soliti parlare di «sciopero di accreditamento»⁽¹⁸⁾, ovvero astensioni, magari artatamente collocate in prossimità di festività civili o religiose, il cui fine ultimo è unicamente quello di attrarre il maggior consenso possibile al di là di una reale pretesa rivendicativa.

Così facendo, le OO.SS. riescono ad intercettare la materiale partecipazione di tanti lavoratori che, altrimenti, difficilmente ne avrebbero condiviso il dissenso.

Questo poiché i rapporti di forza e il principio di effettività che permeano il diritto sindacale repubblicano, in assenza di un criterio oggettivo e certo per la rilevazione

(12) Senza lo strumento di pressione dello sciopero non vi sarebbe stata l'aggregazione di interessi a cui inerisce l'interesse collettivo. Cfr. G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 3; M. RUSCIANO, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*

(13) O. KAHN FREUND, *Labour and the Law*, Stevens & Sons, 1983, p. 291 ss.

(14) In tal senso, M. CARRIERI, F. PIRRO, *Relazioni industriali*, Pixel, 2016.

(15) Cfr. M.A. GOLDEN, *Eroiche sconfitte. Sindacato e politiche di riduzione di personale*, Il Mulino, 2009.

(16) B. KELLER, *The German Approach to Industrial Relations: A Literature Review*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1996, vol. 2, n. 2, p. 199 ss.

(17) B.E. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in [DRI, 2006, n. 4](#), p. 1129; secondo l'A. le relazioni industriali dovrebbero prescindere dall'agire sindacale per abbracciare temi attuali ed eterogenei nella disciplina dei rapporti di lavoro: «Allo scopo di evitare questo declino, gli studiosi del settore hanno a disposizione una seconda strategia. Questa prevede essenzialmente di ristrutturare e ricollocare le relazioni industriali in termini di temi di indagine, di teorie e di questioni politiche, così che possano risultare più rilevanti per lo studio del mondo del lavoro e contemporaneamente allentino la loro dipendenza dal movimento sindacale» (p. 1108).

(18) I. SECHI, *Conflitto d'accreditamento: ragioni ed evidenze empiriche di una patologia*, in *DLRI*, 2017, n. 155, p. 605 ss.; M. CARRIERI, *Lo sciopero polverone: si può contenere?*, in *DLM*, 2017, n. 2, p. 225 ss.

della rappresentatività nel settore privato ⁽¹⁹⁾, accordano ai “freddi numeri” del tasso di adesione precisi significati ben codificati ⁽²⁰⁾.

Infatti, nonostante la nota sentenza additivo-manipolativa del 23 luglio 2013, n. 231, emessa dalla Corte costituzionale, abbia, seppur *incidenter tantum*, affrontato il tema, il criterio del reciproco riconoscimento come criterio selettivo dei soggetti legittimati a stipulare il contratto collettivo rimane al centro della dinamica delle relazioni industriali ⁽²¹⁾.

Tra l'altro, ad oltre sessant'anni dal noto convegno di Taormina ⁽²²⁾, ove prevalse la ricostruzione privatistica dell'ordinamento sindacale, si può affermare che proprio la mancanza di una legge sindacale (ai tempi tanto osteggiata dalle principali confederazioni) sia stato uno dei motivi principali che segnarono la “disfatta” della dottrina pubblicistica.

Tale atteggiamento di “*abstention of the law*”, che si è sviluppato all'indomani del secondo dopoguerra ⁽²³⁾, ha comportato che il contratto collettivo “di diritto comune” da sempre riesce ad assurgere a strumento di composizione di contrapposti interessi individuali e collettivi ⁽²⁴⁾.

È noto difatti che la contrattazione collettiva nazionale, territoriale ed aziendale sia un mezzo capace di trasformare l'*input* (conflitto sindacale) in *output* ⁽²⁵⁾ (regole più o meno formalizzate).

⁽¹⁹⁾ Al contrario di quanto accade nel lavoro pubblico privatizzato, dove l'accertamento della rappresentatività avviene con le regole introdotte nel d.lgs. n. 29/1993 e, in seguito, trasfuse nel d.lgs. n. 165/2001.

⁽²⁰⁾ La dicotomia “partecipazione allo sciopero-rappresentatività presunta” sembra essere fattore naturale alla proclamazione dello sciopero da parte dei sindacati; sul tema si rimanda agli scritti di P. ICHINO, *A che serve il sindacato?*, Mondadori, 2005.

⁽²¹⁾ C. cost. n. 231/2013, che ha riconosciuto alla Fiom-Cgil il diritto di costituire RSA in seno alla FCA pur non avendo formalmente sottoscritto il contratto collettivo applicato. Per un approfondimento dottrinale della sentenza, si rimanda a D. MEZZACAPO, *La dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 19 Stat. lav. alla luce dei nuovi dati di sistema e di contesto*, in A. MARESCA ET AL., [La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231](#), ADAPT University Press, 2013, p. 49 ss.; A. MARESCA, *Costituzione delle RSA e sindacati legittimati*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Jovene, 2014, p. 85 ss.; P. TOSI, *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in *ADL*, 2014, n. 1, p. 1 ss.

⁽²²⁾ Di questo famoso convegno, in cui si confrontarono le antitetiche tesi proposte dai Professori Francesco Santoro-Passarelli e Costantino Mortati, tratta G. SANTORO-PASSARELLI, [Appunti sulla funzione delle categorie civilistiche nel diritto del lavoro dopo il Job Act](#), Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, n. 290, poi confluito in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018, p. 161. Cfr. F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, tomo I; *contra*, sulla ricostruzione pubblicistica, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, p. 149 ss.

⁽²³⁾ A. BELLAVISTA, *A proposito di alcuni progetti di legge sindacale*, in AA.VV., [L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione](#), Ediesse, 2016, p. 130.

⁽²⁴⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *I corsi, i ricorsi e i discorsi sul contratto collettivo di diritto comune*, in *ADL*, 2009, n. 4-5, I, p. 971; Cfr. M. PERSIANI, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *ADL*, 2004, n. 1, I.

⁽²⁵⁾ Sul ruolo del contratto come *output* agli scritti dei teorici della scuola di Oxford, A. FLANDERS, A. FOX, *La riforma della contrattazione collettiva: da Donovan a Durkheim*, in H.A. CLEGG, A. FLANDERS, A. FOX, *La Contesa industriale. La contrattazione conflitto e potere nella scuola di Oxford*, Edizioni Lavoro, 1980. Cfr. G. GOSETTI (a cura di), *Il lavoro: condizioni, problemi e sfide*, Franco Angeli, 2011, p. 83 ss.

Sotto questo aspetto, lo sciopero, ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi il vero *input* capace di dare forte e repentino impulso alla contrattazione.

Invero, l'accordo sindacale (*rectius*, il contratto collettivo) è lo strumento a cui la legge n. 146/1990 demanda come naturale sede di fissazione delle prestazioni indispensabili⁽²⁶⁾.

E così, da un originario mezzo di rivendicazione sociale si è sviluppato l'equilibrio dei poteri negoziali che, proprio perché atavicamente contrapposti, sono costantemente forieri di norme innovative⁽²⁷⁾.

In conclusione, quindi, nello scenario contraddistinto dal descritto astensionismo legislativo ed esigenze di accreditamento, opera la Commissione di garanzia quale "terzo attore" tra le parti in conflitto.

2. Da (mero) "Garante" ad autorità "regolativa": il rafforzamento delle sue attribuzioni per effetto della legge n. 83/2000

Nel precedente paragrafo si è fatto riferimento ai mondiali di calcio del 1990 come stimolo fondamentale recondito all'emanazione della legge n. 146 dello stesso anno. Nel 2000, invece, il decisivo rafforzamento dei poteri e delle prerogative della Commissione di garanzia fu ispirato anche dalla necessità di salvaguardare lo svolgimento delle iniziative afferenti all'anno Santo giubilare alle porte.

E ciò costituisce ulteriore riprova che per l'emanazione di certe norme – su tutte quelle aventi un forte impatto sull'ordinamento intersindacale – occorra necessariamente una qualche pressione esterna tale da far convergere le differenti anime politiche che compongono il Parlamento.

Comunque sia la legge n. 83/2000, colmando una «evidente lacuna»⁽²⁸⁾, ha avuto il pregio di ampliare in maniera significativa le attribuzioni della Commissione di garanzia, già novellate dalla legge n. 146/1990, fino a ricomprendervi un potere «sostanzialmente normativo»⁽²⁹⁾ quando l'accordo intercorso tra le parti circa le prestazioni indispensabili manca, ovvero è valutato totalmente o parzialmente inidoneo.

Tra l'altro, come si dirà (si veda *infra*, cap. 2, § 3), proprio di recente è stato ritenuto legittimo anche l'esercizio del potere di regolamentazione provvisoria (tramite la

⁽²⁶⁾ Lo stretto rapporto tra legge e contrattazione collettiva è alla base della "teoria del regolamento collettivo" di F. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Cedam, 1936, ove si afferma che «il contratto collettivo è un accordo fra portatori di opposti interessi diretto alla composizione del conflitto», e che «la dinamica del contratto collettivo è diversa da quella del contratto individuale perché i sindacati non contrattano in forza di diritti soggettivi ma di pubblici poteri; il contratto non genera la modificazione di un rapporto giuridico tra loro esistente, ma il regolamento di rapporti tra soggetti diversi da quelli che lo hanno concluso. Il contratto collettivo è precisamente l'accordo di due o più sindacati opposti per regolare i rapporti di lavoro della categoria alla quale i sindacati appartengono [...]. Pertanto il contratto collettivo è un ibrido che ha il corpo del contratto e l'anima della legge; attraverso il meccanismo contrattuale gioca una forza che trascende il diritto soggettivo e si sprigiona in un movimento che va oltre il rapporto giuridico tra le parti».

⁽²⁷⁾ Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *DRI*, 2016, n. 4, p. 1009 ss.; S. SCIARRA, *Un confronto a distanza: il diritto di sciopero nell'ordinamento globale*, in *Politica del Diritto*, 2012, n. 2-3.

⁽²⁸⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, in *DRI*, 2020, n. 2, p. 410.

⁽²⁹⁾ L'espressione è di G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 282.

tecnica della sostituzione di singole clausole definite dalle parti) in relazione ad un accordo ritenuto solo *parzialmente* inidoneo.

Il rafforzamento delle sue attribuzioni, per effetto del restyling normativo di inizio secolo, dunque, spinge l'attività dell'autorità verso una direzione sempre meno asettica e di *garanzia burocratica* a favore di una discrezionalità «politico-costituzionale»⁽³⁰⁾.

A tal proposito si è parlato di «un organismo terzo in grado di far pesare effettivamente la propria autorevolezza di carattere interdittivo nel confronto tra i soggetti collettivi»⁽³¹⁾.

In altri termini, i “nuovi” poteri legali, unitamente ad una propria costante opera «d'interpretazione estensiva delle sue prerogative»⁽³²⁾ (si pensi, tra i tanti, al tema della rarefazione oggettiva e soggettiva), portano a ritenere che la Commissione sia ormai ben lontana dall'originario modello, delineato nella prima stesura della legge n. 146/1990, di controllo passivo ai margini dell'attività delle parti sociali.

Ed infatti, originariamente, essa svolgeva prevalentemente un'opera di sostegno alle attività negoziali e non già di autonomo intervento: l'articolo 13 prevedeva, sì, la possibilità per la Commissione, anche *ex officio*, di valutare l'idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili rispetto al necessario contemperamento degli interessi, ma nessuna efficacia reale era accordata dalla fonte eteronoma alla sua *proposta* (che tale rimaneva)⁽³³⁾.

Inoltre ad ella non era attribuito neanche alcun tipo di potere sanzionatorio.

Ebbene, la vincolatività delle sue pronunce si aveva solo nel caso in cui fossero state le stesse parti ad accordarle una funzione arbitrale rispetto a questioni ben definite⁽³⁴⁾.

Tant'è che una certa dottrina, argutamente, paragonava il suo intervento ad una «grida manzoniana»⁽³⁵⁾.

Si finiva così per scaricare sul datore di lavoro la responsabilità di individuare le prestazioni indispensabili e la sanzionabilità dei lavoratori inottemperanti alle sue direttive.

⁽³⁰⁾ M.V. BALLESTRERO, *Art. 12-14*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli, 1994, p. 273. Cfr. sullo stesso tema A. MORRONE, C. CARUSO, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 363.

⁽³¹⁾ M. D'APONTE, *Autorità e indipendenza della Commissione di garanzia nei conflitti sindacali*, Giappichelli, 2014, p. 88.

⁽³²⁾ G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 282.

⁽³³⁾ Per un commento completo della prima versione della l. n. 146/1990 si rimanda a G. PERA, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali approvata dal Senato*, in *GC*, 1989, n. 1, II, p. 46 ss.; F. LISO, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un primo commento*, in *LL*, 1990, n. 12, p. 3 ss.; A. PILATI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet, 1998, p. 495 ss.

⁽³⁴⁾ Sull'originaria funzione arbitrale, si veda B. CARUSO, *Sindacato, arbitrato e conflitto collettivo*, in [DRI](#), 1992, n. 2, p. 57 ss.

⁽³⁵⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *I punti di crisi della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, 1993, n. 5, I, p. 398 (opera poi ritrascritta in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo I*, Giappichelli, 2006); G. SANTORO-PASSARELLI, *Art. 2*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè, 1991. Cfr. U. ROMAGNOLI, *La legge 146 30 mesi dopo*, in *Spazio Impresa*, 1992, n. 24, p. 68 ss.; G. SUPPIEJ, *Realismo e utopia nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici*, in *RIDL*, 1993, n. 2, I, p. 188 ss.

Si trattava di una situazione evidentemente non accettabile anche (e soprattutto) perché «il datore di lavoro era contemporaneamente parte del conflitto e, in quanto tale, era portatore di interessi propri che non coincidevano con quelli degli utenti che, tuttavia, in veste di preposto al servizio pubblico, e non di parte, doveva tutelare»⁽³⁶⁾. Sicché, la proposta della Commissione non poteva certamente essere considerata alla stregua di una fonte, dal momento in cui non vincolava i protagonisti del conflitto, ma poteva divenire cogente solo attraverso la stretta via dell'invito alla precettazione⁽³⁷⁾.

Attesa la complessità delle problematiche odierne e la polverizzazione dell'agire sindacale, sarebbe quindi impossibile immaginare, oggi, la reviviscenza del precario equilibrio venutosi a creare post l'entrata in vigore della 146 e, dunque, in assenza di reale effettività delle funzioni tipiche a disposizione della CGSSE.

3. I poteri della Commissione di garanzia: uno sguardo d'insieme

Prima di addentrarsi nella puntuale trattazione di ogni singola attribuzione legale di cui è dotata la Commissione di garanzia, analizzate facendo riferimento alle sue deliberazioni più recenti, in massima parte novellate all'interno della vigente formulazione dell'articolo 13 della legge n. 146/1990, è opportuno offrire uno sguardo d'insieme delle stesse.

Essa, in ogni momento del conflitto collettivo, al fine di «assicurare l'effettiva operatività del sistema di garanzie approntato dalla legge»⁽³⁸⁾, sceglie se e come intervenire esercitando i propri poteri⁽³⁹⁾.

Procedendo con ordine, per quanto attiene alla fase “preventiva” allo sciopero, si segnala, ex articolo 2, comma 4, la valutazione di idoneità totale o parziale⁽⁴⁰⁾ degli accordi sulle prestazioni indispensabili e sulle procedure di raffreddamento/conciliazione (si veda *infra*, cap. 2, § 1) con eventuale conseguente adozione della

⁽³⁶⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, cit., p. 410.

⁽³⁷⁾ A tal proposito G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 12: «In caso di mancato accordo, è previsto l'intervento della Commissione di garanzia, che però non può imporre una soluzione, ma solo formulare una proposta di mediazione per quanto autorevole e di rilevante significato sul piano politico».

⁽³⁸⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, tomo II, p. 1103; la stessa opera anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, cit., p. 276.

⁽³⁹⁾ Per una suddivisione sistematica delle attribuzioni della Commissione, si rimanda a M.P. MONACO, *I poteri della Commissione di Garanzia alla luce degli ultimi interventi dei garanti*, in RIDL, 2004, n. 3, I, p. 373 ss.

⁽⁴⁰⁾ Peculiare, in tema di giudizio di idoneità parziale degli accordi, fu quanto deciso in data 24 febbraio 1999, allorché la Commissione analizzò il *Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti* (c.d. Patto Treu) del 23 dicembre 1998, ad essa inviato per la valutazione di idoneità ex art. 13, lett. a, l. n. 146/1990 (si veda la [Relazione sull'attività della Commissione \(1.05.98-30.04.99\)](#), 1999). Quest'ultimo, valutato parzialmente idoneo dalla Commissione (con delibera n. 99/126), prevedeva, fra l'altro: procedure di raffreddamento dei conflitti; la tempestività della revoca degli scioperi proclamati; un intervallo minimo fra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo anche proclamati da diversi soggetti sindacali, salvo che si trattasse di scioperi proclamati dalle OO.SS. che nel loro insieme rappresentassero la maggioranza dei dipendenti interessati, e proprio su questa eccezione si erano appuntate le critiche della Commissione.

1. La Commissione di garanzia: struttura, funzioni e natura

regolamentazione provvisoria qualora questi siano insussistenti o ritenuti insufficienti (si tratta della c.d. funzione normativa della Commissione; si veda *infra*, cap. 2, § 2).

La suddetta regolamentazione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *b*, è comunicata alle parti interessate e sarà vigente almeno finché quest'ultime non riescano a contrattare un accordo ritenuto *idoneo* dalla CGSSE.

In altri termini, ancorché l'accordo mantenga una sua peculiare centralità nel delineato sistema di «istituzionalizzazione consensuale del conflitto»⁽⁴¹⁾, non si è voluto permettere che un servizio rimanga a lungo senza la relativa regolamentazione sulle prestazioni indispensabili da offrire in caso di sciopero.

Sempre in riferimento al contenuto degli accordi o dei codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2, l'autorità, *ex* articolo 13, comma 1, lettera *b*, può esprimere «il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei e all'articolo 2-*bis* per la parte di propria competenza su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa» (si veda *infra*, cap. 3, § 1).

Inoltre, qualora vi sia la richiesta congiunta degli stessi soggetti titolari del conflitto, la Commissione può emanare un *lodo arbitrale* sul merito della controversia.

Successivamente, nel momento in cui lo stato di agitazione è già in essere, al fine di ricomporre la frattura sindacale evitando la proclamazione dello sciopero, qualora rileva comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi pubblici in evidente violazione della legge n. 146/1990, e successive modificazioni, o delle procedure previste da accordi – ovvero comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso – può invitare, con apposita delibera *ex* articolo 13, comma 1, lettera *b*, i gestori del servizio a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi.

Quest'ultima prerogativa, che la dottrina definisce «potere di influenza della Commissione di Garanzia»⁽⁴²⁾, si colloca all'interno della più vasta opera di “*moral suasion*” portata avanti dalla stessa (si veda *infra*, cap. 4, § 1).

Una volta in cui vi è stato l'esercizio della “proclamazione” dello sciopero, poi, è suo compito verificare l'ottemperanza alla legge e il rispetto delle modalità di esercizio contenute negli accordi sulle prestazioni con conseguente possibile esercizio del potere di invito al differimento (si veda *infra*, cap. 5, § 1) o alla precettazione (si veda *infra*, cap. 5, § 2).

Infine, solamente a sciopero cessato, è esercitabile il potere sanzionatorio con l'adozione di sanzioni – individuali (si veda *infra*, cap. 6, § 2) e collettive (si veda *infra*, cap. 6, § 1) – di varia natura nonché il potere di informativa alle Camere⁽⁴³⁾.

Sicché, in riferimento ai poteri tipici di cui è attribuita, si può ritenere che la Commissione, almeno dal 2000 in poi, abbia al contempo un ruolo di:

⁽⁴¹⁾ M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

⁽⁴²⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, cit., p. 413.

⁽⁴³⁾ Sull'attività interpretativa e sul potere sanzionatorio della CGSSE, sia consentito rinviare a E. ERARIO BOCCAFURNI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: l'attività interpretativa e valutativa della Commissione di garanzia nel contemperamento degli interessi in gioco*, in *LPO*, 2019, n. 11-12, p. 620 ss.

- “assistenza” delle parti in conflitto, nel comporre le divergenze – anche interpretative – aiutandole a concludere gli accordi di cui all’articolo 2 della legge n. 146/1990;
- “supplenza”, avendo il potere di adottare (ai sensi e per gli effetti dell’articolo 13, lettera *a*, della legge n. 146/1990) una regolamentazione provvisoria, sulla base di una specifica motivazione, fino al raggiungimento di un accordo tra le parti valutato idoneo (si veda *infra*, cap. 2, § 2);
- “terzo attore”, in quanto si fa portatrice di un proprio interesse, del tutto coincidente con le istanze e/o i bisogni della collettività, innescando articolati meccanismi di differimento (si veda *infra*, cap. 5, § 1) o precettazione (si veda *infra*, cap. 5, § 2).

Quest’ultimo ruolo da esercitarsi anche recependo, eventualmente, il parere delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti ⁽⁴⁴⁾ (malgrado purtroppo non sia frequente; si veda *infra*, cap. 4, § 2).

Sicché, come evidente sin da questa prima e superficiale elencazione, il contemperamento dei diritti costituzionalmente garantiti si declina senza apparente possibilità, per la Commissione, di compiere proprie valutazioni circa l’opportunità e/o la fondatezza delle motivazioni alla base delle astensioni ⁽⁴⁵⁾ (anche se, con riferimento al potere sanzionatorio, si preciserà meglio questa affermazione; si veda *infra*, cap. 6, § 1).

Ed anzi, le ragioni dello sciopero vengono in rilievo principalmente quando la stessa autorità viene resa edotta circa situazioni di grave disagio per i lavoratori (ad esempio, carenza di DPI o pagamenti delle retribuzioni a singhiozzo): da questo punto di vista, l’azione di *moral suasion*, volta a provocare uno spontaneo adempimento da parte delle aziende interessate, si rileva una risorsa preziosa per attenuare la terziarizzazione del conflitto.

Comunque sia, al di là delle motivazioni dello sciopero, come si vedrà in dettaglio nel prosieguo dell’opera, il Garante si è lungamente interrogato circa l’estensione di “limiti esterni” allo sciopero, ricavabili – più o meno implicitamente – dalla normativa di riferimento, anche in considerazione del fatto che al momento non esiste alcun altro strumento legale per scongiurare la reiterazione degli stessi (a tal proposito, si pensi al raddoppio dei termini di rarefazione oggettiva per le astensioni nel trasporto pubblico locale (si veda *infra*, cap. 2, § 3) o alle tante valutazioni sull’impossibilità di inserire clausole di preventiva adesione allo sciopero) ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Riconosciute ai fini dell’elenco di cui alla l. n. 281/1998.

⁽⁴⁵⁾ Vi è, anche, chi ha teorizzato un possibile giudizio di «fondatezza e opportunità delle ragioni dello sciopero»: cfr. M. D’ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in *QDLRI*, 1994, n. 13, p. 61 ss.

⁽⁴⁶⁾ In dottrina, O. RAZZOLINI, *op. cit.* p. 541 ss.; G. PROIA, *Servizi pubblici essenziali e la dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero*, in *ADL*, 2007, n. 3, I, p. 620 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, cit., p. 313; M. MAGNANI, *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam, 2018, p. 100 ss.

4. La natura della Commissione di garanzia e la sua (incompleta) autonomia organizzativa e regolamentare

Il nostro Paese, sin dagli albori degli anni Novanta, ha scelto di rivedere il suo tradizionale ruolo di “gestore” nella società e nell’economia per assumere le vesti di “regolatore”.

Per far ciò, si è percorso la strada della privatizzazione (si veda *infra*, cap. 3, § 2.3), degli affidamenti *in house* (si veda *infra*, cap. 3, § 2.2) nonché puntando sul modello delle autorità amministrative indipendenti (tra cui proprio la Commissione di garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali) ⁽⁴⁷⁾.

Proprio queste ultime autorità, per via dei fondamentali compiti ad esse assegnati e per la eterogeneità intrinseca alle stesse, negli anni hanno monopolizzato l’attenzione della dottrina pubblicistica ⁽⁴⁸⁾.

Prima di addentrarsi nell’esame delle peculiarità tecnico-organizzative della Commissione di garanzia, è doveroso tracciare, seppur nei tratti salienti, una sintesi delle principali caratteristiche comuni a queste *authorities*.

Invero, a ciascuna sono attribuite funzioni atipiche, peculiari forme di struttura organizzativa e poteri più o meno incisivi in relazione al settore di riferimento ⁽⁴⁹⁾.

In linea di massima, comunque, le autorità amministrative indipendenti sono un modello di organizzazione amministrativa che si connota per l’indipendenza dall’indirizzo politico e per l’elevata competenza tecnica che contraddistingue il loro agire.

Sicché, secondo una fortunata ed esaustiva definizione, esse sono «enti od organi pubblici dotati di sostanziale indipendenza dal governo, caratterizzati da autonomia organizzativa, finanziaria e contabile e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell’esecutivo, forniti di garanzia di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici ed *aventi funzioni di tutela di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti*» ⁽⁵⁰⁾.

Già da questi brevi cenni è palese che, tra i vari “indici normativi” ⁽⁵¹⁾ utili alla loro individuazione, l’elemento preponderante è l’“indipendenza” nelle sue più disparate forme.

⁽⁴⁷⁾ Si rimanda a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1993; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1966; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, 2001; S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *RTDPub*, 2002, n. 1, p. 34 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2011, p. 71. Per un approfondimento storico, si veda G. MIELE, *La distinzione fra ente pubblico e privato*, in *RDComm*, 1942, n. 1, p. 13.

⁽⁴⁸⁾ Articolata e complessa la dottrina sul tema, si rimanda, *ex multis*, a G. SIRIANNI, *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, *Nomos*, 1993, vol. I, p. 83 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, 2005; G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, Cedam, 2010; M. SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti*, Cedam, 2019; M. FRATINI (a cura di), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Cedam, 2011; A. GOLIA, *Le autorità amministrative indipendenti*, Stamen, 2015.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Tipi di autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Il Mulino, 1996, p. 25.

⁽⁵⁰⁾ G. AMATO, *Le autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Giuffrè, 1997, p. 16.

⁽⁵¹⁾ Affinché si possa parlare di autorità amministrative indipendenti il Consiglio di Stato enuclea degli “indici normativi”, un po’ come la Cassazione fa per gli “indici della subordinazione”: la

Anzitutto, indipendenza dal Governo (il c.d. indirizzo politico), assicurata attraverso la preordinazione di norme legali sulle nomine, sulle incompatibilità ovvero sull'autonomia organizzativa.

In secondo luogo, indipendenza da tutti i soggetti portatori di specifici interessi che operano nel suo settore di riferimento (tra cui, nel caso di specie: aziende, PA e OO.SS.).

Corollari del concetto di autonomia, poi, sono l'auto-organizzazione, l'indipendenza finanziaria e contabile.

In riferimento alla Commissione di garanzia, l'indipendenza formale e sostanziale dall'esecutivo e le funzioni assegnatele dal legislatore negli articoli 12 e 13, fuggono qualunque dubbio sul suo carattere amministrativo anche se, ad onore del vero, in altri tempi la dottrina ha dubitato fortemente della sua natura ⁽⁵²⁾.

Oltre che dal potere politico, l'indipendenza di questa autorità è garantita nei confronti di «interessi particolari-lobbistici» ⁽⁵³⁾ grazie a un rigido sistema di incompatibilità funzionale ⁽⁵⁴⁾ delineato nella legge n. 146/1990 per il personale in servizio e per un peculiare potere di autoregolamentazione delle modalità del proprio funzionamento.

Come chiarito dalla più recente relazione annuale alla Camere «rimaniamo un'*Authority virtuosa*, senza grandi stanziamenti di bilancio, né grandi dotazioni di personale e che, tuttavia, con la propria attività istituzionale incide profondamente sulle dinamiche sociali ed anche economiche del Paese, per il risparmio che ne deriva da un'efficace regolamentazione del conflitto» ⁽⁵⁵⁾.

In particolare, i Commissari (nominati con decreto del Presidente della Repubblica su designazione della Presidenza di Camera e Senato tra esperti in materia di diritto

qualificazione normativa; la natura delle funzioni e la loro riferibilità alla tutela di valori di rilevanza costituzionale, che la legge intende sottrarre alla responsabilità politica del Governo; l'autonomia organizzativa e di bilancio; i requisiti soggettivi richiesti ai componenti, il sistema di nomina e la disciplina delle incompatibilità; il sistema dei rapporti interistituzionali e la posizione che in esso occupa l'organismo considerato (cfr. C. Stato parere n. 1081/2010, riguardante la riconosciuta indipendenza della CIVIT; C. Stato parere n. 1721/2011, riguardante la riconosciuta indipendenza della CONSOB). «Si tratta, di “indici rivelatori” che, benché possano essere presenti in tutto o in parte, devono sussistere “in maniera prevalente, idonea, in quanto tale, a definire l'appartenenza alla categoria” delle autorità amministrative indipendenti di un determinato organismo», secondo M. D'ALBERTI, voce *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in EGT, 1995, p. 1 ss.

⁽⁵²⁾ Sull'articolato tema dell'inserimento della Commissione di garanzia nel novero delle autorità amministrative indipendenti, in termini dubitativi, si rimanda a A. D'ATENA, *Costituzione e autorità amministrative indipendenti: il caso della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, 1997, p. 250 ss.; F. MERUSI, *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in RIDL, 2001, n. 1, I, p. 13 ss.; P. PASCUCCI, *Intervista al Prof. Sabino Cassese sulla Commissione di garanzia (l. 12 giugno 1990, n. 146)*, in DLRI, 1992, n. 53, p. 110.

⁽⁵³⁾ G. BERNARDI, *Senso ed etica dell'agire. Pensieri di politica, economia, religione*, Armando, 2002.

⁽⁵⁴⁾ In particolare, l'art. 12 della l. n. 146/1990 prevede che «Non possono far parte della Commissione i parlamentari e le persone che rivestano altre cariche pubbliche elettive, ovvero cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali o in associazioni di datori di lavoro, nonché coloro che abbiano comunque con i suddetti organismi ovvero con amministrazioni od imprese di erogazione di servizi pubblici rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza».

⁽⁵⁵⁾ Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), 2020, p. 31.

1. La Commissione di garanzia: struttura, funzioni e natura

costituzionale, del lavoro e di relazioni industriali) eleggono tra loro il Presidente ⁽⁵⁶⁾ e il mandato dura 6 anni.

Inoltre è la Commissione stessa che stabilisce con regolamento «le modalità del proprio funzionamento», acquisendo, anche mediante audizioni, dati e informazioni dalle pubbliche amministrazioni, dalle OO.SS. e dalle imprese.

A tal proposito, è recente l'inizio di un lungo percorso riformatore della propria organizzazione interna, iniziato con l'approvazione del nuovo *Regolamento di contabilità della Commissione* (poi emanato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 127/2013 pubblicato in *GU*, 6 novembre 2013, n. 260) e del *Regolamento interno in materia di accesso agli atti e documenti amministrativi* (pubblicato in *GU*, 25 ottobre 2013, n. 251) ⁽⁵⁷⁾.

Peculiare, infine, il ruolo giuridico del personale che nell'autorità vi presta servizio.

Contrariamente da quanto ci si potrebbe aspettare, la Commissione si avvale di funzionari (anche con qualifica dirigenziale) delle amministrazioni pubbliche o di altri organismi di diritto pubblico «in posizione di comando o fuori ruolo».

Sicché, posto che nell'attuale dotazione organica non esistono figure dirigenziali (con la sola esclusione del Segretario Generale), sin dalla sua formale istituzione resta irrisolto il problema dell'inquadramento contrattuale del personale che impiega.

Comunque sia, tra il Commissario e il funzionario si instaura «una intensa collaborazione, che si fonda su un vero e proprio *intuitus personae*» ⁽⁵⁸⁾.

Quest'ultimo gode, dunque, di un trattamento giuridico ed economico che diverge totalmente da quello in essere per gli impiegati delle altre autorità amministrative indipendenti.

Una differenziazione avvertita come iniqua e che ha portato al monito «l'auspicio, pertanto, è che il prossimo Governo si adoperi per colmare questa lacuna di carattere normativo, riconoscendo una pari dignità alla Commissione, la cui funzione è rivolta, come noto, alla tutela di diritti costituzionali» ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Gli attuali Commissari hanno ritenuto unanimemente di affidare la Presidenza a Giuseppe Santoro-Passarelli.

⁽⁵⁷⁾ S. GLINIANSKI, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 385 ss.

⁽⁵⁸⁾ Ivi, p. 386.

⁽⁵⁹⁾ Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), 2018, p. 31.

Capitolo 2.

L'attività normativa e la “supplenza regolativa” del governo del conflitto sindacale

1. La valutazione di idoneità, totale o parziale, degli accordi collettivi, attinenti alle prestazioni indispensabili o alle modalità di esercizio del diritto di sciopero

Come già si è avuto modo di accennare, la valutazione di idoneità degli accordi collettivi contenenti l'indicazione delle prestazioni indispensabili da offrire al pubblico in occasione di sciopero rappresenta il principale potere di cui è dotata la Commissione di garanzia.

Prima di esaminare tale attribuzione legale in dettaglio, è opportuno chiarire che gli accordi sulle prestazioni indispensabili, pur se formalmente rimessi alla gestione dell'autonomia collettiva, sono atti a formazione procedimentalizzata e complessa, ovvero «qualcosa di più di un libero incontro di volontà contrattuali per regolare rapporti giuridici privati (secondo gli artt. 1321 e 1322 c.c.)»⁽¹⁾.

Ed infatti la Commissione di garanzia, con suo il giudizio di idoneità totale o parziale e, dunque, nell'esercizio della sua attività “normativa”, finisce per ricoprire un ruolo decisivo nella loro *formazione procedimentalizzata* e, quindi, a contenuto vincolato e guidato degli accordi.

Come sostenuto, sul presupposto logico-giuridico che la riserva di legge in Costituzione sia “relativa”⁽²⁾, con questa scelta «il legislatore ha inteso riconoscere il valore della contrattazione, in una logica di regolamentazione del conflitto, informata prevalentemente sul consenso»⁽³⁾.

Ebbene l'autorità garante è un «supporto necessario»⁽⁴⁾, giacché il contratto può molto ma non può tutto⁽⁵⁾, all'interno di uno *status quo* normativo che ha inteso affidare in prima istanza all'accordo delle parti sociali il governo del conflitto collettivo attraverso l'individuazione delle misure di cui al comma 2 dell'articolo 2⁽⁶⁾.

(1) G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 273 ss.

(2) Si rimanda alla nota 39 del capitolo precedente.

(3) [Relazione annuale 2013 sull'attività svolta nell'anno 2012](#), 2013, p. 13.

(4) [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 3.

(5) Si richiama il pensiero di F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, in *RTDPC*, 1963, p. 570 ss.

(6) M.V. BALLESTRERO, *La Commissione di garanzia dieci anni dopo*, in *QDLRI*, 2001, n. 25, p. 25 ss.; E. GRAGNOLI, *Le regole per l'esercizio del diritto di sciopero*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsa, 2000, p. 36 ss.; L. GAETA, *Art. 13*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè, 1991.

Di conseguenza, alla saggezza della Commissione è delegato il compito di valutare l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione nonché di tutte le altre misure di contemperamento contenute negli accordi (articolo 2, comma 4, legge n. 146/1990).

Accordi che (pur nella loro centralità nei termini descritti) non hanno natura "costitutiva" in quanto semplicemente finiscono per integrare e/o specificare il precetto normativo di riferimento, essendo il "veicolo" con cui la legge mira a raggiungere il suo obiettivo di contemperamento (7).

Quest'ultima interpretazione ha finito per "salvare" la costituzionalità dell'articolo 2 della legge n. 146/1990: sulla questione di legittimità costituzionale circa la possibile violazione dell'articolo 39, quarto comma, Cost., della legge di riferimento, che impone l'efficacia *erga omnes* delle prestazioni indispensabili a tutti i lavoratori interessati del settore (siano essi iscritti e/o non iscritti all'associazione stipulante), si è espressa la Corte costituzionale.

Quest'ultima questione non ha trovato accoglimento in ragione del fatto che «in nessun caso l'obbligo dei singoli lavoratori è un effetto direttamente collegabile al contratto collettivo, bensì al regolamento di servizio quale atto di esercizio (a formazione "procedimentalizzata" e quindi a contenuto vincolato) del potere direttivo del datore di lavoro [...]. L'estraneità dei contratti e degli accordi in esame alla categoria del contratto collettivo prefigurato dall'art. 39 Cost., direttamente incidente sulla disciplina dei rapporti individuali di lavoro, è confermata dall'assoggettamento del loro contenuto alla valutazione di idoneità da parte della Commissione di Garanzia» (8).

Di talché, l'accordo sulle prestazioni indispensabili in ragione della «finalizzazione dei propri contenuti» risulta essere divergente rispetto ai più comuni contratti collettivi di diritto comune in quanto viene ad esistenza solamente quando è incorporato in una delibera amministrativa sulla sua idoneità (9).

Come autorevolmente sostenuto, infatti, «le prestazioni indispensabili si incorporano nel contratto individuale di lavoro, divengono parte integrante del suo contenuto

(7) In riferimento a ciò, è opportuno ricordare il risalente dibattito dottrinale circa la natura dei rinvii operati dall'art. 2 alla contrattazione collettiva. Essa costituirebbe una "norma perfetta", che avrebbe inteso descrivere una "fattispecie aperta", oppure si tratterebbe di una novella avente natura "costitutiva", o di "norma in bianco"; se, in altri termini, il rinvio agli accordi e ai codici sulle prestazioni indispensabili sia formale o recettizio: si veda F. CARINCI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Problemi di diritto transitorio*, in *LD*, 1991, n. 2, pp., p. 148 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Art. 2*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 30; M. D'ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *RGL*, 1991, n. 6, I, p. 423; T. TREU, *Le prestazioni indispensabili*, in *NLCC*, 1991, n. 1-2, p. 31; P. CURZIO, *Autonomia collettiva e sciopero nei servizi essenziali*, Cacucci, 1992, p. 125; M. PERSIANI, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *DL*, 1992, n. 1, I.

(8) C. cost. n. 344/1996, in *ADL*, 3, 2018, p. 664: «il rinvio all'autonomia collettiva in quanto fonte non costituisce un problema: se si hanno riserve sul suo carattere di fonte, va osservato che, secondo la lettura prevalente, l'accordo collettivo sulle prestazioni indispensabili non costituisce fonte diretta degli obblighi per datori di lavoro e lavoratori in materia di contemperamento fra i diritti in precedenza indicati».

(9) G. PINO, *op. cit.*, p. 272 ss., in cui, in riferimento all'accordo sulle prestazioni essenziali si afferma che esso risulta essere «decisamente caratterizzato da una forte guida, tanto che la sua stessa "causa" appare predefinita dalla legge, come "fine sociale" da raggiungere. Un fine necessario e "oggettivo", vale a dire fuori dalla disponibilità soggettiva delle parti e da garantire anche indipendentemente da ogni intesa contrattuale».

obbligatorio soltanto al limitato scopo di definire, nell'ottica del contemperamento che ispira la legge, il contenuto dello sciopero»⁽¹⁰⁾.

In ultima analisi, sempre secondo il giudice delle leggi, «l'accordo collettivo sulle prestazioni indispensabili *non costituisce fonte diretta* degli obblighi per datori di lavoro e lavoratori in materia di contemperamento fra i diritti in precedenza indicati».

Orbene, la valutazione di idoneità è un'attribuzione legale della Commissione sin dalla prima stesura della legge n. 146/1990.

Ed infatti l'originario comma 4 dell'articolo 2 statuiva: «la Commissione di cui all'art. 12 valuta l'idoneità delle prestazioni individuate ai sensi del comma 2».

Senonché, prima dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, in caso di valutazione di inidoneità delle stesse, alla Commissione non rimaneva altro che esercitare il proprio potere di proposta sull'insieme delle prestazioni indispensabili (vecchia formulazione dell'articolo 13, lettera *a*), giacché le parti sociali restavano i *solli* soggetti legittimati a stabilire in via definitiva quali esse fossero (anche da questo punto di vista, la metafora della «grida manzoniana»⁽¹¹⁾ spiega efficacemente il complesso dei poteri dell'*authority* ante riforma di inizio secolo).

Chiarito ciò, ad oggi, il comma 2 dell'articolo 2 prevede che negli accordi sindacali siano «concordate» le prestazioni indispensabili da assicurare nell'ambito dei servizi di cui all'articolo 1 nonché le modalità e le procedure di erogazione e le altre misure dirette a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 dello stesso articolo 2.

Accordi la cui natura (ci si ripete volutamente) rimane pur sempre quella contrattuale. Senza il rimando operato dalla legge, dunque, l'esigibilità di questi accordi collettivi sarebbe limitata alle parti sottoscriventi e/o aderenti – al pari di quanto avviene nelle c.d. clausole di tregua nella contrattazione aziendale⁽¹²⁾ – pur conservando una naturale aspirazione ad assumere le funzioni tipiche della norma (quantomeno in termini di efficacia *ultra partes*)⁽¹³⁾.

In altri tempi e con un altro ordinamento, si sarebbe legata la sua esigibilità alla teoria del Carnelutti del «corpo del contratto e l'anima della legge»⁽¹⁴⁾; oggi, invece, si è soliti affermare – più cautamente – che «l'utilizzazione del contratto come fonte di diritto obiettivo avviene in forme articolate, differenziate, sinuose, attraverso aggiustamenti

⁽¹⁰⁾ P. PASCUCCHI, *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 1999, p. 109.

⁽¹¹⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *I punti di crisi della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, 1993, n. 5, I, p. 398 (anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo I*, Giappichelli, 2006).

⁽¹²⁾ Sulle clausole di tregua si rimanda a D. MEZZACAPO ET AL., *Esigibilità, sciopero e rispetto del contratto collettivo dopo il TU sulla rappresentanza*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2016, n. 5; M. FALSONE, *Dalle clausole di tregua all'esigibilità: di nuovo l'obbligo implicito di pace sindacale?*, in *LD*, 2015, n. 1, p. 121.

⁽¹³⁾ Sterminata la produzione dottrinale sul tema: si rimanda in particolare a A. MARESCA, *Sciopero e funzionamento del contratto collettivo: l'esigibilità*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 116 ss.; E. GHERA, *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in *RIDL*, 2012, n. 2, I, p. 195 ss.

⁽¹⁴⁾ F. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Cedam, 1936; Per una ricostruzione del pensiero dell'A., si rimanda a G. SANTORO-PASSARELLI, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *DRI*, 2016, n. 4, p. 1009 ss.; G. PINO, *Le stagioni di Francesco Carnelutti e la ricostruzione pubblicistica del diritto sindacale*, in *Labor*, 2018, n. 1, p. 17 ss.

progressivi [...] tali da far parlare del contratto collettivo come di una fonte oggettiva a geometria variabile» (15).

In ultima analisi, si può sostenere che sia la "terziarizzazione del conflitto" ad aver guidato l'esigibilità contrattuale in ragione di un'organizzazione del lavoro che sia in equilibrio fra esigenze della collettività, dell'impresa ed interessi dei lavoratori.

Come autorevolmente sostenuto, proprio in ragione della mole dei contenuti necessitati dal legislatore, la causa di questi contratti sarebbe ravvisabile nel «fine sociale da raggiungere» (16).

Nello specifico, per quanto attiene all'esatto contenuto di quest'ultimi, esso viene «fortemente guidato» (17) dal legislatore in termini di obbligatorietà o di possibilità:

- può essere disposta l'astensione dallo sciopero di quote «strettamente necessarie di lavoratori» impiegati alle prestazioni indispensabili (e le relative modalità per individuarli concretamente); forme di erogazione periodica dei servizi;
- sono doverosamente da indicare le misure che consentano la "rarefazione oggettiva" degli scioperi qualora ciò sia necessario ad evitare che sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici «per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza».

Rispetto alla idoneità "totale" degli accordi, è quella "parziale" ad aver suscitato di recente una particolare attenzione.

La nota delibera n. 18/138, infatti, sul raddoppio dei termini di rarefazione oggettiva nel settore del trasporto pubblico locale, il cui contenuto sarà nel dettaglio approfondito in seguito (si veda *infra*, § 3), ha rappresentato un *unicum* tra gli *arrêts* dei provvedimenti della stessa autorità amministrativa giacché, a fronte di una idoneità "parziale" di un accordo collettivo nazionale, si è scelto di recepire l'accordo sottoscritto dalle parti «*sostituendo*» unicamente gli articoli 9 ed 11 concernenti gli obblighi di comunicazione e di rarefazione.

Ovviamente la prassi applicativa della Commissione è, invece, quella di sostituire totalmente l'accordo inidoneo con una regolamentazione provvisoria.

Questo *modus procedendi*, è stato oggetto di specifica impugnazione da parte delle OO.SS. (il TAR ha concluso per la piena legittimità della tecnica (18); si veda *infra*, § 3.1) e di una accorata critica dottrinale, ancorché sia poi rimasta priva di seguito, secondo la quale «la sostituzione di una clausola dell'accordo il cui contenuto è requisito essenziale, ai fini del consenso prestato dalle parti, costituisce una violazione della

(15) B. CARUSO, A. LO FARO, *Contratto collettivo di lavoro (Voce per un dizionario)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2010, n. 97, p. 13.

(16) G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 272 ss.

(17) G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2009, p. 28.

(18) TAR Lazio n. 12317/2019, secondo cui «la rimodulazione dei periodi di franchigia e della cd. rarefazione, in uno con la ridefinizione degli altri punti della previgente regolamentazione ritenuti lacunosi dalla Commissione, rientravano in un progetto unitario finalizzato al raggiungimento dell'unico obiettivo di riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, derivante da proclamazioni di sciopero attuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale [...] [Il Tar] ha ritenuto inadeguato [il progetto] nel suo complesso rispetto all'obiettivo da raggiungere, intervenendo, dunque, ad apportare gli aggiustamenti ritenuti necessari e sufficienti allo scopo»; inoltre, per i giudici, non «sarebbe stato ragionevole che la Commissione rendesse un giudizio di inidoneità dell'intero accordo senza esprimersi sui singoli punti e restituisse la parola alle parti sociali; così facendo, invero, avrebbe rischiato di protrarre all'infinito il procedimento».

libertà sindacale di cui all'art.39, c.1, Cost. e dei principi generali dell'ordinamento, che vietano una selezione à la carte delle clausole di un contratto collettivo»⁽¹⁹⁾.

Non da ultimo, rimane da interrogarsi sulla sussistenza, o meno, di un obbligo a contrarre in capo ai soggetti coinvolti («le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi [...] concordano nei contratti collettivi o negli accordi, di cui al D.lgs. n. 29/1993, nonché nei regolamenti di servizio, da emanare in base agli accordi con le rappresentanze del personale»).

In considerazione dell'impianto normativo su cui fonda il diritto sindacale, e in ragione dell'univocità degli orientamenti giurisprudenziali sul tema, non sembra potersi sostenere la sussistenza di un obbligo a contrarre implicito fondato sulla necessità di giungere ad un accordo sulle prestazioni⁽²⁰⁾.

Come ritenuto dai più⁽²¹⁾, infatti, non ricorrono i presupposti dell'obbligo di contrarre contenuti nel codice civile⁽²²⁾ e, dunque, il rifiuto non può essere motivo per fondare una responsabilità per inadempimento contrattuale⁽²³⁾.

Tale conclusione, inoltre, sembra essere in linea con la possibilità per la Commissione di garanzia di adottare una propria provvisoria regolamentazione ad efficacia *erga omnes* per tutti gli interessati.

Orbene, si è scientemente disquisito di “obbligo di contrarre”, perché a conclusioni opposte si potrebbe arrivare per quanto attiene all’“obbligo di trattare”.

Nel caso di rifiuto *tout court* dei soggetti erogatori del servizio a sedersi al tavolo delle trattative, gli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse potrebbero ricorrere, ai sensi dell'articolo 28 Stat. lav., al giudice del lavoro per far cessare la condotta antisindacale⁽²⁴⁾.

Invero l'autorità ben potrebbe ritenere inidoneo l'accordo raggiunto dalle parti in ragione proprio del mancato tentato coinvolgimento di tutte le sigle sindacali insistenti in azienda (nei fatti si tradurrebbe in un giudizio sulla rappresentatività dei soggetti collettivi).

A tal proposito, con un'interpretazione *prater legem* dell'articolo 2, comma 2, in combinato disposto con l'articolo 13, lettera *a*, taluni hanno immaginato che la funzione di valutazione degli accordi possa finanche porsi come uno dei possibili rimedi all'assenza di norme in tema di rappresentatività⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ C. LA MACCHIA, [Dall'autorevolezza all'autoritarismo. La parabola discendente dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali](#), in [www.magistraturaindipendente.it](#), 12 aprile 2019; *contra*, E. ERARIO BOCCAFURNI, *La rarefazione oggettiva per gli scioperi nel T.p.l.*, in *LPA*, 2020, n. 2.

⁽²⁰⁾ C. ZOLI, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam, 1992.

⁽²¹⁾ Si veda, *ex multis*, G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 32 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Art. 2*, cit., p. 2 ss.

⁽²²⁾ Al pari quanto avviene ad esempio nel contratto preliminare (anche detto compromesso) che è un vero e proprio contratto che obbliga entrambe le parti alla stipula del contratto definitivo (si veda CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, [Garanzia Preliminare. La sicurezza nel contratto di compravendita immobiliare](#), 2014). L'art. 2932 c.c. dà la possibilità, in caso di inadempimento, di ottenere una sentenza che produca gli effetti del definitivo non concluso.

⁽²³⁾ Si veda, *contra*, M. RUSCIANO, *Il ruolo degli attori nel disegno della l. 12 giugno 1990, n. 146*, in *RGL*, 1991, n. 6, I, p. 407ss.

⁽²⁴⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, 2020.

⁽²⁵⁾ Cfr. G. GHEZZI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale: esperienza e prospettive della Commissione di garanzia*, in *RGL*, 1998, n. 4, I, p. 651; C. LA MACCHIA, *Rappresentanza sindacale e Commissione di garanzia*, in *RGL*, 1998, n. 4, I, p. 583.

Comunque sia, la Commissione di garanzia ha auspicato che la sottoscrizione di siffatte intese «piene, solide ed affidabili» debbano essere figlie di una larga intesa sindacale ispirata a «criteri di ragionevolezza» ⁽²⁶⁾.

1.2. Il «vivo apprezzamento» espresso per la “rappresentatività contrattata” dell'accordo del gruppo Ferrovie dello Stato nel 2015

I discorsi sulle attribuzioni della Commissione di garanzia e, in generale, sulla «regolazione legale dell'autoregolazione sociale» ⁽²⁷⁾, ottenuta demandando agli accordi collettivi un ruolo di fonte primaria di regolamentazione delle prestazioni indispensabili, finiscono quasi sempre per concludersi su di un giudizio valoriale circa la possibilità di una misurazione della rappresentatività nell'impiego privato.

Quest'ultimo tema, poi, sin dall'entrata in vigore della Costituzione, si lega a doppio filo con l'articolato dibattito dottrinale sulla titolarità del diritto di sciopero, acuitosi in vari periodi e con intensità differente ⁽²⁸⁾.

Ancor prima dell'emanazione della legge n. 146/1990, e successive modificazioni, infatti, ci si interrogava sulla valorizzazione della dimensione organizzativo-sindacale del fenomeno rispetto ai diritti dei singoli come risposta alla diffusa contestazione operaia ⁽²⁹⁾.

Senza voler entrare in ricostruzioni dottrinali sempre attuali ma che porterebbero lontano dal tema di fondo della presente indagine scientifica, ci si sente, comunque, di condividere il pensiero di chi ha fatto notare che la teoria dello sciopero come diritto

⁽²⁶⁾ Si veda la delibera CGSSE 3 giugno 1991, punto 3.

⁽²⁷⁾ U. ROMAGNOLI, *Art. 40*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979.

⁽²⁸⁾ Per una ricostruzione del ricco dibattito, suddivisa per periodi storici, si rimanda P. LAMBERTUCCI, *La titolarità del diritto di sciopero nelle ricostruzioni dottrinali e negli orientamenti giurisprudenziali: riesame critico*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.; L. MARIUCCI, *Il conflitto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *DLRI*, 1989, p. 1 ss.; R. SANTUCCI, *Titolarità del diritto di sciopero e rappresentanza sindacale: prime riflessioni su alcuni percorsi dottrinali*, in *QCcost*, 1990, n. 2, p. 263 ss.

⁽²⁹⁾ Su tutte, le teorie sulla titolarità collettiva del diritto di sciopero, offerte da C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, p. 149 ss.; quella dello sciopero come fase di un procedimento in cui è necessario l'intervento dell'organizzazione, offerta da P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *RGL*, 1952, n. 3, I, p. 221 ss. (anche in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale*, RomaTrE-Press, 2019, p. 443 ss.); conforme, V.E. SICA, *Il diritto di sciopero nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *RDP*, 1950, I, p. 121 ss.; *contra*, F. SANTORO-PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, tomo I, p. 177 ss., con la tesi dello sciopero come diritto soggettivo del singolo da esercitare a seguito della proclamazione dell'organizzazione; conforme, L. MENGONI, *Sciopero nel diritto civile*, in G.M. RIGAMONTI (a cura di), *Il diritto di sciopero. Atti del I Convegno di diritto e procedura penale*, Giuffrè, 1964, p. 40 ss. Parte della dottrina, infine, si riconosce nella tesi della *titolarità congiunta del diritto di sciopero*, che ha il pregio di valorizzare sia il momento collettivo della proclamazione sia la libera scelta del singolo di aderirvi o meno: cfr. L. NOGLER, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, Working Paper CSDL E “Massimo D’Antona” – IT, 2013, n. 183. Ancora più risalente e particolarmente significativa, ancorché «figlia del suo tempo», è la teoria di F. CARNELUTTI, *Il diritto di sciopero e il contratto di lavoro*, in *RDComm*, 1907, n. 1, p. 99 ss., secondo cui «lo sciopero costituisce inadempimento dato l'ordinamento legislativo atomistico del contratto di lavoro». Per una ricostruzione esaustiva dell'intero pensiero scientifico dell'A. che ha segnato la moderna dottrina giuslavorista, si rimanda a G. SANTORO-PASSARELLI, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, cit.

individuale non sia poi riuscita né a democratizzare il sindacato né a riequilibrare – come prospettava – spontaneità e organizzazione ⁽³⁰⁾.

Ciò detto, la scelta dell'*istituzionalizzazione* e della valorizzazione dell'autonomia collettiva, funzionalizzata a regolamentare il conflitto industriale (pur con la saggia guida di amministrativo un organo terzo) e che lasciava intuire la possibilità di selezionare i soggetti collettivi titolari dell'esercizio del diritto, ha rimesso il tema della rappresentatività al centro dell'attenzione della comunità scientifica.

A tal proposito, si è già ampiamente detto del fallimento di qualsiasi tentativo di metter mano alla materia sindacale e, in particolare, della mancanza di una legge sulla rappresentatività.

Invero, i tempi appaiono forse maturi per una legge di attuazione dell'articolo 39 Cost., che sia in grado di assicurare un certo livello di *democrazia* al conflitto nonché, più in generale, un ordinato modello di relazioni industriali per il Paese.

Ed invece, si prende atto del “silenzio assordante” di un legislatore che rifugge dall'affrontare organicamente l'improcrastinabile tema della rappresentatività (adottando una norma “di sostegno” dell'azione collettiva prima ancora che “regolativa”), lasciando i corpi intermedi (tra cui rientra la Commissione di garanzia) a confrontarsi, talvolta anche aspramente, in materia di contemperamento ⁽³¹⁾.

Una «grave reticenza» per utilizzare le parole di uno dei Maestri della materia ⁽³²⁾.

Si può ritenere che un simile atteggiamento sia anacronistico, anche, e a maggior ragione, in considerazione del fatto che il *Jobs Act* ha ridisegnato i pilastri fondanti di tutta la nostra materia e che, soprattutto, le maggiori confederazioni sindacali hanno da tempo concretamente manifestato la loro ferma volontà di “contarsi” (in tal senso depone il TU sulla rappresentanza del 2014 ⁽³³⁾ o il c.d. Patto per la fabbrica del 2017) ⁽³⁴⁾.

⁽³⁰⁾ U. ROMAGNOLI, *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in DLRI, 1988, p. 581 ss.; U. ROMAGNOLI, *Le fonti regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, in LD, 1991, p. 547 ss. Cfr. M. RUSCIANO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in AA.VV., *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro. Finggi, 8-9-10 aprile 1988*, Giuffrè, 1989, p. 29 ss.

⁽³¹⁾ Di «astensionismo legislativo invasivo» parla A. MARESCA, *Le regole della rappresentatività sindacale tra legge ed autonomia*, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, Ediesse, 2016, p. 141.

⁽³²⁾ M. D'ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in RGL, 1989, n. 1, p. 9 ss.

⁽³³⁾ Ancorché sia rimasto ampiamente inattuato, nonostante il tentativo in tal senso del successivo “Patto per la fabbrica”, nelle intenzioni delle parti stipulanti si mirava ad una misurazione della «rappresentatività degli attori e garantire la piena attuazione degli accordi raggiunti», così da ottenere «maggiore chiarezza e trasparenza nelle relazioni industriali contribuendo a migliorare il quadro di riferimento per tutti coloro che vogliono investire nel nostro Paese». I pilastri individuati erano quelli della «misurazione della rappresentanza sindacale a livello nazionale e aziendale; la titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale ed aziendale; le modalità volte a garantire l'effettiva applicazione degli accordi sottoscritti nel rispetto delle regole concordate» (IL SOLE 24 ORE, *Sindacati-Confindustria, ok attuazione regole rappresentanza*, in www.ilssole24ore.com/sez/italia, 10 gennaio 2014). Cfr., nella prospettiva di un possibile intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale, B. CARUSO, *Testo unico sulla rappresentanza*, in www.treccani.it, 2015.

⁽³⁴⁾ A tal proposito, come auspicato nella *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018*, 2019, poi confluita in G. SANTORO-PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in DRI, 2019, 3, p. 758, «Deve sottolinearsi, ancora una volta, come, ai fini di un buon governo del conflitto collettivo, la verifica della rappresentatività sindacale rimanga un'esigenza rilevante nel nostro sistema. Ancora

In altri termini, i sindacati confederali sono definitivamente scesi dalle barricate su cui atavicamente erano abbarbicati in ragione della capacità di conflitto dei piccoli gruppi autonomi organizzati e dell'evidente loro perdita di rappresentatività.

Lo «sciopero polverone»⁽³⁵⁾, ovvero quello che si caratterizza per l'adesione di pochi (i lavoratori) a fronte di gravi disagi per molti (i cittadini), rappresenta, pertanto, un vero e proprio stato *patologico* dell'istituto che finisce per porre in crisi i sindacati tradizionalmente più strutturati e responsabili.

Si assiste così alla definitiva affermazione di soggetti sindacali «frammentati e finanche evanescenti»⁽³⁶⁾, sempre più "duri" nel loro agire e sempre meno disposti al dialogo, che scorrettamente giocano «alla prenotazione di spazi per poter esercitare il diritto di sciopero nel confronto con altri soggetti sindacali»⁽³⁷⁾.

Sigle che soventemente non hanno neanche il diritto di affissione nella bacheca aziendale (articolo 25 Stat. lav.); ma che, con il proprio agire, possono indurre al blocco dell'intero servizio essenziale anche per via della *mala gestio* delle aziende pubbliche.

In particolar modo le c.d. municipalizzate – ostaggio di un management poco illuminato – spesso preferiscono chiudere l'intero servizio all'utenza, invece di entrare nel merito della vicenda con valutazioni prognostiche sulla reale "forza aggregatrice" dei

di più nel settore dei servizi, dove è maggiormente accentuata la frammentazione di sigle sindacali. Tale esigenza di verifica, di fronte all'elevata frammentazione della rappresentanza, non è avvertita solamente con riferimento ai sindacati dei lavoratori, ma anche delle associazioni datoriali. Importanti segnali, in tale senso, sono pervenuti dalle parti sociali che hanno posto in essere accordi e testi unici in tema di rappresentanza sindacale». Cfr. A. MARESCA, *Le regole della rappresentatività sindacale tra legge ed autonomia*, cit., p. 146, secondo il quale «lo scenario tratteggiato evidenzia aspetti positivi e negativi della situazione attuale, ma consente di guardare alla legge come lo strumento potenzialmente capace di favorire il funzionamento del nuovo modello di relazioni collettive disegnato dal Tu, come sembra si vadano convincendo anche le parti che lo hanno stipulato».

⁽³⁵⁾ M. CARRIERI, *Lo sciopero polverone: si può contenere?*, in *DLM*, 2017, n. 2, p. 225 ss.

⁽³⁶⁾ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017*, 2018, pp. 7-8, ove si è affermato che, «Nel settore dei trasporti, la "terziarizzazione del conflitto" ha dato vita ad una nuova generazione di conflitti, da cui talvolta nessuno appare trarre benefici: le controparti sono divenute eterogenee, frammentate e finanche evanescenti, a causa della incontrollata proliferazione delle sigle sindacali e della parte datoriale, e i cittadini-utenti divengono spesso le vittime principali. Le grandi organizzazioni sindacali scioperano più raramente e a conclusione di grandi vertenze. Sono, invece, i sindacati *minori* e meno rappresentativi in azienda a ricorrere con frequenza eccessiva a scioperi, principalmente di *autolegittimazione* o di *accreditamento*, che quasi sempre raccolgono *basse percentuali di adesione*, ma hanno un *effetto vulnerante sul servizio pubblico* del tutto analogo a quello procurato da grandi scioperi, con elevata partecipazione dei lavoratori».

⁽³⁷⁾ *Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002*, 2002, p. 53: «La situazione è, pertanto, paradossale; da una parte, invero, si continua a ripetere che lo sciopero nei servizi pubblici essenziali necessita di una peculiare regolamentazione, dall'altra l'esperienza tradizionale dello sciopero, inteso come autonomo potere di fatto e strumento di condizionamento del datore di lavoro da parte dei lavoratori organizzati, sopravvive essenzialmente nei servizi pubblici. Il risultato è quello che conosciamo: una miriade di scioperi proclamati dai sindacati più disparati che, seppure quasi sempre rispettosi della sostanza delle regole validate dalla Commissione di garanzia istituita dalla L. 146/90, riducono tuttavia il conflitto ad una sorta di *querelle* legale, giocando tra termini di proclamazione, rarefazione, rispetto di franchigie, di fasce orarie; in sostanza siamo in presenza di un gioco alla prenotazione di spazi per poter esercitare il "diritto" di sciopero nel confronto con altri soggetti sindacali, i quali anch'essi rivendicano un loro spazio per esercitare analogo diritto. *Si ha la sensazione che il diritto di sciopero sia inteso non come una situazione strumentale al raggiungimento di obiettivi rivendicativi, ma quasi un bene in sé, un indispensabile momento di legittimazione di un pletorico mondo sindacale*».

proclamanti ovvero con una redistribuzione del personale nei ruoli più sensibili dell'organizzazione del lavoro ⁽³⁸⁾.

Da questo punto di vista il disservizio diviene ancora più incomprensibile quando le aziende agiscono “cautelativamente”.

Si pensi alla recente sospensione improvvisa del servizio della Linea Metro C del gruppo ATAC, avvenuta nella giornata del 23 novembre 2020, «causa indisponibilità di personale» che – come prontamente evidenziato dal Garante – «ha messo in evidenza l'imprevidenza organizzativa dell'Azienda (carenza di misure per sostituire il personale assente)» ⁽³⁹⁾.

A prescindere dal numero degli scioperanti, dal ruolo loro ricoperto e dall'importanza strategica del servizio stesso, in questi casi siamo dinanzi ad una modesta attitudine aziendale ad organizzare il proprio lavoro e sarebbe, forse, opportuno interrogarsi circa la responsabilità dell'operato dirigenziale prima ancora del contemperamento degli interessi.

Sicché se un tempo lo sciopero rappresentava «lo strumento principe dell'unità della classe lavoratrice» ⁽⁴⁰⁾, oggi ne diviene spesso un termometro della sua divisione, in ragione dell'annosa e diffusa perdita di rappresentatività delle sigle sindacali tradizionalmente meglio strutturate ⁽⁴¹⁾.

In ragione di ciò, la fonte autonoma ha provato a colmare il vuoto normativo *de quo*, addivenendo ad una *rappresentatività contratta*, come accaduto nel caso dell'accordo raggiunto in data 31 luglio 2015 tra il gruppo Ferrovie dello Stato e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore volto a regolamentare il rinnovo e il funzionamento delle RSU aziendali ⁽⁴²⁾.

Quest'ultimo, pur nei suoi limiti, ha il pregio di riconoscere ad un soggetto collettivo, effettivamente rappresentativo, la titolarità a proclamare lo sciopero ⁽⁴³⁾.

In particolare, al punto 1 del secondo allegato, è previsto che «la RSU può proclamare un'azione di sciopero nel rispetto delle norme di attuazione della l. 146/90 e successive modificazioni, purché essa sia dichiarata congiuntamente a una o più delle Organizzazioni sindacali stipulanti il CCNL della Mobilità/Area contrattuale Attività

⁽³⁸⁾ A. BELLAVISTA, *Sciopero e rappresentatività sindacale: un infelice connubio*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam, 2018, p. 75 ss. Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in DLRI, 2017, n. 153, e in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018.

⁽³⁹⁾ Come si legge nella nota 30 novembre 2020, [Sospensione della linea Metro C, erogata da ATAC S.p.A., nella giornata del 23 novembre 2020, “causa indisponibilità di personale”. Richiesta di informazioni della Commissione di garanzia in data 23 novembre 2020. Risposte aziendali in data 24 e 28 novembre 2020. Audizioni del 25 e 30 novembre 2020. Precisazioni.](#)

⁽⁴⁰⁾ P. PASCUCI, *Metamorfosi del conflitto e contemperamento dei diritti nella l. n. 146/1990*, in DLRI, 2017, n. 155, p. 569.

⁽⁴¹⁾ Per un'analisi completa del problema, anche in una chiave di lettura comparatista, si rimanda a B.E. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in [DRI, 2006, n. 4](#).

⁽⁴²⁾ Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Ugl, TAF, Fast Ferrovie e Orsa Ferrovie.

⁽⁴³⁾ Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, cit., p. 82 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, cit., p. 303 ss.

Ferrovie e il Contratto Aziendale di Gruppo FS del 20 luglio 2012 e la decisione sia assunta dalla maggioranza qualificata del 50+1% dei componenti la RSU»⁽⁴⁴⁾.

La portata innovativa di siffatto accordo, che si inserisce nel solco già tracciato dalla contrattazione specifica del gruppo FCA⁽⁴⁵⁾, è stata quella di riconoscere ad un soggetto collettivo, effettivamente rappresentativo, la titolarità a proclamare lo sciopero. Di talché, si può ritenere che le parti sociali, preso atto dell'insostenibile livello di conflittualità raggiunto nel settore, abbiano inteso individuare in modo pattizio un limite più astringente rispetto a quanto fatto dal legislatore⁽⁴⁶⁾.

Si può parlare di una vera e propria "rappresentatività contrattata".

La dicotomia esercizio del diritto di sciopero-livello minimo di rappresentatività, come contrattata in quest'ultimo accordo collettivo, è stata valutata come rispondente ad un principio di proporzionalità da parte della Commissione di garanzia⁽⁴⁷⁾, seppur non in una formale delibera di valutazione di idoneità ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a, della legge n. 146/1990⁽⁴⁸⁾.

Ebbene essa si è limitata ad esprimersi «positivamente» sull'accordo quale «strumento di governo del conflitto», giacché «appare ampiamente idoneo a soddisfare il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti dei cittadini utenti», esprimendo il «vivo apprezzamento» per l'intesa raggiunta⁽⁴⁹⁾.

Alla luce di una siffatta delibera "di apprezzamento", all'accordo del gruppo FS inevitabilmente *non può* riconoscersi efficacia generalizzata per tutti i lavoratori dell'azienda finendo per obbligare solo i soggetti sottoscrittenti (e i loro rappresentati).

⁽⁴⁴⁾ In riferimento alla titolarità negoziale delle RSU, il medesimo punto 1 dell'allegato 2 stabilisce che «le RSU esercitano la contrattazione collettiva per le materie delegate dal CCNL della Mobilità/area contrattuale Attività ferroviarie del 20.07.2012, secondo le procedure e le modalità stabilite dallo stesso CCNL e dal presente accordo. Le RSU, in quanto soggetto contrattuale, esercitano i poteri di contrattazione collettiva previsti nell'art. 2 del contratto aziendale del Gruppo FS del 20.07.2012, congiuntamente alle articolazioni organizzative Territoriali/Regionali/Nazionali competenti alle Organizzazioni sindacali stipulanti il CCNL della Mobilità/area contrattuale Attività ferroviarie del 20.07.2012».

⁽⁴⁵⁾ Il riferimento è al CCLS tra Fiat-FCA e Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Ugl Metalmeccanici e Associazioni Quadri e Capi Fiat del 7 luglio 2015, ove, secondo l'art. 11, rubricato *Clausola di responsabilità*, tale clausola è destinata alle organizzazioni sindacali firmatarie e/o ai rappresentanti sindacali aziendali. Questi sono chiamati a rispondere in casi di inosservanza propria o altrui – la generalità dei lavoratori – tramite comportamenti atti a "rendere inesigibili" gli impegni contrattuali (e dunque il conflitto collettivo): in questi casi l'azienda si potrà svincolare dagli obblighi in materia di contributi sindacali e permessi di natura contrattuale. Una siffatta clausola, volta a tutelare uno specifico "risultato contrattuale", è sistematicamente ascrivibile alla "categoria" delle clausole di esigibilità. *Il CCLS, dunque, si pone come uno "sputnik" nel mondo delle relazioni industriali, spostando l'esigibilità verso un più pregnante terreno di dissuasione di comportamenti attivi e/o omissivi, con un primo e significativo rimando al potere disciplinare.*

⁽⁴⁶⁾ Sull'accordo citato, si consiglia l'approfondimento di A. ZOPPOLI, *La Commissione di garanzia alle prese con la titolarità del diritto di sciopero (riflessioni sull'accordo Gruppo Ferrovie dello Stato del 2015)*, in DLRI, 2017, n. 155.

⁽⁴⁷⁾ P. PASCUCCI, *Metamorfosi del conflitto e contemperamento dei diritti nella l. n. 146/1990*, cit.

⁽⁴⁸⁾ Delibera CGSSE n. 16/373.

⁽⁴⁹⁾ «Considerato che l'accordo è un positivo strumento di governo del conflitto nel momento in cui rimette la prerogativa di proclamare lo sciopero in un servizio di estrema rilevanza per i cittadini utenti – quale quello del trasporto ferroviario – a soggetti collettivi che esprimono un ampio consenso; che, di conseguenza, per quanto anzidetto, esso appare ampiamente idoneo a soddisfare il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti dei cittadini utenti; prende atto positivamente [...] esprime vivo apprezzamento».

Nonostante sia «coraggioso ed innovativo»⁽⁵⁰⁾, si è autorevolmente ritenuto che esso non possa essere oggetto di valutazione di idoneità di cui all'articolo 13, lettera *a*, della legge n. 146/1990 «perché oggetto della valutazione d'idoneità da parte della Commissione sono, ai sensi del diritto vigente, le prestazioni indispensabili e le misure a queste strumentali e non le clausole che regolano un metodo di governo del conflitto e quindi determinati requisiti di rappresentatività»⁽⁵¹⁾.

Dunque l'accordo sulla rappresentatività contrattata, al pari della generalità dei contratti di diritto comune, continua a legare unicamente i soggetti sottoscrittenti (è questo il vero limite di queste intese).

Orbene, difficilmente le sigle sindacali meno strutturate e rappresentative vi aderiranno in futuro, mettendo in crisi, con il proprio comportamento, chi responsabilmente ha provato ad ordinare il conflitto industriale.

Chiarito il contenuto dell'accordo e la peculiare relativa delibera adottata, occorre chiedersi se già oggi la legge n. 146/1990 non permetta di estendere su di esso la valutazione di idoneità della Commissione.

Premesso che, secondo l'articolo 12 delle preleggi, «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse»⁽⁵²⁾, e dalla intenzione del legislatore»⁽⁵³⁾, occorre muovere da una lettura combinata degli articoli 13, comma 1, lettera *a*, e 2, comma 2. Sicché, la Commissione valuta «l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'art. 2 a garantire il temperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati» (articolo 13, comma 1), mentre nel comma 2 dell'articolo 2 si fa riferimento alle «modalità e le procedure di erogazione e le altre misure dirette a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo».

È evidente che sia la stessa lettera della norma a non aver voluto preordinare il possibile contenuto degli accordi sulle prestazioni indispensabili.

Difatti è ben possibile che in quest'ultimi vi siano delle misure c.d. innominate dalla legge, anche in relazione alla particolarità della specifica organizzazione del lavoro.

Tuttavia, l'unico limite che si individua è nella funzionalizzazione di queste misure «dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili per garantire le finalità di cui al comma 2 dell'art. 1» (tra cui la tutela della libertà di circolazione e servizi ferroviari).

⁽⁵⁰⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, cit., p. 82 ss.

⁽⁵¹⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 303 ss., ove si afferma: «vale la pena porsi una domanda, e cioè se possano essere oggetto di valutazione di idoneità da parte della Commissione tali clausole al fine di riconoscere ad esse un'efficacia generale. A questo interrogativo sarei propenso a rispondere in senso negativo perché oggetto della valutazione d'idoneità da parte della Commissione sono, ai sensi del diritto vigente, le prestazioni indispensabili e le misure a queste strumentali e non le clausole che regolano un metodo di governo del conflitto e quindi determinati requisiti di rappresentatività».

⁽⁵²⁾ È questa la c.d. interpretazione letterale (c.d. *vox iuris*), volta ad attribuire alla norma il significato che si evince immediatamente dalle parole utilizzate.

⁽⁵³⁾ È questa la c.d. interpretazione logica che, superando il significato immediato della disposizione, mira a stabilire il suo vero contenuto ossia lo scopo che il legislatore ha inteso realizzare, emanandola.

Alla luce di un'interpretazione logico-sistematica, ma anche teleologica, delle attuali norme vigenti si potrebbe anche sostenere che la Commissione abbia il potere di estendere la propria valutazione di idoneità – totale o parziale che sia – finanche ad accordi sulla rappresentatività contrattata.

Questo effetto, soprattutto in peculiari settori particolarmente vessati dalla reiterazione delle astensioni collettive, potrebbe aversi purché i firmatari rappresentino *comunque una solida base del consenso in azienda* (valutazione rimessa alla saggezza dell'*authority*) e sia rispondente al fine del contemperamento tra i diritti costituzionali in rilievo. Tale chiave ermeneutica, recentemente rivalutata da una certa dottrina ⁽⁵⁴⁾, a cui ci si permette sommessamente di aderire, seppur non appare aver avuto seguito tra i più ⁽⁵⁵⁾, avrebbe potenzialmente il positivo effetto di rilanciare ancor più il ruolo del contratto come fonte qualificata dello sciopero, avvicinandosi all'idea della «conflittualità sindacale che abbia nell'autonoma regolazione sociale, e nel relativo sostegno legislativo, le basi per un suo esercizio maturo e responsabile» ⁽⁵⁶⁾.

In altri termini, ad oggi, la *rappresentatività contrattata*, nonostante ci si auspica possa consolidarsi nella pratica delle relazioni industriali, al netto di possibili interpretazioni "estensive" della portata dalla valutazione di idoneità della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*, della legge n. 146/1990, non può rappresentare una valida soluzione.

Lo scenario sin qui descritto con i nuovi assetti interni venutisi a creare nell'ordinamento intersindacale, spinge ad interrogarsi, come autorevolmente è stato fatto, se non sia diventato doveroso pensare ad un rovesciamento dell'attuale situazione: ovvero porre fine allo «sciopero per la rappresentatività», per arrivare alla «rappresentatività per lo sciopero» ⁽⁵⁷⁾.

E ciò anche in considerazione del fatto che, specie a seguito della sentenza n. 231/2013 della Consulta, probabilmente la rappresentatività ha smesso di essere un *posterius* rispetto alla contrattazione ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁴⁾ D. MEZZACAPO, *Limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Jovene, 2020, p. 197 ss., secondo cui, «Nei limiti in cui si ritenga percorribile questo pur accidentato percorso interpretativo, una clausola che, come nell'Accordo FS, ponesse limiti alla possibilità di determinati soggetti collettivi potrebbe forse essere valutabile da parte della Commissione di garanzia».

⁽⁵⁵⁾ Invero, nel corso del Convegno Aidlass del 30 novembre 2017 su *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, si è escluso che l'imposizione di una soglia di rappresentatività per la titolarità dell'esercizio del diritto di sciopero sia operazione rientrante nel novero delle attribuzioni della Commissione di garanzia. Si fa riferimento, in particolare, alle relazioni dei Professori Maresca e Santoro-Passarelli.

⁽⁵⁶⁾ M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 19.

⁽⁵⁷⁾ È l'interrogativo posto da A. ZOPPOLI, [Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale. Il paradosso dei servizi essenziali tra sistema "di fatto", istanze di moderna democrazia e bilanciamento dei diritti](#), Working Paper ADAPT, 2017, n. 13, p. 2, il quale si domanda se «In particolar modo nei settori dove il panorama sindacale appare frammentato e turbolento e ad alto tasso di conflittualità (come ad esempio i trasporti) diventa necessaria una revisione delle norme per l'esercizio del diritto di sciopero, ripensando il rapporto tra rappresentatività e sciopero, per cui la prima diviene filtro selettivo per l'esercizio del secondo».

⁽⁵⁸⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Gli alterni rapporti tra rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015, p. 895 ss., si domanda «se oggi la rappresentatività costituisca ancora un *posterius* rispetto alla contrattazione o se, invece, il rapporto debba considerarsi invertito. Se si considera la disciplina pattizia, ai fini dell'esercizio dei diritti sindacali e della contrattazione nazionale, la rappresentatività sembra porsi come anteposto logico della possibilità di

Comunque sia l'ordinamento intersindacale, proprio in ragione della nuova conflittualità, frutto di aggregazioni spontanee corporativizzate e incontrollabili, nonché del nuovo ruolo affidato dal legislatore alla contrattazione aziendale, appare sì autonomo ma «non più autosufficiente» ⁽⁵⁹⁾.

In questa prospettiva un restyling della norma di riferimento sarebbe auspicabile, come già teorizzato nel 2008 «le competenze di una siffatta Agenzia, in particolare, potrebbero essere rivolte a [...] produrre un periodico monitoraggio sulla rappresentatività degli attori sociali allo scopo di garantire trasparenza e simmetria informativa nelle relazioni industriali» ⁽⁶⁰⁾.

E come a più riprese è stato affermato anche nel corso del Convegno Aidlass del 30 novembre 2017 su *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale* ⁽⁶¹⁾ e che, idealmente, ha costituito la prosecuzione dei lavori iniziati nel Congresso Aidlass *Lo sciopero* tenutosi a Fiuggi nel lontano 1989 (segno che in trent'anni non si è riusciti ad arrivare ad una visione quantomeno largamente condivisa rispetto all'interrogativo).

È pur vero, come emerso nel corso dei lavori di quest'ultimo evento, che si potrebbero addensare dei dubbi sulla legittimità di un eventuale intervento della fonte eteronoma volto ad introdurre dette soglie a cui legare la titolarità.

E questo essenzialmente per due ordini di motivi:

- la libertà sindacale, di cui al primo comma dell'articolo 39 Cost., sarebbe lesa non in funzione dell'interesse generale della vita della collettività nazionale ⁽⁶²⁾ (come già avviene, ad esempio, per effetto dell'articolo 8 della legge n. 382/1978, «I militari non possono esercitare il diritto di sciopero»);
- la comparazione tra i livelli di rappresentatività ha costituito, sino ad oggi, il criterio funzionale alla selezione dei soggetti sindacali usato dalle norme giuslavoristiche per allocare diritti, prerogative e/o facoltà ⁽⁶³⁾, mai per «impedire alla minoranza un qualcosa» ⁽⁶⁴⁾.

Tuttavia, si potrebbe forse eccepire che una legge sulla rappresentatività per le astensioni nei servizi pubblici essenziali sarebbe, *in re ipsa*, preordinata all'interesse generale della vita della collettività nazionale.

contrattare, tanto da indurre ad interrogarsi sulla definizione di un nuovo concetto generale di maggiore rappresentatività anch'esso ancorato alle soglie previste».

⁽⁵⁹⁾ Per una lettura evolutiva dell'ordinamento intersindacale, cfr. M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, cit., p. 16.

⁽⁶⁰⁾ M. SACCONI, *Riformare la legge 146?*, in [DRI, 2008, n. 1](#), p. 94.

⁽⁶¹⁾ Evento tenutosi presso l'Università degli Studi di Roma Sapienza.

⁽⁶²⁾ È quanto emerge dalla relazione dei Professori Rusciano, Magnani e Bavaro.

⁽⁶³⁾ Si pensi al favor concesso dall'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011, secondo cui «I contratti collettivi di lavoro [sono] sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori *comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*»; art. 51 del d.lgs. n. 81/2015: «Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali *comparativamente più rappresentative sul piano nazionale* e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria»; art. 4 Stat. lav.: «nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali *comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*».

⁽⁶⁴⁾ È quanto emerge dalla relazione del Professor Bavaro.

Altresì, si può ritenere che una "comparazione" non per forza deve essere "acquisitiva" ma può avere una funzione "selettiva" in ragione del temperamento tra differenti diritti e interessi che ad essi sottacciano.

D'altronde, se si legittima la contrattazione aziendale e/o di prossimità ad essere non più acquisitiva, non si vede il motivo per cui negare tale possibilità agli accordi sulle prestazioni indispensabili.

Il rischio della deriva di un "abuso della maggioranza" potrebbe essere più teorico che reale in ragione del principio di effettività su cui si sviluppa l'ordinamento intersindacale e del "connubio di fatto" che lega il fattore della rappresentatività al conflitto industriale.

Proprio sul valore del bilanciamento, in ultima analisi, occorre tener presente che esso non può essere visto come criterio alternativo all'individuazione di una soglia minima di rappresentatività, in quanto il temperamento non impone una gerarchia tra diritti ma consente solo di trovare, di volta in volta, soluzioni che inevitabilmente risentono di fattori storici e socio-economici (si veda *infra*, cap. 3, § 1).

Resterebbe, comunque, irrisolto il problema di definire selettivamente gli ambiti di riferimento per la misurazione della maggiore rappresentatività e, dunque, la questione di legittimità di una norma legale che predetermini settori produttivi merceologicamente qualificati nell'ambito dei quali rilevarla ⁽⁶⁵⁾.

È incontestato, in dottrina e in giurisprudenza ⁽⁶⁶⁾, infatti, che la categoria professionale non preesiste ontologicamente all'interesse collettivo e alla libertà di disporre dei soggetti collettivi ⁽⁶⁷⁾.

E questo appare essere il reale ostacolo da superare, poiché, pur se a valle di una possibile intensa concertazione, «l'autonoma determinazione della categoria invero il principio di libertà dell'organizzazione sindacale, qualunque tentativo messo in atto da soggetti terzi, rispetto alle stesse parti contraenti, di definire dall'esterno la categoria "secondo astratti concetti classificatori delle attività produttive e professionali" non può che comportare, come [...] segnalato dalla Corte cost. [sentenza n. 70/1963], una lesione di quel medesimo principio» ⁽⁶⁸⁾.

2. La regolamentazione provvisoria nel quadro normativo di riferimento: l'intervento "sussidiario" della Commissione

Come già si è avuto modo di metter sin qui in luce, solo in seguito alle modifiche avutesi con la novella del 2000, la Commissione di garanzia ha un potere di

⁽⁶⁵⁾ In dottrina si veda V. SIMI, *Il diritto di sciopero*, Giuffrè, 1956; M. MAGNANI, [Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 376, p. 5, secondo la quale «È forte [...] il rischio che in caso di conflitto cd. giurisdizionale e dunque di definizione autoritativa della categoria (o del "perimetro" [...]), vi sia un conflitto con il principio di libertà sindacale».

⁽⁶⁶⁾ C. cost. n. 70/1963 si riferisce alle categorie professionali «quali risultano dalla spontanea organizzazione sindacale e dalla stipulazione collettiva» finendo così per escludere che «astratti concetti classificatori delle attività produttive e professionali» possano coesistere in un sistema, come il nostro, «che garantisce la libertà e l'autonomia dell'inquadramento sindacale».

⁽⁶⁷⁾ Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, cit.

⁽⁶⁸⁾ A. VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *RGL*, 2014, n. 1, I, p. 69 ss.

regolamentazione provvisoria esercitabile, in via «suppletiva» ⁽⁶⁹⁾ e ad efficacia *erga omnes*, rispetto all'incapacità per le parti sociali interessate di addivenire ad un idoneo accordo sulle prestazioni indispensabili (ovvero nelle more della stipulazione).

La legge n. 83/2000 ha dunque riconosciuto un potere “paranormativo” all'*authority* in precedenza negato, che ha consentito di superare le numerose incertezze derivanti dal precedente *stautus quo* normativo ⁽⁷⁰⁾.

L'efficacia *erga omnes* di simili regolamentazioni, inoltre, non dovrebbe confliggere con l'impianto costituzionale descritto nell'articolo 39 Cost. ed attualmente vigente ancorché largamente non attuato.

Questo in quanto la fattispecie non pare essere dissimile da quanto già considerato dalla Corte costituzionale circa l'estensione (anche ai non iscritti ai sindacati stipulanti) dell'efficacia soggettiva degli accordi sulle prestazioni indispensabili valutati idonei ⁽⁷¹⁾.

In tal senso, come autorevolmente sostenuto, il potere di regolamentazione provvisoria, sia pure “sussidiario” ⁽⁷²⁾, costituisce tutt'oggi un «tassello indispensabile per rendere effettivo il contemperamento dei diritti degli utenti con il diritto di sciopero» ⁽⁷³⁾.

Orbene, quest'ultimo atto contenuto nella delibera della Commissione, ha natura amministrativa e fuori esce completamente dalla volontà e dalla disponibilità delle parti ⁽⁷⁴⁾, le quali potranno solo impegnarsi nel raggiungere un accordo da sottoporre alla valutazione discrezione dell'autorità.

Ne consegue che la Commissione nel 2000 ha smesso di essere un organo capace di incidere sull'andamento del conflitto unicamente con la forza della propria *moral suasion*, per assumere un effettivo ruolo di raccordo tra l'interesse generale e quello collettivo tipico dell'ordinamento intersindacale ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁶⁹⁾ Come definita, questa attribuzione, nella delibera CGSSE n. 00/225: «idoneo accordo tra le parti o, in difetto, dell'intervento suppletivo della Commissione».

⁽⁷⁰⁾ M. D'APONTE, *Autorità e indipendenza della Commissione di garanzia nei conflitti sindacali*, Giappichelli, 2014, p. 178. Cfr. M. D'ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 420 ss.

⁽⁷¹⁾ C. cost. n. 344/1996, cit., anche in *FI*, 1997, I, p. 381.

⁽⁷²⁾ Come definito da G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, cit., p. 81 ss.; sul medesimo tema, P. CURZIO, *op. cit.*, p. 103 ss.; U. ROMAGNOLI, *Le fonti regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, in *LD*, 1991, p. 555 ss.

⁽⁷³⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, in *DRI*, 2020, n. 2, p. 411.

⁽⁷⁴⁾ Ad esempio, come chiarito nella risalente delibera n. 596/2005, la regolamentazione provvisoria non può essere oggetto di disdetta da parte delle OO.SS.: «Comunico che la Commissione, nella seduta del 25 maggio 2005, con riferimento alla Vostra nota trasmessaci in data 17 maggio 2005, con la quale si comunica “la formale disdetta all'attuale regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili di cui alla deliberazione 01/112”, ha deliberato di rappresentare alla O.S. in indirizzo come una Regolamentazione provvisoria, adottata dalla Commissione ai sensi dell'art.13 lett. a) della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, non possa essere oggetto di disdetta da parte delle organizzazioni sindacali. Essa potrà essere sostituita da un accordo tra le parti, valutato idoneo da questa Commissione, ai sensi del suddetto art. 13, comma 1, lett. a)».

⁽⁷⁵⁾ In tal senso, G. GHEZZI, *Sul ruolo istituzionale della Commissione di garanzia*, in *RGL*, 2002, I, p. 363; del suo ruolo di «fulcro del sistema» ha parlato L. CACCIAPAGLIA, *I compiti della Commissione di garanzia*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, 2000.

Per quanto attiene alla procedimentalizzazione di questo tipo di attività c.d. normativa occorre considerare il combinato disposto del comma 2 dell'articolo 2 unitamente all'articolo 13, lettera *a*, della legge n. 146/1990, avendo ben a mente che qualora le prestazioni indispensabili (al pari delle altre misure "nominate" e non) ⁽⁷⁶⁾ «non siano previste dai contratti [...] o se previste non siano valutate idonee, la Commissione di Garanzia adotta la provvisoria regolamentazione» sulla base di «una specifica motivazione».

E dunque l'obbligo di motivazione è l'ulteriore segno della preferenza accordata dal legislatore al prodotto della concertazione sindacale: il contratto collettivo, il regolamento di servizio emanato in base agli accordi intercorsi con le rappresentanze sindacali nonché i codici di autoregolamentazione propri dei lavoratori autonomi.

Inoltre, questa attribuzione così rilevante per l'operato dell'autorità, come di recente accaduto a proposito dell'accordo nazionale sul trasporto pubblico locale (si veda *infra*), può essere esercitata anche in caso di idoneità parziale dell'accordo ⁽⁷⁷⁾.

Si può ritenere che la tecnica dell'adozione di una regolamentazione provvisoria in caso di idoneità parziale possa essere ritenuta conforme alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni alla luce di un'interpretazione più *praeter legem* che letterale dell'articolo 13, lettera *a*.

Ed infatti quest'ultima disposizione normativa dispone che la Commissione «sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure [...]», e quindi il mero dato letterale porterebbe a pensare che essa non abbia il potere di emanare una simile delibera.

In tal senso, a fronte di testi concordati che presentino elementi di inidoneità, la Commissione in una risalente delibera di indirizzo, ha ritenuto che –salvo i casi risolvibili in via interpretativa – siano addirittura da «evitare valutazioni di idoneità parziale» e di procedere alla formulazione di una proposta, ai sensi dell'articolo 13, lettera *a* ⁽⁷⁸⁾. Sennonché non avrebbe gran senso supporre l'illegittimità di un provvedimento di idoneità parziale (come anche ha concluso il TAR; si veda *infra*, § 3.1), in anche

⁽⁷⁶⁾ In particolare, il comma 2 dell'art. 2 dispone che siano assicurate «le modalità e procedure di erogazione e le altre misure dirette a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo. Tali misure possono disporre l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ed indicare, in tal caso, le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati, ovvero possono disporre forme di erogazione periodica e devono altresì indicare intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1. Nei predetti contratti o accordi collettivi devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero».

⁽⁷⁷⁾ Nel caso di specie del TPL, la Commissione ha formulato una nuova proposta che ha recepito l'accordo sottoscritto dalle parti e lo ha integrato con più incisivi obblighi in tema di informazione all'utenza e di rarefazione oggettiva. Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, cit., p. 411.

⁽⁷⁸⁾ Delibera n. 410/2001, *Orientamenti in tema di valutazione di contratti ed accordi sulle prestazioni indispensabili parzialmente inidonei*: «In tema di valutazione dell'idoneità delle misure individuate nei contratti e negli accordi di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la Commissione ritiene, a fronte di testi concordati che presentino elementi di inidoneità, di evitare valutazioni di idoneità parziale e di procedere alla formulazione di una proposta, ai sensi dell'art. 13, lett. a), della legge citata, salvi i casi risolvibili in via interpretativa».

considerazione del fatto che questo potere implicitamente si ricava da quello più ampio di regolamentazione provvisoria e di cui ne rappresenta solo una modalità di esercizio.

Ebbene, il ragionamento logico-giuridico, anche in questo caso, non è dissimile da quello che in altre stagioni portò ad enucleare il principio della rarefazione “soggettiva”, implicito a quella oggettiva (si veda *infra*, § 3).

Anzitutto, in un primo momento l'autorità, sentite anche le organizzazioni dei consumatori e degli utenti, sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili.

Si tratta di un atto di natura interlocutoria, definito dai più di “mediazione pubblica” tra le diverse istanze ⁽⁷⁹⁾, destinato a perder di efficacia con la risposta delle parti (hanno 15 giorni di tempo per farlo) a cui esso è indirizzato.

Il recepimento, che potrebbe non essere totale ma anche solo parziale rispetto alle indicazioni ricevute (su cui comunque servirà una nuova valutazione dell'autorità), è dunque meramente eventuale ⁽⁸⁰⁾.

In caso di mancata risposta, e dopo aver verificato in apposite audizioni l'effettiva indisponibilità delle stesse a raggiungere un accordo (fase conciliativa che comunque deve concludersi in 20 giorni), anche facendo tesoro delle osservazioni delle parti assunte nel corso delle audizioni, viene adottata una propria delibera di provvisoria regolamentazione a cui le parti sono obbligate a rispettare «fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo».

È evidente la volontà della norma di “ingessare” l'azione della Commissione in procedure volte a suscitare un fattivo intervento dei «*playmakers*» ⁽⁸¹⁾ sindacali, giacché «l'ipotesi che tiene insieme l'impianto della legge è dunque quella dell'attitudine del sistema sindacale a produrre autonomamente norme di contemperamento degli interessi in conflitto» ⁽⁸²⁾.

Parimenti dicasi per il contenuto della regolamentazione che non è rimesso alla piena discrezionalità dell'autorità proprio per il timore che un eccesso di “libertà” possa finire per attentare al contemperamento minando al nucleo essenziale del diritto di sciopero:

- «la Commissione deve tener conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»;
- «le prestazioni indispensabili [...] salvo casi particolari, devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero».

⁽⁷⁹⁾ G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 101; M. D'APONTE, *op. cit.*, p. 107.

⁽⁸⁰⁾ C. LA MACCHIA, *L'organizzazione e i compiti della Commissione di garanzia*, in P. PASCUCI (a cura di), *op. cit.*, p. 220.

⁽⁸¹⁾ *Contra*, M. MARTONE, *Il sindacato come veto player e le categorie della contestazione*, in M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Cedam, 2016.

⁽⁸²⁾ G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività e conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, p. 235.

Quest'ultimi requisiti, ad un'interpretazione letterale (vi sono due proposizioni coordinate all'interno del medesimo periodo) del testo, dovrebbero sussistere contemporaneamente ⁽⁸³⁾.

In conclusione, si può ritenere che la tensione che contraddistingue la procedimentalizzazione dell'adozione delle delibere di autonoma regolamentazione sia, forse, indice e figlia della volontà di "istituzionalizzazione della concertazione" quale canale di raccordo stabile tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale ⁽⁸⁴⁾.

Quest'ultima tecnica, dove «il potere esecutivo e le organizzazioni sindacali, dimessi i panni del *master* e del *servant*, si confrontano e si scontrano con pari dignità e legittimità» ⁽⁸⁵⁾, è stata largamente usata proprio al finire degli anni Novanta dal Governo D'Alema e trovò nel c.d. Patto di Natale ⁽⁸⁶⁾ la sua espressione più alta.

3. La rarefazione oggettiva come strumento per il contemperamento dei diritti costituzionali e la delibera di idoneità parziale 23 aprile 2018, n. 18/138, per la regolamentazione del conflitto nel trasporto pubblico locale

La rarefazione oggettiva, al pari, ad esempio, del possibile inasprimento della disciplina delle franchigie, nelle more di una legge sindacale o di una rivisitazione normativa delle attribuzioni concesse alla Commissione di garanzia per gli scioperi, è uno degli strumenti più incisivi ed efficaci per il contemperamento dell'esercizio dello sciopero con il diritto alla libertà di circolazione dei cittadini ⁽⁸⁷⁾.

Come si è ampiamente già detto (si veda *supra*, cap. 1, § 1), la rarefazione rappresenta uno dei possibili interventi della Commissione volto a limitare la reiterazione degli scioperi in considerazione del fatto che, allo stato della vigente normativa, non esiste alcun altro strumento in grado di farlo ⁽⁸⁸⁾.

D'altronde, l'imposizione di limiti che siano al passo della realtà odierna in un settore peculiare per il carattere altamente vulnerante degli scioperi sulla quotidianità dei

⁽⁸³⁾ G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 105.

⁽⁸⁴⁾ Per un approfondimento, A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo "scambio politico" al "dialogo sociale"*, in RGL, 2004, n. 1, I, p. 28 ss.

⁽⁸⁵⁾ M. MARTONE, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in core.ac.uk, 1° gennaio 2009, p. 19 (e in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Cedam, 2009).

⁽⁸⁶⁾ Il c.d. Patto di Natale, ovvero l'accordo sociale per lo sviluppo e l'occupazione, siglato il 22 dicembre 1998, seguì al Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 nell'esigenza del risanamento pubblico in funzione degli obiettivi di Maastricht, in cui, in particolare, si evidenzia il punto 5.4 sulla prevenzione dei conflitti: «I contratti collettivi potranno altresì prevedere l'introduzione, in via sperimentale, di forme di azione collettiva alternativa, adottabili dalle singole organizzazioni sindacali, che, pur risultando onerose per le imprese e per i lavoratori che aderiscono alla protesta, non incidano sulla funzionalità del servizio e non penalizzino gli utenti». Per un approfondimento, si rimanda a L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in ADL, 2001, n. 1, p. 93 ss.; E. GHERA, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in RIDL, 2000, n. 2, I, p. 143 ss.; C. DELL'ARINGA, *Il Patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in DML, 1999, n. 1; P. ALBI, *Il patto sociale e la programmazione negoziata*, in LI, 1999, n. 7, p. 15 ss.; A. PERULLI, *op. cit.*, p. 28 ss.

⁽⁸⁷⁾ Il presente paragrafo costituisce rielaborazione di quanto contenuto in E. ERARIO BOCCAFURNI, *op. cit.*

⁽⁸⁸⁾ In senso favorevole a questo tipo di intervento della CGSSE, cfr. M. MAGNANI, *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, cit., p. 100 ss.

cittadini rientra nell'ottica di quella «civilizzazione del conflitto»⁽⁸⁹⁾, tratto distintivo dei positivi effetti della legge n. 146/1990 sul mondo delle relazioni industriali.

Senonché già ben prima dell'introduzione della legge sulla regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, si era avvertita la necessità di introdurre delle regole volte alla deflazione del conflitto industriale.

Si pensi agli anni della c.d. conflittualità permanente, allorché era emersa l'importanza dell'inserimento di una regola che quantomeno riuscisse ad evitare un'eccessiva concatenazione delle azioni di sciopero.

Inoltre durante la lunga esperienza della c.d. autoregolamentazione del diritto di sciopero, la regola della rarefazione oggettiva era imposta mediante l'utilizzo delle c.d. clausole di tregua sindacale.

Chiarito ciò, secondo gli *arrêts* interpretativi della CGSSE, per “rarefazione oggettiva” si fa riferimento ad una misura concordata nei contratti o negli accordi collettivi, con le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali, per l'individuazione di intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo da parte di soggetti sindacali diversi⁽⁹⁰⁾.

Un istituto (da cui si ricava solo *implicitamente* la regola della rarefazione soggettiva)⁽⁹¹⁾ di estrema rilevanza pratica, la cui ragion d'essere si rinviene al comma 2 dell'articolo

⁽⁸⁹⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 752; anche nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), 2020, p. 3, ci si sofferma sull'elogio della «civilizzazione del conflitto» come risultato della normativa vigente in materia: «Indubbiamente, in 30 anni una legge raggiunge la sua piena maturità, nel senso che, se è ben fatta, essa è destinata a lasciare un segno nella società civile. Lasciatemi dire che questa legge un chiaro segno lo ha lasciato in termini di civilizzazione del conflitto, realizzando un contemperamento tra l'esercizio del diritto costituzionale di sciopero e il godimento di diritti, altrettanto costituzionali, dei cittadini».

⁽⁹⁰⁾ Delibera interpretativa n. 00/225, cit., con cui si è ritenuto “espressamente” sussistente il “principio della rarefazione oggettiva”: la regola attribuisce agli utenti il diritto di usufruire con relativa continuità del servizio, imponendo di conseguenza ai soggetti sindacali di distanziare le azioni di sciopero che incidono sulla funzionalità di quel servizio in modo tale da non ledere quel diritto.

⁽⁹¹⁾ Con la delibera n. 00/225, cit., la Commissione di garanzia ha ritenuto altresì sussistente, seppur solo “implicitamente”, l'istituto della rarefazione “soggettiva” (giacché “regola implicita” a quella oggettiva), in base al quale sussiste un intervallo temporale che deve intercorrere tra gli scioperi posti in essere da uno stesso soggetto collettivo: «La Commissione ritiene che la regola dell'intervallo c.d. soggettivo sia deducibile in via interpretativa dalla formulazione dell'art. 2, comma 2, nella parte in cui prevede che debbano intercorrere intervalli minimi tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo. Vero è che la legge collega direttamente la regola dell'intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo alla finalità di evitare l'addensamento sullo stesso servizio di scioperi ravvicinati, proclamati da diversi soggetti sindacali. Pare tuttavia evidente che la finalità di evitare che la continuità del servizio sia compromessa da scioperi troppo ravvicinati, debba a maggior ragione condurre a ritenere implicita nel principio di rarefazione la regola dell'intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, quando si tratti degli scioperi proclamati dallo stesso soggetto sindacale. Sarebbe infatti del tutto incoerente, e alla fine privo di senso, imporre ai soggetti sindacali di distanziare la propria azione di sciopero da quelle proclamate da altri, senza aver prima imposto a ciascun soggetto sindacale di non proclamare scioperi troppo ravvicinati nel tempo. Peraltro, la regola (implicita) dell'intervallo c.d. soggettivo costituisce, ad avviso della Commissione, la premessa indispensabile per la funzionalità (e per la stessa praticabilità) della regola (questa invece espressamente formulata nell'art. 2, comma 2) che impone la rarefazione c.d. oggettiva delle azioni di sciopero proclamate da

2, legge n. 146/1990, dal momento in cui è chiarito che la continuità del servizio pubblico essenziale non possa essere «oggettivamente compromessa» dall'addensamento di «scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza».

Peraltro, si rileva che il legislatore di inizio secolo non ha fatto altro che novellare (al comma 2 dell'articolo 2) la proposta della CGSSE sul trasporto ferroviario del 22 gennaio 1998 e, soprattutto, quanto contenuto nel c.d. Patto per i trasporti (detto anche Patto di Natale) sottoscritto il 23 dicembre 1998 ⁽⁹²⁾ dall'allora Ministro Treu e dalle principali confederazioni datoriali e sindacali.

Orbene, l'espressione «devono altresì indicare [...] quando con ciò sia necessario» lascia pochi dubbi circa l'obbligatorietà dell'inserimento di una norma sulla rarefazione, all'interno degli accordi sulle prestazioni indispensabili, unicamente quando la successione delle astensioni possa incidere sullo stesso «bacino di utenza» o sul medesimo «servizio finale».

Per quanto concerne il settore del trasporto pubblico locale, per "servizio finale" si deve intendere il medesimo tipo di *sistema di mobilità* nel novero di quelli che compongono il settore (es. il trasporto ferroviario, marittimo, aereo) mentre per "bacino di utenza" non può che farsi riferimento ad una coincidenza territoriale ⁽⁹³⁾ (es. il trasporto ferroviario regionale o infraregionale).

Prima di addentrarsi nell'esame del contenuto della delibera di cui in epigrafe, occorre descrivere il contesto fattuale e normativo entro cui si è esplicato l'intervento dell'autorità.

Anzitutto, si consideri che la relazione annuale per l'andamento degli scioperi nell'anno 2019, tenutasi nel corso del 2020, ha offerto l'occasione per far il punto anche sull'andamento delle astensioni collettive nel peculiare settore del Trasporto pubblico locale (per un puntuale esame dei dati del settore, relativamente al quadriennio 2017-2020, si rimanda al cap. 7, § 2).

A tal proposito, il decreto legislativo n. 422/1997, modificato dal decreto legislativo n. 400/1999 e dall'articolo 45 della legge n. 166/2002, ha inteso riferirsi – indifferentemente dal coinvolgimento di persone o merci – al "trasporto pubblico locale" come «l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale».

Tale settore, come noto, da sempre si contraddistingue per la notevole litigiosità dei soggetti coinvolti nelle proprie relazioni industriali e, soprattutto, per l'elevato livello

diversi soggetti sindacali che incidano sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza». In tema di rarefazione soggettiva anche la delibera CGSSE n. 03/134, punto 5, lett. a, della formulazione. ⁽⁹²⁾ Alla cui lett. D dell'art. 6.1, *Accordo sulle regole per l'esercizio dello sciopero e la salvaguardia degli utenti*, è previsto espressamente che, «In ogni caso, tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di uno sciopero successivo, incidente sul medesimo bacino di utenza, non potrà intercorrere un intervallo inferiore a 10 giorni, indipendentemente dalle motivazioni dello sciopero, dal soggetto e dal livello sindacale che lo proclama».

⁽⁹³⁾ A. PILATI, *Il conflitto collettivo nei servizi essenziali*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet, 2007, p. 639.

di “terziarizzazione” del conflitto ⁽⁹⁴⁾, in considerazione della vulnerabilità dell’utenza legata prevalentemente al fenomeno del pendolarismo.

Nondimeno, si consideri che a complicare – non poco – la situazione nell’ambito di riferimento è la diffusa pratica del ricorso al c.d. sciopero di accreditamento (si veda *supra*, cap. 1, § 3).

A tal proposito, proprio in riferimento alla frammentazione dell’agire sindacale nel settore dei trasporti, c’è chi autorevolmente ha osservato (e ci si sente di condividere anche solo in termini di auspicio) che sia diventata «necessaria una revisione delle norme per l’esercizio del diritto di sciopero, ripensando il rapporto tra rappresentatività e sciopero»: non più «lo sciopero per la rappresentatività», ma «la rappresentatività per lo sciopero» ⁽⁹⁵⁾.

Questa esigenza di visibilità, figlia di un sistema sindacale che da sempre si poggia su equilibri precari risultanti dal reciproco riconoscimento e dai rapporti di forza intercorrenti tra le parti ⁽⁹⁶⁾, nel trasporto pubblico locale arriva a creare profondi disservizi (con notevole impatto sui diritti dei cittadini/utenti) a causa della pavida azione di risposta delle aziende di fronte a questi scioperi.

Ed infatti, per diverse ragioni si preferisce sospendere *in toto* l’erogazione del servizio. Sicché, per conferire un taglio pragmatico a questa analisi, sono astrattamente ipotizzabili problemi di organizzazione della forza-lavoro (se lo sciopero di pochi macchinisti può importare la chiusura dell’intera metropolitana), di mancanza di coraggio dirigenziale ⁽⁹⁷⁾ (se a fronte dello sciopero di un sindacato notoriamente non rappresentativo si decide a scopo precauzionale di bloccare comunque l’intero servizio di trasporto su rotaia) o, come spesso accade, di sicurezza (e in questo caso la chiusura potrebbe essere tuttavia scongiurata stabilendo a monte l’impossibilità per talune figure professionali di astenersi congiuntamente dal servizio) ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁴⁾ Con tale espressione ci si riferisce alla circostanza che lo sciopero, nelle moderne società postindustriali, molte volte giunge a produrre danni, in termini di disagi e costi economici, nei confronti di chi non ha la disponibilità della pretesa degli scioperanti. Si veda in tal senso A. ACCORNERO, *Conflitto “terziario” e terzi*, cit., p. 17 ss.; A. ACCORNERO, *La “terziarizzazione” del conflitto e i suoi effetti*, cit., p. 279 ss.

⁽⁹⁵⁾ A. ZOPPOLI, [*Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale. Il paradosso dei servizi essenziali tra sistema “di fatto”, istanze di moderna democrazia e bilanciamento dei diritti*](#), cit., p. 2, ove viene affermato che «In particolare modo nei settori dove il panorama sindacale appare frammentato e turbolento e ad alto tasso di conflittualità (come ad esempio i trasporti) diventa necessaria una revisione delle norme per l’esercizio del diritto di sciopero, ripensando il rapporto tra rappresentatività e sciopero, per cui la prima diviene filtro selettivo per l’esercizio del secondo».

⁽⁹⁶⁾ È la “teoria dell’ordinamento intersindacale”, come elaborata da G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1977.

⁽⁹⁷⁾ C’è chi arriva ad ipotizzare l’introduzione legislativa di sanzioni a carico delle aziende qualora si accertasse la chiusura totale del servizio a fronte di una scarsa adesione allo sciopero, questo per stimolare e correggere la «cattiva qualità dei datori di lavoro in molti servizi pubblici essenziali [...] un datore privo di adeguate competenze manageriali»: cfr. A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 75; sul medesimo tema anche G. SANTORO-PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, cit.; M. CARRIERI, *op. cit.*

⁽⁹⁸⁾ Si tratta della soluzione offerta da G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 303 ss.

Ebbene, in assenza di una disciplina legislativa che offra strumenti per limitare la reiterazione delle azioni collettive ⁽⁹⁹⁾ e preso atto dell'avvenuta rilettura del concetto "dinamico" di contemperamento tra diritti costituzionali (tema su cui, come detto, la dottrina si è ampiamente soffermata specie negli ultimi anni) ⁽¹⁰⁰⁾, è utile volger lo sguardo alle soluzioni che provengono dagli "attori" dello sciopero nei servizi pubblici essenziali e del pluralismo "democratico": le aziende che erogano i servizi essenziali, la Commissione di garanzia, e i sindacati.

L'autorità amministrativa ha quindi scelto di contemperare il diritto di sciopero con il diritto alla libertà di circolazione degli utenti del trasporto pubblico locale, riequilibrando così lo stato di oppressione del primo sul secondo, tramite il raddoppio dei termini di rarefazione oggettiva.

A tal fine è intervenuta la delibera n. 18/138 del 23 aprile 2018, poi impugnata dai soggetti sindacali di riferimento nel settore (si veda *infra*, § 3.1), con cui la Commissione ha raddoppiato l'intervallo minimo che necessariamente deve intercorrere tra due scioperi nel medesimo bacino di utenza ⁽¹⁰¹⁾.

È il momento, quindi, di esaminare nel dettaglio il contenuto della delibera n. 18/138 recante «Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure [...] da considerarsi sostitutiva di quanto disposto nell'accordo nazionale del 28 febbraio 2018 in tema di: Informazione all'utenza (articolo 9) e Rarefazione (articolo 11)» che non ha giudicato idonea la disciplina dell'intervallo tra gli scioperi di cui all'articolo 11 dell'accordo sindacale di settore, del 28 febbraio 2018, sostituendola con una diversa regolamentazione autoritativamente imposta dalla Commissione di garanzia.

La *ratio* del suddetto provvedimento è contenuta nelle sue premesse, giacché l'authority espressamente si esprime in termini di «Incremento della conflittualità registrata a livello locale, causata anche dall'eccessiva frammentazione sindacale, nonché da una mutazione dei caratteri stessi del conflitto».

Procedendo con ordine, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, la CGSSE ha adottato la regolamentazione provvisoria sulla disciplina delle prestazioni indispensabili con la delibera 31 gennaio 2002, n. 02/13, con cui d'imperio si è scelto

⁽⁹⁹⁾ Per un'analisi esaustiva del tema dello sciopero e rappresentatività si rimanda a A. ZOPPOLI, [*Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale. Il paradosso dei servizi essenziali tra sistema "di fatto", istanze di moderna democrazia e bilanciamento dei diritti*](#), cit.

⁽¹⁰⁰⁾ Da ultimo, si rimanda a G. PINO, *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *DLM*, 2017, n. 3; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, cit.

⁽¹⁰¹⁾ In particolare, la delibera n. 18/138, ha disposto che: «A) L'area del bacino di utenza coinciderà con l'area territoriale di operatività dell'azienda interessata dallo sciopero. Gli accordi aziendali o territoriali attuativi della presente proposta dovranno contenere la dettagliata descrizione del tipo e dell'area territoriale nella quale si effettua il servizio erogato dalla azienda. B) Tra l'effettuazione di due azioni di sciopero nel settore, indipendentemente dal soggetto sindacale proclamante, incidenti sul medesimo bacino di utenza, deve in ogni caso intercorrere un intervallo di almeno 20 giorni, a prescindere dalle motivazioni e dal livello sindacale che ha proclamato lo sciopero. C) A garanzia del rispetto dell'obbligo di rarefazione le organizzazioni sindacali sono tenute a comunicare all'Osservatorio sui conflitti nei trasporti, costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la dichiarazione di sciopero e le sue modalità di svolgimento, nonché a consultare lo stesso prima di procedere alla proclamazione».

di intervenire profondamente sul contenuto del precedente accordo nazionale del 7 febbraio 1991.

E così dal 2001 la rarefazione oggettiva nel trasporto pubblico locale è consistita in un «intervallo minimo di 10 giorni tra l'effettuazione di due azioni di sciopero»⁽¹⁰²⁾. Sennonché, in considerazione dell'*incremento della conflittualità registrata a livello locale*, nel 2017 la Commissione forte della sua capacità di *moral suasion – rectius*, persuasione delle parti sociali – ha stimolato a più riprese le parti circa l'opportunità di aggiornare la regolamentazione del 2001.

All'esito di un lungo e complesso tavolo di confronto, il 28 febbraio 2018, le parti sociali addivenivano ad una propria regolamentazione sull'esercizio dello sciopero nel trasporto pubblico locale, poi ritenuta parzialmente inidonea dalla CGSSE in riferimento ai soli articoli 9 ed 11, ovvero dell'«informazione all'utenza» e della «rarefazione» (si voleva confermare l'intervallo di 10 giorni imposto nel 2001)⁽¹⁰³⁾.

La delibera n. 18/138 ha così introdotto un intervallo minimo di 20 giorni tra l'effettuazione di due scioperi, finendo per ridurre drasticamente il numero delle possibili astensioni collettive effettuabili nel corso di uno stesso anno.

Ed infatti, per effetto di tale determinazione, non sarà possibile effettuare più di 13 scioperi nel corso dell'anno solare in uno stesso bacino di utenza.

Si tratta di una novità dirompente.

In altri termini la Commissione di garanzia per gli scioperi, all'esito di una valutazione di contemperamento tra il diritto di sciopero e il diritto alla circolazione del cittadino, che ha tenuto necessariamente conto dell'odierno contesto socio-economico, ha ritenuto che 13 scioperi effettuabili nel corso dell'anno solare nel trasporto pubblico locale siano un corretto bilanciamento.

È importante chiarire, altresì, che nelle more dell'intervallo temporale di rarefazione, è ammessa soltanto l'adesione di un altro soggetto sindacale allo sciopero già proclamato, ovvero la proclamazione di una nuova astensione purché totalmente coincidente con quello già proclamato da altra sigla (c.d. concentrazione); questo in quanto, secondo consolidato orientamento della CGSSE, «non risulta oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1 della l. n. 146/1990»⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. art. 10, *Rarefazione*, lett. b, delibera n. 02/13: «Tra l'effettuazione di due azioni di sciopero da qualunque soggetto sindacale proclamate e incidenti sul medesimo bacino di utenza, deve in ogni caso intercorrere un intervallo di dieci giorni indipendentemente dalle motivazioni e dal livello sindacale che ha proclamato lo sciopero».

⁽¹⁰³⁾ L'accordo delle parti del 28 febbraio 2018 veniva dichiarato parzialmente inidoneo con la [delibera CGSSE n. 18/95](#).

⁽¹⁰⁴⁾ Delibera CGSSE n. 03/46. Il principio della rarefazione oggettiva non opera in caso di uno sciopero totalmente coincidente con quello già proclamato (c.d. concentrazione), in cui si afferma che, «In assenza di una regolamentazione di settore, il principio di rarefazione oggettiva di cui all'art. 2, comma 2, della legge 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, opera direttamente per effetto della legge e va inteso nel senso di precludere la proclamazione di uno sciopero prima della effettuazione dello sciopero proclamato in precedenza, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto dello sciopero proclamato in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1, da valutare con riferimento all'intervallo intercorrente tra le due astensioni. In questo intervallo può essere ammessa soltanto l'adesione di un altro soggetto allo sciopero già proclamato oppure la proclamazione di uno sciopero totalmente coincidente con quello già

3.1. Segue: la delibera di idoneità parziale n. 18/138 all'esame della giurisprudenza: TAR Lazio 25 ottobre 2019, n. 12317; TAR Lazio 9 dicembre 2019, n. 14079; TAR Lazio 9 dicembre 2019, n. 14078

La portata dirompente della delibera n. 18/138 della Commissione di garanzia sugli scioperi nel settore dei trasporti ha, inevitabilmente, finito per dar inizio ad un nuovo filone di giurisprudenza amministrativa ⁽¹⁰⁵⁾.

I rilevi mossi dai ricorrenti ⁽¹⁰⁶⁾ sono analiticamente sintetizzabili nei motivi di:

- *eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento di potere*. L'articolo 13, lettera a, della legge n. 146/1990 richiederebbe un obbligo di motivazione totalmente disatteso dal provvedimento impugnato;
- *eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta*. La CGSSE non avrebbe sottoposto «alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerarsi indispensabili», ma avrebbe *parcellizzato* l'accordo sindacale concludendo per un giudizio di inidoneità parziale peraltro non tenendo conto della circostanza

proclamato, poiché in tale caso non risulta oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1 della citata legge 146/1990».

⁽¹⁰⁵⁾ Il presente paragrafo costituisce rielaborazione di quanto contenuto in E. ERARIO BOCCAFURNI, *op. cit.*

⁽¹⁰⁶⁾ Come si legge dall'informativa di Uil Trasporti, *Ricorso Uil Trasporti per annullamento delibera n. 18/138 del 23 aprile 2018 della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, 29 ottobre 2019, infatti, «L'operato dell'organismo di garanzia, a nostro avviso, risulta connotato da molteplici profili di illegittimità, in relazione sia alle disposizioni di legge riportate, che ai principi generali che devono guidare le scelte discrezionali delle pubbliche amministrazioni. In particolare: *Eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento di potere* – Ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990, la Commissione di garanzia può giudicare le misure concordate in sede sindacale non idonee a contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, soltanto "sulla base di una specifica motivazione". Conseguentemente manca, nei provvedimenti impugnati, qualsiasi dato specifico in relazione al quale possa rendersi ragione del perché la regola dell'intervallo minimo di 10 giorni tra uno sciopero e il successivo – in vigore da oltre sedici anni sulla base di una regolamentazione adottata dalla stessa Commissione, e che l'accordo sindacale del febbraio 2018 confermava – non sarebbe più adeguata a contemperare ragionevolmente l'esercizio del diritto di sciopero con quello dei diritti della persona nel settore dei trasporti. *Eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta* – La valutazione di non idoneità della regola dell'intervallo minimo di 10 giorni in materia di rarefazione appare del tutto illogica e irragionevole, ed avulsa da quella valutazione complessiva delle misure e prestazioni concordate in sede sindacale che è invece richiesta dall'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990. *Eccesso di potere per illogicità manifesta, irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità* – Le delibere impuginate – avendo per un verso giudicato non idonea la regola della rarefazione di 10 giorni concordata in sede sindacale e per altro verso imposto la regola dei 20 giorni – comprimono in maniera eccessiva il diritto di sciopero nel settore dei trasporti. *Illegittimità costituzionale degli artt. 2 co. 2 e 13 lett. a) l. n. 146/90* – Si chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 co. 2 e 13 lett. a) l. n. 146/1990, nella parte in cui non prevedono alcuna regola sulle modalità di esercizio del diritto di sciopero, in modo da consentire la proclamazione da parte di OO.SS. che abbiano un effettivo grado di rappresentatività. Le delibere impuginate comprimono in maniera drastica la possibilità di effettuare scioperi nel settore del trasporto pubblico locale e per questo motivo la UIL Trasporti ha chiesto al T.A.R. del Lazio l'accoglimento delle seguenti conclusioni: in via cautelare, sospensione dell'efficacia delle delibere impuginate; nel merito, accoglimento del ricorso, per l'annullamento della delibera in oggetto».

che le parti sociali avevano aggravato in termini quantitativi la disciplina delle “franchigie”;

- *eccesso di potere per illogicità manifesta, irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità.* Le delibere impugnate avrebbero disatteso la finalità del contemperamento posta alla base della legge n. 146/1990 poiché vi sarebbe stato una «eccessiva, irragionevole e incostituzionale» compressione del diritto di sciopero nel settore dei trasporti.

Le corti di merito, alla luce di una valutazione complessiva del modo di agire della Commissione di garanzia durante il lungo iter di gestazione della delibera sul TPL e valutando, altresì, i singoli atti endoprocedimentali della stessa (con cui si invitavano le parti ad intervenire sulla rarefazione o si esprimevano osservazioni circa le criticità dell'accordo da esse raggiunto), hanno tutte concluso per la legittimità dell'operato dell'*authority*.

In particolare non si è ritenuto condivisibile la prospettazione di parte ricorrente sull'asserita mancata valutazione dell'accordo nel suo complesso, in considerazione del fatto che la conferma dei 10 giorni di rarefazione oggettiva sarebbe stata “compensata” dal “sacrificio” fatto dalle OO.SS. “accettando” periodi di franchigia in alcuni casi più lunghi di quelli previsti nella regolamentazione del 2002.

Sicché nel ritenere inidonea la disciplina della rarefazione contenuta nell'accordo del 28 febbraio 2018, la CGSSE non ha, al contrario di quanto supposto dai ricorrenti, *valutato in modo parziale l'accordo ma lo ha ritenuto inadeguato nel suo complesso rispetto all'obiettivo da raggiungere*, scegliendo di integrare l'accordo lì dove era necessario farlo.

Ed altresì, a giudizio dei giudici di merito, non sarebbe stato ragionevole che la CGSSE rendesse un giudizio di inidoneità dell'intero accordo senza esprimersi sui singoli punti, come poi ha fatto: *così facendo, invero, avrebbe rischiato di protrarre all'infinito il procedimento finalizzato al raggiungimento di un accordo adeguato alle mutate esigenze, la cui urgenza era stata rappresentata fin dall'avvio delle consultazioni*.

In conclusione, si è ritenuto che le disposizioni contenute nell'articolo 13 della legge n. 146/1990 ammettono un possibile intervento della Commissione di garanzia di natura sostitutiva e temporanea.

Di conseguenza, in caso di inerzia dell'autonomia collettiva, ovvero in caso di inadeguatezza dei risultati raggiunti contrattualmente, questa può agire – avendone il pieno potere per farlo – con una propria valutazione «discrezionale di opportunità senza particolari vincoli», con l'unico limite della «non manifesta irragionevolezza o illogicità» delle scelte operate.

Il criterio ermeneutico seguito per la valutazione circa la ragionevolezza e la logica di una simile delibera è stato quello di una sua eventuale «inadeguatezza» in termini di «dei risultati astrattamente raggiunti» ovvero della possibile «mancanza dell'esistenza di un interesse pubblico concreto a provvedere».

I ricorsi, pertanto, sono stati rigettati.

Capitolo 3.

**La funzione interpretativa della Commissione
nel contemperamento tra i diritti costituzionali in gioco**

1. La non tassatività dei servizi pubblici essenziali e la possibile loro implementazione per effetto della valutazione della Commissione di garanzia: il c.d. bilanciamento dinamico nella complessità sociale

La funzione “interpretativa”, *lato sensu* considerata, rappresenta l’attribuzione più significativa di cui è dotata la Commissione di garanzia.

Essa si dipana in una serie di attività, che vanno ben oltre quelle espressamente “nominate” dal legislatore, particolarmente incisive sul governo del conflitto collettivo. Difatti l’autorità garante ha la competenza ad «esprimere il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative del contenuto degli accordi» sulle prestazioni indispensabili, ai sensi dell’articolo 13, lettera *b*, ed è abilitata a compiere tutta una serie di valutazioni di ampio respiro afferenti al più ampio tema del bilanciamento tra diritti costituzionali.

Orbene, in apertura di opera si era già delineato il valore del contemperamento nella legge n. 146/1990, e successive modificazioni, e in cosa esso consista (si veda *supra*, cap. 1, § 1), al netto di valutazioni sui bisogni della società in costante mutamento.

Occorre quindi addentrarsi nell’indagine per comprendere a pieno, finanche anticipare, lo sviluppo della metodologia delle tecniche di ponderazione degli interessi.

Anzitutto è opportuno chiarire che il diritto di sciopero rappresenta nello Stato sociale prefigurato dalla nostra costituzione, a differenza di quello liberale, un mezzo per la realizzazione dell’eguaglianza sostanziale e per la promozione dell’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale ⁽¹⁾.

Proprio per la sua peculiare finalità intrinseca, inevitabilmente l’istituto finisce per porsi in contrasto con diritti, di pari importanza e valore, insiti nel sistema democratico.

⁽¹⁾ G. GIUGNI, voce *Sciopero*, in *EGT*, 1991, vol. XXVIII, p. 11 ss.; di sciopero come «diritto costituzionale non mummificato» parla M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 19.

Tuttavia, a valle di un lungo ed articolato dibattito in seno all'Assemblea Costituente (2), si è preferito procrastinare l'individuazione di limiti all'esercizio dello sciopero con lo "strumento" della riserva di legge relativa (3).

Come rilevato, «Alla fine, in via compromissoria, la soluzione venne trovata sostanzialmente traducendo la formula del preambolo della Costituzione francese: riconoscimento del diritto, con contestuale rinvio alla legge ordinaria per la regolamentazione dell'esercizio» (4).

Ebbene, il diffuso astensionismo legislativo come tratto caratterizzante tutto il diritto sindacale «a bassa intensità regolativa» (5), ha finito per comportare, ad eccezione della

(2) Il 15 ottobre 1946, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò il seguente articolo: «Il diritto di organizzazione sindacale è garantito. È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero. La legge ne regola la modalità di esercizio unicamente per quanto attiene: a) alla procedura di proclamazione; b) all'esperienza preventiva di tentativi di conciliazione; c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva. Il diritto al riposo è garantito». Il 24 ottobre 1946, la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione decise di non inserire nella Costituzione alcun articolo relativamente al diritto di sciopero, e approvò il seguente ordine del giorno: «La terza Sottocommissione, ritenuto urgente ed indispensabile che una legge riconosca il diritto di sciopero dei lavoratori, abrogando i divieti fascisti in materia, non ritiene necessario che la materia sia regolata dalla Carta costituzionale». Il 14 gennaio 1947, la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approvò il seguente articolo sostitutivo delle precedenti deliberazioni delle Sottocommissioni: «È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero». Il 12 maggio 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea costituente approvò quello che diverrà il testo definitivo dell'articolo: «Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano». Sui lavori della Costituente e sul relativo dibattito sociale che ne seguì, si rimanda a G. PERA, *Sciopero anno zero*, in *DL*, 1978, I, p. 23: «Alla Costituente, da qualche parte, si sollevarono riserve in ordine all'opportunità di riconoscere lo sciopero come diritto proprio nel momento in cui la Repubblica assumeva solenni impegni di radicale trasformazione sociale; se lo sciopero, si disse, era storicamente comprensibile nei tempi bui del capitalismo trionfante e schiavistico, l'inveramento sociale in programma avrebbe dovuto progressivamente ridurre la giustificazione fino alla meta ultima della totale panacea»; G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960, p. 61 ss. Per una ricostruzione completa delle discussioni in seno all'Assemblea costituente ed, in particolare, sui lavori svolti nella prima e terza Sottocommissione, si rimanda a quella recentemente offerta da C. PINELLI, *Lo sciopero nel dibattito alla costituente e nella giurisprudenza costituzionale*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli, 2021, p. 55 ss., e A. BELLAVISTA, *Il diritto di sciopero all'assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, ivi, p. 69 ss.

(3) La riserva di legge dell'art. 40 Cost. è tale per cui, secondo unanime dottrina in materia, è implicitamente demandata al legislatore ordinario la fissazione di principi da specificare nelle fonti di formazione secondaria e/o con il frutto della contrattazione collettiva: si rimanda a M. DELL'OLIO, *Lo sciopero e la norma. Riflessioni sui servizi pubblici essenziali*, in *DL*, 1988, n. 1, I, p. 18 ss.; sulla riserva di legge relativa insita all'art. 40 Cost., si veda R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, 1989, vol. XL, p. 1207 ss.; M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, in T.E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè, 2010, p. 249.

(4) G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., p. 155 ss.; G. PERA, voce *Sciopero (Diritto costituzionale e diritto del lavoro)*, in *Enc. Dir.*, 1989, vol. XLI.

(5) L. ZOPPOLI, *La fine del diritto sindacale a bassa intensità regolativa* AA.VV., *Le relazioni sindacali nell'impresa. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Copanello, 24-25 giugno 2011*, Giuffrè, 2012, p. 339. Invero, secondo l'A., con il nuovo corso intrapreso dal legislatore sin dagli inizi degli anni Novanta, e segnatamente proprio con la l. n. 146/1990, il diritto sindacale è divenuto a crescente intensità regolativa: «Infatti proprio agli inizi degli anni '90 comincia una stagione del nostro diritto sindacale in cui viene mano mano abbandonata l'impostazione di astensionismo legislativo, o di marcato astensionismo legislativo, e si va verso un sistema sempre più regolato dalla legge. Si pensi alla legge sullo sciopero nei servizi essenziali e a tutto quello che ha significato, con l'introduzione di nuove tecniche

procedimentalizzazione connessa ai servizi pubblici «essenziali ai bisogni della collettività»⁽⁶⁾, un'a-regolamentazione normativa dell'istituto durata per oltre quarant'anni. Di talché, la formulazione «sintetica ed ellittica oltre ogni dire»⁽⁷⁾ dell'articolo 40 Cost., «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano», ha significato nei servizi pubblici essenziali «un punto di arrivo e un punto di partenza: un punto di arrivo, in quanto è già in sé una norma giuridica, entrata nel *ius conditum* [...]; un punto di partenza, in quanto preannuncia le leggi, ancora fluttuati nel limbo dell'*ius condendum*»⁽⁸⁾.

Senonché, tra difesa dell'autonomia insita nell'ordinamento intersindacale ed istanze di regolamentazione eteronoma, la presa di coscienza degli effetti vulneranti legati alla “terziarizzazione” del conflitto e il sostanziale fallimento di un sistema di regole basato unicamente su codici di autoregolamentazione e relative sanzioni endoassociative⁽⁹⁾, ha portato, dopo una stagione di intensa concertazione sul tema⁽¹⁰⁾, all'approvazione della legge n. 146/1990.

Certamente la “terziarizzazione” del conflitto avutasi negli anni Ottanta, dovuta al declino delle tensioni industriali e a un suo deciso spostamento nel campo dei servizi, aveva comportato una presa di coscienza importante sull'inevitabilità dell'adozione della suddetta novella.

Si tratta di una legge che mira tutt'oggi ad un *conflitto regolato*⁽¹¹⁾, ottenuto attraverso due pilastri che convivono senza alcun attrito tra loro:

- l'*istituzionalizzazione* e la valorizzazione dell'autonomia collettiva;
- la tecnica del contemperamento tra interessi e situazioni contrastanti (sulla scia degli orientamenti cristallizzati nella giurisprudenza “creativa” della Corte

normative, nuovi soggetti, nuove categorie concettuali, nuove problematiche» (pp. 339-340). In una prospettiva evolutiva, si rimanda all'analisi condotta circa l'opportunità di un'odierna svolta regolatoria del diritto sindacale italiano di R. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in AA.VV., Giuseppe Santoro Passarelli. *Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Giappichelli, 2018, e in RIDL, 2018, n. 2, I, p. 275 ss.

⁽⁶⁾ P. CAMPANELLA, *Sciopero nei servizi essenziali: il mancato accordo sulle prestazioni indispensabili* (nota a Pret. Bologna decreto 1° aprile 1993), in GI, 1994, n. 6, I, p. 569.

⁽⁷⁾ F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in DLRI, 2009, n. 123, p. 424 ss.

⁽⁸⁾ P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in RGL, 1952, n. 3, I, p. 221 (anche in P. CALAMANDREI, *Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale*, RomaTrE-Press, 2019, p. 443).

⁽⁹⁾ M. MARTONE, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali e prospettive di riforma*, in *Percorsi Costituzionali*, 2009, n. 3, p. 169 ss.

⁽¹⁰⁾ Al di là della presa di coscienza della “terziarizzazione” del conflitto collettivo, i sindacati hanno giocato un ruolo importante nell'approvazione della l. n. 146/1990 poiché quest'ultima, come affermato da G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in DLRI, 2017, n. 153, p. 81, «pur avendo un proprio contenuto precettivo, ha lasciato ai soggetti collettivi il governo del conflitto e più precisamente ha affidato ad accordi sindacali tra le parti la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali». A tal proposito c'è chi ha icasticamente parlato di una legge “contrattata” per descrivere l'attività di concertazione portata avanti dal Governo e dalle tre confederazioni sindacali: cfr. M. RUSCIANO, *Il ruolo degli attori nel disegno della l. 12 giugno 1990, n. 146*, in RGL, 1991, n. 6, I, p. 409. Sul punto si vedano anche i contributi offerti, tra gli altri, da F. CARINCI, *Lo sciopero nei servizi pubblici: dall'autoregolamentazione alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, in RGL, 1990, n. 6, I, p. 458 ss., ed anche F. DE FALCO, *Diritto di sciopero e interesse dell'impresa*, Jovene, 2003, p. 150 ss.

⁽¹¹⁾ M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, cit., p. 10.

costituzionale successiva agli anni Cinquanta) ⁽¹²⁾ che inevitabilmente finisce per sfociare in un *bilanciamento dinamico* sensibile ad una pluralità di fattori socio-economici.

Chiarito ciò, il comma 1 dell'articolo 1 individua i servizi essenziali in quelli «volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione».

È importante render conto del fatto che, come osservato al momento dell'entrata in vigore della formulazione originaria della legge n. 146/1990, in precedenti stesure del testo legislativo si parlava di “beni” anziché di “diritti della persona”: questa variazione dovrebbe essere dipesa dalla volontà politica di non lasciar adito a future limitazioni che avrebbero potuto afferire alla sfera economico-patrimoniale delle persone ⁽¹³⁾.

A ciò si aggiunga che i servizi oggetto di trattazione sono quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati «indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se operanti in regime di concessione o mediante convenzione».

In altri termini, dall'interpretazione del comma 1 dell'articolo 1, si evince che non è rilevante la natura giuridica del rapporto di lavoro con gli addetti ai servizi ed il regime giuridico in cui operano i gestori, poiché il legislatore fa esclusivo riferimento al profilo funzionale del servizio che può essere gestito indipendentemente da pubbliche amministrazioni o privati.

Per tali motivi l'aggettivo “pubblici” (che connota il sostantivo “servizi”) non deve essere inteso in senso “soggettivo” e/o “oggettivo” – ossia alla stregua dei servizi gestiti da pubblici poteri o sottoposti al controllo e alla direzione pubblica – ma in senso “funzionale”: servizi di utilità generale finalizzati a far fronte ai bisogni diretti ed immediati dei consociati ⁽¹⁴⁾.

Tra l'altro, quest'ultimo aspetto, è divenuto decisivo se si considera l'atomizzazione dei servizi pubblici avutasi a seguito del processo di liberalizzazione del monopolio pubblico, avviato in Italia dal Governo Monti con il c.d. decreto cresci Italia ⁽¹⁵⁾ recependo le politiche europee (sul tema si tornerà trattando della strumentalità dell'attività resa da SDA Express Courier; si veda *supra*, cap. 2, § 2.3).

⁽¹²⁾ L'attività “creativa” posta in essere prima del 1990 in funzione sussidiaria all'allora *vacatio legis* (si vedano, *ex multis*, C. cost. n. 31/1969, n. 222/1976 e n. 125/1980). Tale attività – secondo lo stesso giudice – non viola la riserva di legge stabilita dall'art. 40 Cost., in quanto «la libertà del legislatore in materia non può esercitarsi in misura tale da riuscire lesiva di altri principi costituzionali, indirizzati alla tutela di beni singoli, pari ordinati rispetto a quelli affidati all'autotutela di categorie oppure delle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e dello Stato» (C. cost. n. 31/1969, cit.). Per un approfondimento delle pronunce della Corte costituzionale, si rimanda a E. GHERA, *La Corte costituzionale e il diritto sindacale*, in R. BORTONE (a cura di), *Giustizia costituzionale e relazioni industriali. Atti del convegno – Bari 11/12 novembre 1988*, Cacucci, 1990, p. 96 ss.; U. ROMAGNOLI, *Art. 40*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979; F. CARINCI, *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 1971.

⁽¹³⁾ G. GHEZZI, *Prime riflessioni in margine alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge 12 giugno 1990, n. 146)*, in RGL, 1990, n. 3-4, I, p. 153 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr. B. CARUSO, A. ALAIMO, *Diritto sindacale*, Il Mulino, 2012, p. 298 ss.

⁽¹⁵⁾ Convertito dalla l. n. 27/2012. Per un'analisi approfondita del tema si rimanda a S. GLINIANSKI, G. PINO (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2013, p. 1 ss.

Ai diritti della persona tutelati, tassativamente indicati al comma 1, segue una lista esemplificativa dei servizi pubblici essenziali funzionalmente connessi al loro concreto esercizio ⁽¹⁶⁾.

A tal proposito, l'inciso «in particolare nei seguenti servizi» non sembra lasciare alcun dubbio interpretativo circa il carattere esemplificativo dell'elencazione, aperta, dunque, al possibile ampliamento per effetto della “regolazione pluralista” ⁽¹⁷⁾: del legislatore, delle parti sociali o della Commissione di garanzia (che può ritenere “essenziali” servizi “innominati” dalla fonte eteronoma).

Si può condividere quell'orientamento dottrinale secondo il quale il legislatore, nel novellare il citato articolo 1, abbia optato per una tecnica c.d. *composita*, designando, dapprima, il *vulnus* dei diritti da tutelare ed, in seguito, una esemplificazione dei più importanti servizi pubblici essenziali direttamente connessi al loro esercizio ⁽¹⁸⁾.

Quest'ultimi, teologicamente orientati alla tutela dei diritti tassativamente individuati, rendono il contemperamento “dinamico” e mutevole in relazione all'evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro e dei bisogni sociali ⁽¹⁹⁾ nonché delle peculiarità del caso concreto da risolvere.

Bisogni sociali che, come a più riprese affermato dal giudice delle leggi, sono equior- dinati in una società complessa come quella attuale ⁽²⁰⁾.

Chiarito lo scenario, per comprendere al meglio gli approdi della “regolazione pluralista” in ragione della dinamicità delle esigenze e della complessità sociale è opportuna una breve disamina dei più recenti bilanciamenti tra interessi ⁽²¹⁾ nell'individuazione di nuovi servizi essenziali.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Cass. n. 17082/2011. Per un approfondimento in dottrina del contenuto dell'art. 1 e della relativa tecnica legislativa usata, si rimanda a M. RUSCIANO, *Art. 1*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè, 1991, p. 14 ss.; T. TREU, *L'ambito di applicazione della legge*, in NLCC, 1991, n. 1-2, p. 4 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Art. 1*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli, 1994, p. 59 ss.

⁽¹⁷⁾ T. TREU, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralista*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II, p. 1380; sul medesimo tema anche U. ROMAGNOLI, *Le fonti regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, in LD, 1991, p. 555 ss.

⁽¹⁸⁾ A. PILATI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet, 1998, p. 495 ss.

⁽¹⁹⁾ Sul tema del bilanciamento “dinamico” oggetto della funzione interpretativa della Commissione di garanzia, G. SANTORO-PASSARELLI, *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018, p. 305; C. PINELLI, *Individuazione e tutela dei diritti fondamentali degli utenti dei servizi pubblici essenziali*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, cit., p. 3 ss.; G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2009.

⁽²⁰⁾ P. PASCUCCI, *Conflitto, libertà sindacale e diritto del lavoro nella complessità sociale*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale. Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Giuffrè, 2017, p. 219 ss.

⁽²¹⁾ Al mutare degli interessi dei cittadini/utenti, si contrappone la fissità dell'interesse collettivo dei lavoratori che rappresenta un *posterius* di qualunque sciopero: si veda G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, p. 64; M. DELL'OLIO, G. BRANCA, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam, 1980, p. 43 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, cit., p. 85. Affermazione confermata da risalente ed univoca giurisprudenza: cfr. Cass. n. 6831/1987 secondo cui «Costituendo, tuttavia, lo sciopero un diritto individuale del lavoratore, suscettibile di collettivo esercizio, perché diretto alla tutela di un interesse collettivo, il suo esercizio richiede, comunque, che l'astensione totale o parziale dal lavoro sia collettivamente concordata, a prescindere, quindi, da chi

Anzitutto, per quanto attiene all'attività della CGSSE, nell'operare un rimando a quanto trattato nei paragrafi a seguire, ci si limita a rimarcare l'ampia discrezionalità di cui è dotata l'*authority*.

Una discrezionalità che porta alla risoluzione del contrasto tra beni di rilievo costituzionale, formalmente (e di fatto) non ordinati dal legislatore in un rapporto gerarchico, e che sono via via considerati in relazione ad un determinato conflitto collettivo.

Si tratta dunque di una discrezionalità sia c.d. "pura" ⁽²²⁾ (giacché la normativa non predetermina in modo completo tutti i comportamenti dell'amministrazione), sia "tecnica" che spetta alla Commissione e che si sostanzia in un'attività di giudizio a contenuto specifico ⁽²³⁾: essa è chiamata ad esprimersi su fatti complessi che non possono essere giudicati come "esistenti" o "inesistenti".

L'accertamento da compiersi per il bilanciamento degli interessi, dunque, lascia inevitabilmente spazio a valutazioni di ampio respiro ancorché limitate da fini ricavabili direttamente o indirettamente dalla carta costituzionale.

Una certa dottrina, a ragion veduta, ha parlato di discrezionalità "politico-costituzionale" per differenziale l'agire dall'autorità garante per gli scioperi dal più tradizionale e diffuso modello di amministrazione burocratica ⁽²⁴⁾.

Tutto ciò è ancor più evidente in relazione ai servizi strumentali.

D'altronde, in ragione della salvaguardia «delle esigenze del servizio nella sua globalità», l'ampliamento dei servizi pubblici "nominati", ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13, lettera *b*, trova applicazione la legge n. 146/1990 anche per i «servizi strumentali, accessori o collaterali» nel caso in cui il «servizio sia svolto con una pluralità di amministrazioni o imprese».

Per quanto concerne, invece, l'intervento della fonte eteronoma, occorre ricordare la vicenda che indusse, nel 2015, il legislatore a far rientrare la «fruizione del patrimonio storico ed artistico della Nazione» e, dunque, l'apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali ⁽²⁵⁾, nel campo applicativo della legge n. 146/1990 ⁽²⁶⁾.

Prima del decreto-legge n. 146/2015 (poi convertito dalla legge n. 182/2015), infatti, la lettera *a* dell'articolo 2, legge n. 146/1990, considerava il "patrimonio storico-artistico" solo in riferimento alla "sicurezza" (*rectius*, salvaguardia e conservazione).

prende l'iniziativa della sua attuazione». Autorevole dottrina ritiene che senza lo sciopero – quale strumento di pressione e rivendicazione di istanze – non vi sarebbe stata neanche l'aggregazione di interessi da cui trae origine l'interesse collettivo: cfr. M. RUSCIANO, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, cit.

⁽²²⁾ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2011, p. 376 ss.

⁽²³⁾ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1993; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problema*, Giuffrè, 1939.

⁽²⁴⁾ A. MORRONE, C. CARUSO, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, cit., p. 363.

⁽²⁵⁾ D.lgs. n. 42/2004 (art. 1).

⁽²⁶⁾ La novità normativa ha suscitato un vivo interesse della dottrina: si rimanda, in particolare a C. ZOLI, [La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero](#), in [Aedon](#), 2015, n. 3. Cfr. G. PIPERATA, [Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015](#), [ivi](#); G. PINO, [Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale](#), in *DLM*, 2017, n. 3.

A tal proposito, come si legge nella relazione alla legge di conversione del decreto-legge n. 146/2015, «il patrimonio culturale è conservato proprio per essere fruito». Orbene, nonostante l'intervento legislativo appare essere pienamente rispondente alla logica dell'opportunità e del buon senso, specie in un Paese che vede nell'indotto virtuoso del turismo uno dei principali volani per la propria economia, ci si chiede perché proprio nel 2015 si sia avvertita questa necessità e perché si sia fatto ricorso allo strumento emergenziale del decreto-legge.

Per rispondere occorre tornare all'«estate calda», che travolse il settore nel 2015, a seguito delle immagini di una moltitudine di turisti stranieri inconsapevolmente in coda e spaesati sotto il sole rovente davanti all'ingresso dell'anfiteatro Flavio (riprese che fecero il giro del mondo in un momento estremamente complesso per la credibilità internazionale dello Stato).

Ebbene, il decreto-legge n. 146/2015 è stato la risposta del Governo all'enorme pressione mediatica che si venne a creare in seguito alle astensioni lavorative registratesi, a stretto giro, in diversi musei capitolini e nei siti archeologici di Pompei, del Colosseo e dei Fori Imperiali.

Segno che per rendersi conto dei bisogni della collettività e per agire, talvolta, la politica necessita dello sprono dei mass media nonostante il problema sia ampiamente noto.

Tra l'altro nel caso del Colosseo e dei Fori, l'astensione collettiva non ha avuto la forma dello sciopero bensì quella dell'assemblea (si veda *infra*, cap. 6, § 4), indetta dalle OO.SS. per manifestare il disagio dei lavoratori per la protratta mancata corrispondenza degli arretrati del salario accessorio maturato e non goduto.

Non da ultimo si rileva che autorevole dottrina, già all'indomani dell'emanazione della legge fondamentale per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali, aveva ammonito circa la reale intenzione del legislatore del tempo finendo per preconizzare ciò che poi sarebbe successo: «deve essere garantito in ogni caso il servizio di vigilanza nei musei, ma non altrettanto può dirsi per la presenza dei custodi necessari a garantire l'apertura dei musei ai visitatori: eppure si può star certi che, mentre inserivano i beni culturali nell'elenco, i parlamentari pensavano anche al danno all'economia e all'immagine turistica del nostro paese provocato dalle frequenti chiusure per sciopero dei musei»⁽²⁷⁾.

1.1. *Segue: l'attività interpretativa della Commissione di garanzia alle prese con la rimodulazione delle libertà fondamentali e delle nuove esigenze sociali ai tempi del Covid-19*

Nel precedente paragrafo ci si è soffermati sull'ampia discrezionalità c.d. politico-costituzionale, ancorché tecnica/amministrativa, della Commissione di garanzia nell'effettuare il contemperamento *dinamico*, tra interessi e diritti, affidatogli dal legislatore sin dalla prima stesura della legge n. 146/1990.

Nel compiere questa sua attribuzione, generalmente, ci si avvale di una certa istruttoria contraddistinta in prevalenza dal dialogo con le parti sociali di volta in volta interessate.

⁽²⁷⁾ U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 74.

Tanto più che la fonte negoziale, come si è detto, è indubbiamente quella a cui demanda la legge e la Costituzione «nell'istituzionalizzazione consensuale del conflitto»⁽²⁸⁾.

Tuttavia, la recente emergenza epidemiologica da Covid-19 ha imposto, dall'oggi al domani, nuove valutazioni di contemperamento a 360° in tutti i settori economico-sociali del Paese.

Sicché, forse per la prima volta sin dalla sua istituzionalizzazione, la Commissione di garanzia ha dovuto confrontarsi con una certa frenesia indotta principalmente dalla compresenza di due fattori:

- l'esiguità del tempo di “cognizione e risposta”, in ragione del fatto che l'emergenza (soprattutto durante il periodo di *lockdown*) è stata così diffusa e improvvisa da non lasciare materialmente il tempo di acquisire dati, conoscenza e consapevolezza in modo approfondito;
- una repentina rimodulazione tra diritti costituzionali con conseguente forte limitazione di quelli fondamentali, situazione quasi del tutto sconosciuta anche al nostro ordinamento positivo.

In particolare, ci si riferisce alla residuale ipotesi dello “stato di guerra” con conferimento dei pieni poteri al Governo, di cui all'articolo 78 Cost., o alla nozione di “eventi emergenziali” contenuta nel Codice della Protezione civile, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 1/2018⁽²⁹⁾.

Proprio in riferimento alla normativa di sostegno all'agire della Protezione civile, si osserva che l'articolo 23 ss. dello stesso decreto, diversamente dalla legge n. 146/1990, definiscono puntualmente strumenti esperibili, modalità e loro condizione d'esercizio al verificarsi di eventi di simile gravità.

In ragione di ciò si può sostenere che il contemperamento sia al contempo *dinamico* e *frenetico*.

Orbene, ci si guarda bene dall'utilizzare l'enfatica espressione «sospensione dei diritti costituzionali», che si ritiene anche giuridicamente scorretta, seppur questa abbia ricevuto notevole fortuna nella stampa, di ogni grado e livello.

È, invece, preferibile utilizzare il neologismo “rimodulare” giacché questo significa «Modulare, adattare, variare, regolare nuovamente un'entità, una risorsa, un importo in base a sopravvenuti obiettivi o esigenze»⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ M. RUSCIANO, *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, cit., p. 15.

⁽²⁹⁾ L'art. 7 del Codice della Protezione civile prevede che, «Ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, gli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono in: a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24».

⁽³⁰⁾ Dal dizionario Treccani, voce [Rimodulare \(Neologismi\)](#), 2013.

Tra l'altro "rimodulare" è anche sinonimo di "contemperare", ovvero «ridurre una cosa al temperamento d'un'altra»⁽³¹⁾, tanto per non perder mai di vista il *fil rouge* dell'intera indagine scientifica sin qui condotta.

È dunque la portata straordinaria e transitoria dell'emergenza a consentire forti limitazioni ai diritti fondamentali, a delineare la misura della legittimità delle misure adottate⁽³²⁾.

A tal proposito, autorevolmente si è fatto presente che «è vero che la libertà di circolazione può essere limitata "per motivi di sanità o di sicurezza" (art. 16, comma primo, Cost.), ma nel nostro caso più che una limitazione è avvenuta una soppressione. Il diritto di riunirsi può incontrare un divieto "per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica" (art. 17, terzo comma, Cost.), ma solo se le riunioni che avvengono in luogo pubblico mentre sono state rigorosamente vietate anche tutte le riunioni in luoghi privati. Si è giunti a non consentire l'esercizio in comune, sia in pubblico che in privato, della fede religiosa e sono state prese misure che hanno impedito il lavoro e l'attività economica»⁽³³⁾.

In altri termini, diritti e libertà garantiti in massimo grado dalla Costituzione sono stati parzialmente compressi per effetto di una pluralità di fonti abilitate a farlo (decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti di singoli Ministri, di Presidenti di Regione o di ordinanze comunali), e la Commissione ha dovuto prendere atto di questo nuovo status quo.

Sennonché, come si avrà modo di chiarire successivamente (si veda *infra*, cap. 7, § 3), i reiterati inviti ("fermo invito") del Garante a non effettuare astensioni collettive rivolto «a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali [...] al fine di evitare ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus», almeno in un primo momento dell'emergenza, ha colpito tutti gli addetti a qualunque titolo impiegati nei servizi già ritenuti essenziali. In questo contesto e per un limitato lasso temporale (ovvero durante i 69 giorni di *lockdown*, dal 10 al 18 maggio 2020), alcuni servizi sono inaspettatamente diventati forse essenziali, mentre contemporaneamente altri perdevano questa accezione (ad esempio il servizio ristorazione negli aeroporti o l'attività di custodia e portierato presso gli Istituti universitari).

Su tutti, gli addetti a vario titolo impiegati nella logistica (compresi i *riders*; si veda *infra*, § 2.3) o quelli della grande distribuzione organizzata (gli addetti alle vendite nel commercio al dettaglio alimentare, ecc.).

A ben vedere, mentre i servizi improvvisamente non più essenziali rimangono comunque connotati dalla loro qualifica, si deve ritenere che la nozione di servizio pubblico essenziale – seppur per periodi temporali limitati – sia destinata, per effetto di un possibile intervento amministrativo, ad un necessario ulteriore ampliamento con

⁽³¹⁾ Voce *Contemperare* in www.lessicografia.it.

⁽³²⁾ Caruso, in F. DE STEFANO, [La pandemia aggredisce anche il diritto?](#) (intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani), in www.giustiziainsieme.it, 2 aprile 2020.

⁽³³⁾ Lattanzi, in F. DE STEFANO, [La pandemia aggredisce anche il diritto?](#), cit.

relativa estensione dell'efficacia soggettiva delle norme di riferimento in tema di sciopero ⁽³⁴⁾.

È evidente che l'attuale stato emergenziale, anche per via dell'inevitabile interconnessione delle sorti tra i Paesi maggiormente industrializzati del mondo, continuerà ad importare delle conseguenze molto serie in termini di recessione economica per tutta l'Europa e, in particolare, per l'Italia.

In conseguenza di ciò, si ritiene di condividere il recente giudizio del Garante che ha ammonito circa una prossima «possibile recrudescenza del conflitto collettivo».

Ovviamente la risposta non può essere affidata unicamente alla logica della repressione, neanche mascherata dalla reiterazione *ad libitum* e *sine die* “dell'invito a non scioperare sino al...”.

Occorre quindi fuoriuscire dall'ottica emergenziale per affidarsi nuovamente alla strada maestra del temperamento degli interessi, tornando a governare il conflitto «affinché si svolga nell'ambito di regole legali e contrattuali adeguate ai mutamenti sociali ed economici» ⁽³⁵⁾.

E ciò soprattutto perché gli scioperi sembrano tutti direttamente, o indirettamente, connessi con il timore dei lavoratori di esposizione a contagio da coronavirus.

2. I servizi “strumentali” ai servizi pubblici essenziali e il riflesso dell'*outsourcing* sul perimetro applicativo della legge n. 146/1990

Più incerto e, per certi aspetti, interessante il ruolo giocato dalla CGSSE nella definizione dei servizi strumentali ai servizi pubblici essenziali.

Anzitutto, è bene tener presente che manca una nozione legale volta a chiarire cosa sia «ontologicamente» ⁽³⁶⁾ strumentale; giacché la legge n. 146/1990, e successive modificazioni, all'articolo 13, lettera *b*, si è limitata ad esplicitare che il suo contenuto trova applicazione anche nei «servizi strumentali, accessori o collaterali» a quelli essenziali ⁽³⁷⁾.

Si noti, fra l'altro, che nel varare il testo definitivo della legge scomparve il riferimento alle «attività immediatamente strumentali» (erano dunque espressamente riconosciuti fra i servizi essenziali) che invece era presente all'articolo 1, comma 2, del testo approvato dal Senato ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ G. PINO, *Il servizio pubblico essenziale al tempo del coronavirus*, in www.ildiaridellavoro.it, 6 aprile 2020; Su ulteriori considerazioni circa le ricadute della pandemia sull'essenzialità di taluni lavori, si rimanda a G. NICOSIA, *Pandemia, nuovi lavori (e servizi) essenziali e nuove libertà*, in *LPA*, 2020, n. 2, p. 4 ss.

⁽³⁵⁾ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019*, 2020, p. 27.

⁽³⁶⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Note a margine dello sciopero nei servizi strumentali dei servizi pubblici essenziali*, in *Newsletter CGS*, 2005, n. 3.

⁽³⁷⁾ L'articolo in commento prevede che, «Nel caso in cui il servizio sia svolto con il concorso di una pluralità di amministrazioni ed imprese, la Commissione può convocare le amministrazioni ed imprese interessate, incluse quelle che erogano servizi strumentali, accessori o collaterali, e le rispettive organizzazioni sindacali, e formulare alle parti interessate una proposta intesa a rendere omogenei i regolamenti di cui al comma 2 dell'art. 2, tenuto conto delle esigenze del servizio nella sua globalità».

⁽³⁸⁾ Sul punto G. GHEZZI, *Lo sciopero nei servizi pubblici: considerazioni sul testo approvato dal Senato della Repubblica*, in *RIDL*, 1989, n. 1, I, p. 46; G. GHEZZI, *Prime riflessioni in margine alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge 12 giugno 1990, n. 146)*, cit., p. 165.

Di talché si può ritenere che la nozione di essenzialità del servizio racchiuda al suo interno anche il concetto di *strumentalità* ⁽³⁹⁾.

Questi servizi sono tutti quelli funzionalmente collegati agli essenziali, la cui sospensione potrebbe pregiudicare l'erogazione del servizio pubblico.

Pertanto, l'elencazione esemplificativa dei servizi pubblici essenziali (di cui al comma 2 dell'articolo 1, legge n. 146/1990) deve essere estesa fino a ricomprenderne anche altri che sono strumentali e/o funzionali rispetto a quelli indicati dal legislatore, e, cioè, che pur non essendo stati "nominati" nel suddetto elenco, sono, comunque, volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 146/1990, e successive modificazioni.

Si può ritenere, dunque, che per servizio strumentale ai servizi pubblici essenziali debba intendersi quel segmento di attività produttiva, pubblica o privata che sia, che abbia con il servizio essenziale un nesso di "interdipendenza bidirezionale funzionale".

Icastica espressione quest'ultima, volta a far comprendere che tra i due servizi in parola debba esservi una reciproca necessità: l'uno dovrebbe costituire il presupposto o il naturale sbocco dell'altro ⁽⁴⁰⁾.

E così, una siffatta qualificazione comporterebbe l'estensione, in capo alle rappresentanze sindacali di dette attività, degli oneri legati alla procedimentalizzazione del conflitto collettivo novellati dalla legge n. 146/1990 ⁽⁴¹⁾ per i servizi pubblici essenziali e, di conseguenza, la necessarietà di un ulteriore accordo sindacale volto all'individuazione di nuove quantità minime di prestazioni indispensabili.

Non solo l'accordo sulle prestazioni indispensabili, i datori di lavoro hanno un rimarchevole interesse ad accertare la strumentalità del servizio reso dalle proprie aziende così che possano godere anche di un rilevante lasso temporale dalla proclamazione formale dello sciopero alla sua effettuazione ⁽⁴²⁾ riorganizzando al meglio la propria azienda (c.d. *crumiraggio interno*) ⁽⁴³⁾ e riducendo, di conseguenza, i disagi per i cittadini/utenti e le perdite di produttività.

Ed è questo il motivo che spiega il perché, quando la Commissione di garanzia individua nuovi servizi strumentali, d'imperio o avallando una richiesta dell'ente gestore del servizio, si manifesta la netta opposizione delle sigle sindacali interessate.

⁽³⁹⁾ G. PINO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020.

⁽⁴⁰⁾ E. ERARIO BOCCAFURNI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: l'attività interpretativa e valutativa della Commissione di garanzia nel contemperamento degli interessi in gioco*, in *LPO*, 2019, n. 11-12, p. 620 ss.

⁽⁴¹⁾ P. CAMPANELLA, *op. cit.*

⁽⁴²⁾ Al fine di consentire alle amministrazioni o alle imprese che forniscono il servizio l'erogazione delle prestazioni indispensabili, di predisporre misure di composizione del conflitto e di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, il preavviso minimo entro cui comunicare l'indizione dello sciopero è di 10 giorni ai sensi e per gli effetti del comma 5 dell'art. 2, l. n. 146/1990.

⁽⁴³⁾ È costante orientamento della Suprema Corte ritenere legittimo il c.d. *crumiraggio* indiretto interno, ovvero la sostituzione di lavoratori scioperanti con altri precedentemente impiegati in mansioni differenti. Il datore di lavoro al fine di non incorrere in un ricorso sindacale *ex art.* 28, l. n. 300/1970 può, dunque, «utilizzare ogni mezzo legale che, senza impedire od ostacolare l'esercizio del diritto di sciopero, sia diretto a contenere gli effetti negativi della sospensione dell'attività, anche se l'affidamento delle mansioni svolte dai lavoratori in sciopero ad altri dipendenti avvenga in violazione di una norma di legge o del contratto collettivo» (Cass. n. 26368/2009).

Si consideri che la Corte costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della legge di riferimento, ha chiarito, ancorché difficilmente vi sarebbero stati dubbi in merito, che gli obblighi contenuti nella novella normativa sono predisposti «al solo fine di proteggere le aspettative dei cittadini e non per tutelare un interesse dell'impresa»⁽⁴⁴⁾. Sicché anche nel deliberare sul vincolo di strumentalità, la Commissione non può che muovere dal medesimo principio ancorché temperato da ragioni di opportunità e contemperamento tra interessi contrapposti via via in rilievo⁽⁴⁵⁾.

Proprio per decidere tali questioni sono state emanate in materia delle linee guida, secondo le quali il nesso di strumentalità va valutato tenendo conto «dell'incidenza che l'esercizio del diritto di sciopero (anche in ragione delle sue modalità e della sua durata) può avere sul funzionamento del servizio pubblico essenziale e sulla stessa erogazione delle prestazioni indispensabili, quando vi sia concomitanza di scioperi nei due servizi»⁽⁴⁶⁾.

La valutazione dell'«incidenza sul servizio» ha portato la Commissione ad adottare delibere interpretative in cui il medesimo servizio viene «spacchettato» sotto il profilo funzionale: Il servizio di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta (ovvero gestione dei parcheggi), ad esempio, svolto dagli ausiliari del traffico non ha natura strumentale al diritto alla mobilità, al contrario di quanti siano funzionali alla rimozione di veicoli in sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico⁽⁴⁷⁾. Sennonché, una lettura attenta della linea interpretativa offerta dall'*authority* suggerisce quella che, probabilmente, è la vera lacuna lasciata colpevolmente insoluta dal legislatore del 1990: la mancanza di una nozione ontologicamente certa volta a definire *ex ante* cosa debba intendersi per «servizio strumentale».

⁽⁴⁴⁾ Si veda C. cost. n. 317/1992, in *FI*, 1992, I.

⁽⁴⁵⁾ *Ex multis*, è quanto emerge anche dalla delibera n. 04/120, circa la strumentalità dell'attività di verifica e vendita dei titoli di viaggio nel TPL: «La Commissione ritiene che la prestazione resa dagli addetti alle attività di verifica dei titoli di viaggio e delle biglietterie sia strettamente accessoria al servizio principale, in quanto funzionale all'esigenza dell'azienda di garantirsi la controprestazione resa dagli utenti (il prezzo del biglietto) secondo la predisposta organizzazione aziendale. Tale prestazione, infatti, è collegata al servizio principale da un tale vincolo di coesistenzialità, da non potersi affermare che, in assenza di detto personale, il servizio durante le fasce sia reso «in modo completo» ovvero secondo «l'ordinario programma di esercizio». *D'altra parte, il datore di lavoro non può essere costretto ad erogare il servizio durante le fasce per tutelare il diritto alla mobilità dei cittadini, a retribuire il personale ivi impiegato e, contestualmente, non poter contare su una prestazione strettamente integrata con il servizio.* Detta situazione, perpetuandosi in numerosi scioperi, potrebbe indurre lo stesso datore a rifiutare le prestazioni offerte ed inutilizzabili, ovvero utilizzabili solo attraverso maggiori oneri o spese, in relazione alla obiettiva preesistente struttura ed organizzazione dell'impresa (la quale, come previsto dalla legge, deve essere eguale, sia nelle fasce che al di fuori di esse)»

⁽⁴⁶⁾ Linee guida contenute nella [Relazione sull'attività della Commissione \(1° agosto 1996-30 aprile 1997\)](#), 1997, p. 9.

⁽⁴⁷⁾ Delibera n. 05/468: «se ai cosiddetti Ausiliari del traffico sono conferite solo funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta (ovvero gestione dei parcheggi), può ritenersi che siano addetti ad attività aziendali diverse e non strumentali rispetto alla gestione del servizio di trasporto pubblico locale; [...] se, invece, oltre all'adibizione alle attività di cui sopra, tale personale sia adibito ad attività funzionale alla prevenzione ed all'accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico, svolgendo dunque mansioni funzionali alla circolazione dei mezzi adibiti al servizio di trasporto pubblico locale, tale attività dovrà essere considerata come complementare e strumentale ai servizi della mobilità e, quindi, il personale ad essa addetto dovrà ritenersi assoggettato alla richiamata normativa sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ivi compresa la disciplina relativa alle procedure di raffreddamento e conciliazione».

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

Ebbene, legare la individuazione di siffatti servizi «all'incidenza che lo sciopero può avere sul funzionamento del servizio essenziale» fa sì che il confine oggettivo delle attività ausiliarie sia eccessivamente legato al libero arbitrio dell'organo giudicante ⁽⁴⁸⁾ e, comunque, l'individuazione necessariamente finirebbe per intervenire solamente dopo che uno sciopero è stato effettuato ed ha recato un danno ai diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini/utenti.

Ed infatti, pensare di fare un giudizio prognostico degli effetti di uno sciopero appare concezione distante dalla realtà quotidiana.

La Commissione, di norma, interviene quando il conflitto è “nell'aria” o ha già iniziato a manifestare la sua forza dirompente.

Da giudizio “prognostico”, dunque, si passa de facto a giudizio “controfattuale”, inaccettabile proprio perché svolto *ex post*.

Servirebbe, forse, un nuovo criterio interpretativo, un presupposto logico differente nel riconoscimento di quel nesso di “interdipendenza bidirezionale funzionale”, così come poc'anzi definito.

Ruolo di «supplenza» ⁽⁴⁹⁾ alla legge, nell'individuazione e regolamentazione di queste attività, è stato svolto anche dalla fonte autonoma oltre che dalla Commissione di garanzia ⁽⁵⁰⁾.

In altri termini, è la legge n. 146/1990, all'articolo 1, comma 2, a contenere un elenco – esemplificativo e non tassativo – dei servizi pubblici essenziali, che può essere integrato dalla Commissione di garanzia, nell'esercizio della sua funzione c.d. interpretativa, o dalla giurisprudenza anche alla luce dell'evolversi dei bisogni della collettività. Ed infatti, la regolamentazione secondaria ha spesso colmato le lacune riconoscendo pattiziamente il nesso di strumentalità e prevedendo, di conseguenza, una disciplina delle prestazioni minime indispensabili anche per i servizi in parola ⁽⁵¹⁾.

Sicché, nella dicotomia dei rapporti temporali entro cui le diverse fonti accennate operano, in assenza di previsioni legali, l'individuazione di dette attività come strumentali resta affidata all'*authority*, chiamata a pronunciarsi valutando il caso concreto ⁽⁵²⁾.

Infatti, come è stato affermato nel 2005, «se è vero, così come appare vero, che la Commissione ha la facoltà di includere servizi strumentali nelle discipline di settore deliberate in via autoritativa, deve, a maggior ragione, ammettersi che tale facoltà possa spettare anche in via interpretativa» ⁽⁵³⁾.

Inoltre, la Commissione di garanzia è chiamata a pronunciarsi proprio su tutte quelle questioni interpretative che nascono dalla corretta applicazione degli accordi sindacali

⁽⁴⁸⁾ Si condivide autorevole dottrina, che proprio in riferimento al riconoscimento del vincolo di strumentalità discorre di «notevole discrezionalità applicativa lasciata all'interprete». Si veda sul punto G. SANTORO-PASSARELLI, *Note a margine dello sciopero nei servizi strumentali dei servizi pubblici essenziali*, cit.

⁽⁴⁹⁾ Definizione data dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 4.

⁽⁵⁰⁾ G. PROIA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, 2016, p. 238 ss.

⁽⁵¹⁾ Ed, infatti, la legge non opta per una concreta regolamentazione del servizio ma demanda tale compito alle parti sociali o, in via residuale, alla Commissione di garanzia in tal senso; quest'ultimo principio è ribadito anche dalla giurisprudenza: si veda *ex multis* C. cost. n. 344/1996, in *FI*, 1997, I.

⁽⁵²⁾ M. MAGNANI, *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti*, in *RIDL*, 2005, n. 1, I, p. 66 ss.

⁽⁵³⁾ In questi termini, Martone, al tempo Presidente della Commissione di garanzia nella delibera n. 626/2005: «La Commissione ritiene di non adottare una delibera di indirizzo generale sulle attività strumentali nei servizi pubblici essenziali».

o dei codici di autoregolamentazione che estendono il proprio perimetro oggettivo a varie attività.

In tal senso, è fortemente esemplificativa la delibera sulla *non riconducibilità, nell'ambito di applicazione delle legge n. 146/1990, e successive modificazioni, dei servizi di trasporto e consegna di materiale di stampa (quotidiani, settimanali) presso i rivenditori (edicole)*; ove la Commissione ha inteso interpretare in senso restrittivo l'attività di «Trasporto e distribuzione stampa e materiale elettorale al fine di garantire la libertà di comunicazione ed il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali» presente nella declaratoria delle prestazioni indispensabili del Codice di autoregolamentazione dell'esercizio dello sciopero nel settore dell'autotrasporto in conto terzi ⁽⁵⁴⁾.

Tutto ciò è ancor più evidente se si considera che, secondo granitico orientamento, invalso nelle pronunce della stessa CGSSE, il servizio strumentale può essere assicurato anche da soggetti che nulla hanno a che fare con quello erogatore del servizio essenziale ⁽⁵⁵⁾.

Nell'incertezza della fonte autonoma e nel silenzio del legislatore, tuttavia, il ruolo della stessa nell'individuazione e regolamentazione dei servizi strumentali resta oggi di primissimo piano.

E tutto ciò nonostante la necessità, o meno, di una specifica delibera di indirizzo generale della Commissione sui servizi strumentali sia da sempre dibattuta dai vari componenti della stessa.

Ed infatti, le proposte circa l'eventuale sua deliberazione sul tema non sono state mai avallate ⁽⁵⁶⁾ e si è scelto, dunque, di continuare, da un lato, nell'adozione di delibere specifiche *ad hoc* per singoli casi concreti futuri e, dall'altro, di favorire la sottoscrizione di accordi volti ad assicurare ai cittadini/utenti un livello minimo di prestazioni indispensabili al pari di quanto avviene per i servizi pubblici essenziali.

⁽⁵⁴⁾ Delibera n. 1025/2014, in cui si è stabilito che «L'articolo 3 del Codice di autoregolamentazione dell'esercizio dello sciopero nel settore dell'autotrasporto in conto terzi, del 20 giugno 2001 (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia, con deliberazione n. 01/93, del 19 luglio 2001, e pubblicato in G.U. n. 179, del 3 agosto 2001), annovera, tra le prestazioni indispensabili, il «Trasporto e distribuzione stampa e materiale elettorale al fine di garantire la libertà di comunicazione ed il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali». Le parole «stampa e materia elettorale» contenute nella citata disposizione non si riferiscono a categorie merceologiche distinte, ma si pongono, tra di esse, in un rapporto di specificazione, tale per cui oggetto di prestazione indispensabile sono, esclusivamente, il trasporto e la distribuzione della stampa che attiene, quest'ultima, alla materia elettorale (ad esempio, le schede elettorali, i registri). Le finalità che la disposizione si preoccupa di tutelare sono, infatti, coerentemente, la libertà di comunicazione («degli elettori», naturalmente, che, attraverso la scelta dei propri rappresentanti, esercitano la sovranità popolare riconosciuta dall'articolo 1 della Costituzione) e, pertanto, il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali. Tale interpretazione risulta confermata, peraltro, dalle considerazioni svolte dalla Commissione nell'ambito della delibera di valutazione di idoneità del Codice di autoregolamentazione del Trasporto Merci. In tale sede, infatti, l'Autorità, ai fini del giudizio ad essa demandato dalla legge, ha accolto, con particolare favore, l'opportuno inserimento, al punto 3 della disciplina del trasporto di «materia elettorale», omettendo qualsiasi riferimento ad altro genere di carta stampata».

⁽⁵⁵⁾ Si vedano *ex multis* le delibere n. 04/472 (sanità), n. 05/23 (energia), n. 05/24 (energia), n. 05/84 (telecomunicazioni).

⁽⁵⁶⁾ Tale volontà è stata espressa nella delibera n. 626/2005, cit. (Presidente Martone), a cui presero parte gli allora Commissari Vallebona, Magnani, Melica, Lippolis, Di Cagno, Proia e Tiraboschi: «La Commissione delibera, all'unanimità, di approvare la proposta del Presidente di non adottare, allo stato, una delibera di carattere generale e di seguire la prassi adottata fino ad oggi».

Sicché, si è scelto di deliberare unicamente riguardo al riparto organizzativo di competenze tra i Commissari responsabili dei vari settori e tra i responsabili del procedimento in organico all'*authority* ⁽⁵⁷⁾.

La partita riguardante i molti possibili servizi strumentali è ancora, in gran parte, da giocare giacché gli stessi seguono l'evoluzione delle modalità d'esercizio d'impresa e dei nuovi bisogni della società.

A fini esemplificativi si consideri che la Commissione, in stagioni diverse, nell'esercizio della sua attività interpretativa, ha considerato strumentale nel solo comparto aereo: la gestione tecnica degli impianti radar e delle reti ⁽⁵⁸⁾, il servizio di trasporto dei passeggeri, l'attività prestata dai controllori di volo, i servizi di rifornimento carburante ed il servizio di catering, a pari di quello legato alla pulizia (anche degli aeroporti), a bordo degli aerei ⁽⁵⁹⁾.

Non solo, tra i tanti, si pensi al trasporto scolastico svolto per conto dei Comuni ⁽⁶⁰⁾, le attività che incidono sul regolare esercizio dei mezzi addetti al trasporto pubblico locale di persone ⁽⁶¹⁾ (servizio pulizia, rifornimento di carburante, il rabbocco dei liquidi ed il controllo meccanico di efficienza, la movimentazione dei mezzi), al servizio di refezione per gli istituti scolastici di istruzione primaria ⁽⁶²⁾ o quella offerta ai degenti nei nosocomi ⁽⁶³⁾, il servizio fornitura e lavanderia di biancheria per gli ospedali

⁽⁵⁷⁾ Delibera n. 544/2004, in tema di connessione tra servizio principale e servizio strumentale.

⁽⁵⁸⁾ Delibera n. 14/387 e n. 04/148.

⁽⁵⁹⁾ Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387, cit.).

⁽⁶⁰⁾ Delibera n. 08/570, in cui è specificato che il servizio di trasporto scolastico svolto per conto dei Comuni ha natura strumentale: «La Commissione delibera che il servizio di trasporto scolastico è da considerarsi servizio pubblico essenziale, trattandosi di un servizio di supporto ad altro servizio comunale riconosciuto essenziale, ai sensi della legge n. 146 del 1990 e dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale, valutato idoneo dalla Commissione con deliberazione n. 02/181 del 25 settembre 2002 (pubblicato in G.U. n. 256 del 31 ottobre 2002)».

⁽⁶¹⁾ Delibera n. 10/309, di orientamento in ordine al «carattere strumentale dell'attività svolta dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi rispetto al trasporto pubblico locale urbano», secondo cui «La Commissione ritiene che le attività che incidono sul regolare esercizio dei mezzi addetti al trasporto pubblico di persone, quali il rifornimento di carburante, il rabbocco dei liquidi ed il controllo meccanico di efficienza, la movimentazione dei mezzi, ecc., devono ritenersi "accessorie strumentali", nel senso di strettamente funzionali al servizio del trasporto pubblico locale. Per contro, lo sciopero degli addetti al servizio esclusivo di pulizia dei mezzi adibiti al trasporto pubblico di persone non è soggetto alla disciplina della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il settore del trasporto pubblico locale (adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70), ma alla normativa che disciplina l'esercizio del diritto di sciopero nel settore pulizie e servizi integrati/multi servizi».

⁽⁶²⁾ Diverse negli anni sono le delibere CGSSE sulle imprese operanti nel settore della refezione scolastica: si segnalano la n. 32516/2008, n. 798/2012, n. 2376/2012, n. 2139/2012, n. 948/2014, n. 495/2014, n. 661/2015 e, di recente, la n. 271/2017 (si rimanda al cap. 2, § 2.1).

⁽⁶³⁾ Delibere n. 138/1999, n. 312/1999 e, per quanto attiene al regime di appalto con cui si esercita il medesimo servizio, n. 04/214, secondo cui «La Commissione ritiene che il servizio di preparazione ed erogazione degli alimenti per le mense ospedaliere, anche se svolto in regime di appalto, debba ritenersi ricompreso nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 in quanto *direttamente strumentale al soddisfacimento del diritto costituzionale alla salute ed alla vita*».

(⁶⁴) o il servizio di pulizia nei medesimi ambienti (⁶⁵), l'appalto informatico per le camere di commercio (⁶⁶) o per un comune (⁶⁷), ecc.

Di converso, è stato escluso il carattere strumentale relativamente alla ristorazione esercitata dalle imprese in regime di concessione lungo i tratti autostradali (⁶⁸) o l'attività di lettura dei contatori dell'acqua (⁶⁹), nonché, in riferimento al comparto aereo: il servizio mensa, all'interno dell'aeroporto, destinato agli operatori aeroportuali (⁷⁰) o all'attività di vendita al dettaglio in regime di *duty free* e *tax paid* (⁷¹).

È evidente che la dilagante privatizzazione dei servizi pubblici e la definitiva consacrazione applicativa della tecnica dell'*outsourcing* nel fare impresa, ha fatto sì che ci sia stata una moltiplicazione dei servizi strumentali ai servizi pubblici essenziali.

Da ciò ne consegue che si è registrata una moltiplicazione delle relative richieste d'intervento avanzate alla Commissione di garanzia per gli scioperi.

Ed infatti, i modelli organizzativi della produzione di beni e servizi si sono innovati radicalmente nel tempo, trovando nel decentramento produttivo e nella segmentazione aziendale il loro naturale sbocco.

L'impresa moderna ha, a partire dagli anni Ottanta, una "struttura a rete"; essa diviene un reticolo di contratti che consentono di apportare all'azienda centrale i vari fattori produttivi necessari a realizzare il risultato finale.

La dottrina arriva a distinguere, addirittura, quattro ipotesi tipiche di frammentazione nell'esercizio d'impresa (⁷²).

(⁶⁴) Delibera n. 472/2004, cit.: «La Commissione ritiene che l'attività di lavaggio e noleggio di biancheria per strutture ospedaliere rientri nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto servizio direttamente strumentale al servizio sanitario».

(⁶⁵) Delibera n. 122/2005, ove è specificato che i servizi di pulizia relativi a sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in ambienti sanitari ed ospedalieri sono da considerare servizi strumentali. Si tenga presente che, per quanto concerne la pulizia delle camere operatorie, non si applicano i minimi legali di prestazioni indispensabili positivamente nella l. n. 146/1990, giacché in tal caso i lavoratori devono offrire comunque il 100% della ordinaria prestazione lavorativa.

(⁶⁶) Delibera n. 167/2000.

(⁶⁷) Delibera n. 18/1999.

(⁶⁸) Verbale n. 980/2013: «La Commissione ritiene che l'attività di ristorazione esercitata dalle imprese in regime di concessione lungo i tratti autostradali non costituisca un servizio pubblico essenziale, non essendo volta a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, annoverati nell'articolo 1, comma 1, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni».

(⁶⁹) Delibera n. 1008/2013, *Inapplicabilità della legge n. 146 del 1990 all'attività di lettura dei contatori dell'acqua*.

(⁷⁰) Delibera n. 1066/2015: «La Commissione delibera che l'attività svolta dalla società Serist Servizi Ristorazione presso lo scalo di Milano Linate non rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni».

(⁷¹) Delibera n. 1067/2015: «Attesa la natura commerciale del servizio offerto dall'Azienda (retail), si ritiene che l'attività svolta dalla Dufrital nell'Aeroporto di Milano Malpensa non rientra, allo stato, nell'ambito di applicazione della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, di cui alla delibera n. 14/387 del 13 ottobre 2014. Peraltro, la Società Dufrital opera all'interno dell'area sterile del sedime aeroportuale del predetto Scalo, nella quale sono presenti, altresì, distributori automatici di snack e bevande, come comunicato dalla Società Sea con nota del 15 gennaio 2014».

(⁷²) Per approfondire si rimanda alla relazione dell'intervento di D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, relazione alle Giornate di studio Aidlass 2017, *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi*, Cassino, 18-19 maggio 2017, p. 6. L'A. individua 4 ipotesi di scomposizione d'impresa: 1) la rete d'impresa «caratterizzata da interrelazioni tra diverse imprese così intense da dare corpo ad una organizzazione a rete»; 2) l'impresa rete ove vi è la presenza di un nucleo

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

Più in generale, comunque, oggi il mercato fagocita le grandi aziende conglomerate, mentre le imprese “leggere”, caratterizzate da un ricorso all'*outsourcing* riescono a navigare a vele spiegate in un mercato sempre più mare in burrasca.

Le ragioni di questa tormentata evoluzione vanno ricercate nell'evoluzione dei modelli organizzativi della produzione e, in particolare, nella necessità di segmentare l'impresa rispetto al *core business* portato avanti.

L'*outsourcing* finisce per essere manifestazione della «propensione dell'impresa moderna ad assumere articolazioni diverse, tanto sul piano societario (gruppi, fusioni, scissioni), quanto sul piano della segmentazione produttiva (appalti, subfornitura, trasferimenti d'azienda)»⁽⁷³⁾.

La non felice congiuntura economica, che ha messo a durissima prova la tenuta dell'intero nostro sistema produttivo, ha spinto le aziende ad individuare aree di riduzione dei costi esternalizzando servizi che hanno da sempre svolto direttamente con conseguente inasprimento del conflitto collettivo (si veda *infra*, cap. 4, § 1).

Anche nel pubblico il processo di liberalizzazione dei servizi ha incentivato le pratiche di *outsourcing* con diffusi tagli di servizi e dismissioni, che hanno determinato una nuova e differenziata organizzazione dei servizi pubblici.

Tali esternalizzazioni hanno avuto effetti importanti anche sulla portata applicativa della legge n. 146/1990: ad oggi, infatti, vi è una oggettiva difficoltà nell'individuazione dei segmenti produttivi direttamente o indirettamente connessi all'erogazione dei servizi essenziali già conclamati come tali⁽⁷⁴⁾.

A ciò si aggiunga che gli orientamenti della Commissione, sembrano non dar rilievo alcuno alla circostanza che il servizio principale sia segmentato in una pluralità di attività gestite da soggetti diversi, di talché ciò che rileva, come detto, è l'oggettiva finalizzazione di tali attività all'erogazione del servizio pubblico essenziale.

È quanto statuito, ad esempio, sulla inapplicabilità della legge n. 146/1990 al servizio di trasporto e consegna di materiale di stampa (quotidiani, settimanali) presso i rivenditori (edicole)⁽⁷⁵⁾.

Ne consegue che, un'attività strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale dovrà essere comunque ricondotta nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990, indipendentemente dal modello organizzativo adottato⁽⁷⁶⁾.

centrale attorno al quale si sviluppa un'organizzazione di imprese “serventi”. Organizzazione possibile tramite «contratti commerciali (appalto, *franchising*, subfornitura, trasporto, convenzione) o di lavoro autonomo»; 3) il gruppo d'impresе, società collegate tra loro da una struttura gerarchica; 4) il lavoro mediante piattaforme digitali volto alla facilitazione dell'incontro tra domanda ed offerta e della fruizione dell'organizzazione del lavoro.

⁽⁷³⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Trasferimento d'azienda e rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2004, p. 3 ss.

⁽⁷⁴⁾ P. FERRARI, *Servizio pubblico essenziale, attività strumentali ed esternalizzazioni*, in *Newsletter CGS*, 2005, n. 3, p. 15 ss.

⁽⁷⁵⁾ Delibera n. 1025/2014, cit.

⁽⁷⁶⁾ È la massima espressa anche da C. Stato n. 467/2008, secondo cui i dipendenti di una ditta appaltatrice, al pari dei dipendenti dell'azienda erogatrice del servizio pubblico, saranno tenuti al rispetto della procedimentalizzazione normativa, a meno che non svolgano un'attività intrinsecamente non attinente a quella essenziale.

Invero, tra il 2008 ⁽⁷⁷⁾ e il 2009 ⁽⁷⁸⁾, il legislatore aveva deciso di operare un restyling normativo della materia, seppur limitatamente al problematico comparto dei trasporti pubblici; ed infatti, nelle linee guida emanate e, successivamente, disattese dal successivo disegno di legge (rimasto tale...), si mirava «all'aggiornamento e la revisione dei servizi essenziali con particolare riferimento ai servizi strumentali e ai servizi oggetto di esternalizzazioni».

Oggi, a posteriori e in considerazione dell'impressionante successione di scioperi che attanagliano il trasporto pubblico locale, si può parlare di un'«occasione persa» per il Paese.

Ciò detto, l'*outsourcing* finisce per acuire il problema legato ai criteri per l'individuazione del servizio come strumentale, in quanto agisce da «acceleratore» di quest'ultimi: le nuove modalità di esercizio d'impresa fanno sì che sia più complesso determinare l'ambito d'applicazione della legge n. 146/1990, rispetto ad un contesto statico in cui i servizi strumentali sono svolti direttamente dal soggetto erogatore del servizio.

Una volta segmentato il servizio rientrante nel comma 2 dell'articolo 1, legge n. 146/1990, infatti, diviene operazione interpretativa e valutativa di non poco conto discernere quali siano le attività strumentali ancora funzionalmente connesse con i diritti della persona tassativamente indicati al comma 1 del medesimo articolo e quali siano le regole in concreto da applicare.

A tal proposito si pensi alle molte valutazioni, di diversa natura ancorché solo di opportunità o di contemperamento tra i differenti ed opposti interessi, possano esservi dietro la decisione di estensione dell'applicabilità della legge n. 146/1990 all'attività di verifica e vendita dei titoli di viaggio nel trasporto pubblico locale ⁽⁷⁹⁾.

In conclusione, si consideri che la funzione «normativa» attribuita dal legislatore alla CGSSE è tale per cui, qualora le parti sociali non abbiano concordato una regolamentazione propria relativa alle prestazioni indispensabili da offrire in costanza di sciopero relativi ai servizi strumentali, l'autorità può intervenire anche con una propria «regolamentazione provvisoria».

⁽⁷⁷⁾ Il 17 ottobre 2008 furono emanate delle *Linee guida del Governo per la consultazione delle parti sociali sulla riforma della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero*.

⁽⁷⁸⁾ D.d.l. n. 1473/2009 recante *Delega al governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone*; d.d.l. n. 1409/2009 recante *Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici*.

⁽⁷⁹⁾ Delibera n. 04/120, cit.: «La Commissione ritiene che la prestazione resa dagli addetti alle attività di verifica dei titoli di viaggio e delle biglietterie sia strettamente accessoria al servizio principale, in quanto funzionale all'esigenza dell'azienda di garantirsi la controprestazione resa dagli utenti (il prezzo del biglietto) secondo la predisposta organizzazione aziendale. Tale prestazione, infatti, è collegata al servizio principale da un tale vincolo di coesistenzialità, da non potersi affermare che, in assenza di detto personale, il servizio durante le fasce sia reso «in modo completo» ovvero secondo «l'ordinario programma di esercizio». *D'altra parte, il datore di lavoro non può essere costretto ad erogare il servizio durante le fasce per tutelare il diritto alla mobilità dei cittadini, a retribuire il personale ivi impiegato e, contestualmente, non poter contare su una prestazione strettamente integrata con il servizio*. Detta situazione, perpetuandosi in numerosi scioperi, potrebbe indurre lo stesso datore a rifiutare le prestazioni offerte ed inutilizzabili, ovvero utilizzabili solo attraverso maggiori oneri o spese, in relazione alla obiettiva preesistente struttura ed organizzazione dell'impresa (la quale, come previsto dalla legge, deve essere eguale, sia nelle fasce che al di fuori di esse)».

In quest'ultima si dovrà «tener conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili»⁽⁸⁰⁾.

Ebbene, in tema di “connessione” tra servizio principale e servizio strumentale l'unico e risalente orientamento ritiene che «laddove il servizio strumentale non sia compreso nel campo di applicazione dell'accordo o della regolamentazione provvisoria che disciplina il servizio principale: a) seguirà le regole di settore specifiche (accordo o regolamentazione provvisoria) ove esistenti, con le attuali competenze; b) in assenza di regole di settore specifiche, seguirà le norme di legge e sarà di competenza del Commissario responsabile del settore principale cui il servizio strumentale inerisce»⁽⁸¹⁾.

Di recente anche la giurisprudenza di legittimità, espressasi sulla legittimità dell'astensione del personale di vigilanza aeroportuale, ha avuto modo di ribadire il medesimo principio di diritto sulla connessione tra i servizi principali ed accessori⁽⁸²⁾.

Da quanto precede ne consegue che l'orientamento della Commissione, supportato anche dalla recente giurisprudenza, sia quello di ritenere che, nel caso in cui manchi una norma di disciplina *ad hoc*, al servizio strumentale si attagli la medesima regolamentazione del servizio essenziale di riferimento; ancorché, eventualmente, integrata attraverso un ulteriore accordo di tutti i soggetti interessati⁽⁸³⁾.

2.1. Il diritto all'istruzione primaria: la refezione scolastica e il c.d. tempo mensa, le delibere n. 17/271 e 17/159 ne confermano il carattere strumentale

La tutela del diritto all'istruzione, costituzionalmente tutelato nell'articolo 34 Cost., avviene mediante la garanzia di una serie di servizi pubblici che sono ritenuti essenziali per il suo pieno godimento.

In particolare, l'articolo 1, comma 2, lettera *d*, della legge n.146/1990, e successive modificazioni, prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, *inter alia*, «l'istruzione pubblica con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari».

Peraltro, proprio di recente, il Garante degli scioperi ha dichiarato idoneo l'accordo nazionale sulle norme da rispettare in caso di astensione collettiva nel comparto

⁽⁸⁰⁾ Art. 13, comma 1, lett. *a*, l. n. 146/1990.

⁽⁸¹⁾ La delibera n. 544/2004, cit., in tema di Connessione tra servizio principale e servizio strumentale, stabilisce che: «1) laddove il servizio strumentale sia ricompreso nel campo di applicazione dell'accordo o della regolamentazione provvisoria che disciplina il servizio principale, *la competenza sarà del Commissario di settore*; 2) laddove il servizio strumentale non sia compreso nel campo di applicazione dell'accordo o della regolamentazione provvisoria che disciplina il servizio principale: a) seguirà le regole di settore specifiche (accordo o regolamentazione provvisoria) ove esistenti, con le attuali competenze; b) in assenza di regole di settore specifiche, seguirà le norme di legge e sarà di competenza del Commissario responsabile del settore principale cui il servizio strumentale inerisce».

⁽⁸²⁾ Cass. n. 24633/2019, ove è stata statuita la riconduzione nell'ambito della disciplina vigente del trasporto aereo, delle attività afferenti ai controlli di sicurezza delle persone e delle merci giacché funzionali alla tutela di beni di rilievo costituzionale quali la vita e la sicurezza.

⁽⁸³⁾ Sul tema si rimanda a A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2007.

Istruzione e ricerca, fermo dal 1999, che è stato sottoscritto il 2 dicembre 2020 da ARAN e dalle OO.SS. ⁽⁸⁴⁾.

Procedendo con ordine, è bene tener presente che il vincolo di strumentalità, rispetto al diritto all'istruzione, è stato riconosciuto finanche all'attività di custodia e portierato presso gli Istituti universitari, in ragione dell'affidamento del servizio ad una società privata esterna; la quale, tra i vari compiti, ne garantiva «il controllo e la regolamentazione degli accessi (apertura e chiusura varchi interni ed esterni), nonché la gestione delle chiavi per l'accesso ai locali dell'università (laboratori, uffici, locali tecnici, aule)» ⁽⁸⁵⁾.

Anche il servizio di refezione scolastica, offerto presso gli asili nido e le scuole materne ed elementari, inevitabilmente, finisce per essere strumentale e servente a garantire e consentire la continuità del servizio essenziale della pubblica istruzione, diretto, a sua volta, a tutelare il diritto all'istruzione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 146/1990.

Secondo il costante orientamento della Commissione (delibera 13 novembre 2008, pos. 32516, e pareri 16 luglio 2012, pos. 798/12, 22 ottobre 2012, pos. 2376/12, 24 settembre 2012, pos. 2139/12, 4 novembre 2013, pos. 2308/13, 15 aprile 2013, pos. 948, 10 marzo 2014, pos. 495/14, 20 aprile 2015, pos. 661/15), infatti, il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari rientra, in materia di sciopero, rientra nell'ambito di applicazione dell'accordo collettivo in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni, Autonomie locali, personale non dirigenziale, valutato idoneo dalla stessa autorità ⁽⁸⁶⁾.

In considerazione di quest'ultimo, sono da considerare “servizi pubblici essenziali” quelli “concernenti l'istruzione pubblica”; nonché, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, nell'ambito di tali servizi essenziali è garantita, con le modalità di cui agli articoli 3, 4 e 5, la continuità dei “servizi educativi e scolastici”, secondo le indicazioni dei

⁽⁸⁴⁾ Come espressamente ammesso dallo stesso Garante, l'importante accordo del 2 dicembre 2020 «ha evidenziato un indiscutibile senso di responsabilità e di disponibilità delle parti nel ricercare, attraverso un percorso lungo e complesso ma ampiamente condiviso, e con il proficuo supporto del MIUR, le condizioni per il raggiungimento di un'intesa. Intesa che, recependo in maniera sostanziale le principali richieste avanzate dalla stessa Commissione, appare più rispondente alle attuali esigenze dell'utenza, pur rispettando il diritto di sciopero nel suo nucleo essenziale. L'Accordo fornisce soluzioni innovative alle problematiche più volte lamentate dagli utenti, soprattutto nel settore della scuola. Si segnala, in particolare, il netto miglioramento della qualità dell'informazione data alle famiglie e agli studenti interessati dallo sciopero, che consentirà loro di formulare previsioni attendibili sull'effettivo impatto dell'astensione sulla continuità del servizio di istruzione».

⁽⁸⁵⁾ Delibera n. 958/2012, *Applicabilità della legge n. 146 del 1990 all'attività di custodia e portierato presso gli Istituti universitari*: «La commissione con riferimento alla richiesta di parere in merito all'applicabilità della legge n. 146 del 1990 all'attività svolta dai dipendenti della società National Service S.r.l., che gestisce in regime di appalto il servizio di custodia e portierato presso l'Università la Sapienza di Roma; rilevato che l'istruttoria svolta ha consentito di accertare che il servizio di portierato (necessario per poter consentire l'accesso al pubblico) è stato totalmente affidato ad una società esterna che garantisce, tra i vari compiti, *il controllo e la regolamentazione degli accessi (apertura e chiusura varchi interni ed esterni), nonché la gestione delle chiavi per l'accesso ai locali dell'università (laboratori, uffici, locali tecnici, aule)*; delibera che l'attività svolta dalla National Services S.r.l. appare, allo stato, strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale, qual è l'istruzione universitaria; pertanto, in caso di sciopero, troveranno applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni».

⁽⁸⁶⁾ Delibera n. 02/181.

richiamati articoli 3 e 4 (che contengono discipline particolari per le scuole materne e gli asili nido).

Da ciò ne consegue che, in occasione di scioperi e/o assemblee, dovrà essere esonerata dall'astensione una quota di "contingente" di personale strettamente necessaria a garantire la continuità del servizio pubblico essenziale ⁽⁸⁷⁾.

Gli *arrêts* della Commissione sono poi stati avallati, oltre che dal Tribunale di Milano ⁽⁸⁸⁾, da una risalente pronuncia amministrativa, oltre che dalle recenti sezioni unite della Corte di Cassazione del 2019 (si veda *infra*).

Ed infatti il Consiglio di Stato, seppur *incidenter tantum*, aveva chiarito che «la refezione scolastica attualmente assume le caratteristiche di servizio essenziale pur strumentale all'attività scolastica, in quanto funzionale a garantire l'attività didattica nelle forme di impegno temporale attualmente vigenti» ⁽⁸⁹⁾.

In questo caso, con un'interpretazione maggiormente aderente al dato letterale dell'articolo 1, comma 2, lettera *d*, della legge n.146/1990, si è scelto di ancorare la valutazione di strumentalità della refezione alla continuità "temporale" dell'istruzione scolastica.

D'altronde, in caso di sciopero degli addetti al servizio mensa, la scuola non potrebbe altrimenti assicurare la corretta alimentazione dei piccoli affidati alle sue cure (in ragione della delicatezza dei soggetti coinvolti, ovvero bambini non autosufficienti, che hanno bisogno di un pasto completo nutrizionalmente equilibrato e di luoghi adibiti esclusivamente alla fruizione del pasto) e, dunque, sarebbe costretta inevitabilmente ad una riduzione dell'orario scolastico con conseguente chiusura anticipata.

In tal senso il servizio mensa è sicuramente «funzionale a garantire l'attività didattica nelle forme di impegno temporale attualmente vigenti».

Tuttavia, le sentenze civili ed amministrative sin qui citate, non devono portare a ritenere che vi sia totale unanimità nella giurisprudenza.

Anzitutto la sentenza della Corte di Appello di Torino ⁽⁹⁰⁾ che ha escluso l'inclusione del servizio di refezione scolastica, a favore di asili nido, scuole materne ed elementari, nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990 in ragione del fatto che gli studenti possano consumare a scuola il pranzo portato da casa.

Senonché, la predetta sentenza presenta una "*contradictio in terminis*" in quanto, nel rispondere positivamente alla *vexata quaestio* del diritto del genitore a scegliere che il proprio figlio consumi a scuola, nei luoghi adibiti alla refezione scolastica, un pasto domestico anziché quello fornito dal servizio di ristorazione collettiva, ha riconosciuto che il concetto di istruzione deve essere oggi inteso estensivamente e che, in particolare, anche il servizio mensa debba ritenersi necessario «a garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche» costituendo un momento educativo fondamentale con particolare riferimento all'alimentazione e alla promozione della salute.

⁽⁸⁷⁾ In questi termini la Commissione di garanzia, in risposta alla richiesta di parere del 29 maggio 2013 presentata dall'Angem (pos. 1258/2013), «in merito al servizio di refezione scolastica, da garantire in occasione dello sciopero nazionale delle aziende di ristorazione collettiva, proclamato per l'intera giornata del 3 giugno 2013».

⁽⁸⁸⁾ Trib. Milano n. 1700/2015.

⁽⁸⁹⁾ C. Stato n. 5589/2012.

⁽⁹⁰⁾ App. Torino n. 1049/2016.

«*Il diritto all'istruzione primaria*» hanno statuito i giudici «non corrisponde più al solo diritto di ricevere cognizioni, ma in modo più ampio al diritto di partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico deve fornire nell'ambito del “tempo scuola” in tutte le sue componenti e non soltanto a quelle di tipo strettamente didattico. Avuto, in particolare, riguardo alla funzione del “tempo-mensa” deve, dunque, ritenersi, disattendendo la conclusione cui è giunto il Tribunale, che il permanere nella scuola nell'orario della mensa costituisca un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione nel significato appena delineato».

Ebbene, la citata sentenza ha il merito di accordare una lettura “evolutiva” al diritto allo studio, il quale si è modificato nel corso del tempo e non può essere ricondotto al solo impartire (da parte dei docenti) e ricevere (da parte degli studenti) nozioni e cognizioni: il tempo mensa finisce per essere, non solo, “servizio strumentale”, ma, anche, una componente fondamentale del diritto all'istruzione pubblica.

Da quanto precede è *ictu oculi* evidente che gli stessi giudici torinesi che disconoscono l'essenzialità della refezione scolastica arrivano comunque ad affermare *de facto* il suo valore strumentale: il momento del pranzo non ha solo la finalità di soddisfare le esigenze nutrizionali dello studente, ma costituisce per i bambini e ragazzi un'ulteriore tappa del più ampio progetto educativo di cui gli stessi sono destinatari e protagonisti. Anche una pronuncia del Tribunale di Roma del 2016 – richiamata nel 2017 a più riprese dagli “attori collettivi” ⁽⁹¹⁾ nelle loro memorie dinanzi alla Commissione – ha escluso che il servizio di ristorazione scolastica sia annoverabile tra i servizi pubblici essenziali ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 ⁽⁹²⁾.

Quest'ultima si fonda sulla circostanza che nel CCNL Turismo, applicabile al caso di specie, non sono previste, in caso di sciopero, prestazioni indispensabili con riferimento al servizio di mensa scolastica, ma solo con riferimento al servizio di mensa ospedaliera destinata ai degenti, con la conseguenza che «allorquando le parti sociali, come nel solo caso delle mense ospedaliere, abbiano voluto qualificare il servizio di ristorazione collettiva in termini di essenzialità dello stesso, lo hanno fatto espressamente. Poiché, invece, tale natura non è stata attribuita alla ristorazione scolastica nelle mense scolastiche neppure dalla contrattazione collettiva applicata dalla società resistente, non vi sono proprio margini per poter ritenere che il servizio erogato dalla medesima società sia riconducibile a quelli di cui alla L. n. 146/1990».

Inoltre, la sentenza romana si è contraddistinta per una secca e, invero poco lucida, ricostruzione giuridica dei poteri e delle facoltà dell'autorità amministrativa: «a prescindere dal parere espresso dalla Commissione di Garanzia (privo di qualsivoglia valore vincolante), la ristorazione nelle mense scolastiche sia un settore ben distinto da quello dell'istruzione e non possa quantificarsi in termini di servizio pubblico essenziale [...] non può attribuirsi alcun valore al parere espresso in proposito dalla Commissione di Garanzia, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 146/1990, che espressamente demanda a sé stessa il compito di regolamentare, provvisoriamente, le modalità di erogazioni delle prestazioni indispensabili, solo in difetto di disposizioni esplicite adottate in sede di contrattazione collettiva (già esistenti nel caso in esame)».

⁽⁹¹⁾ M. MAGNANI, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2016, p. 11.

⁽⁹²⁾ Trib. Roma 20 luglio 2016, in *Leggi d'Italia*.

È, tuttavia, doveroso ed agevole rilevare che l'arresto faccia una palese «confusione»⁽⁹³⁾ fra il concetto di servizio pubblico essenziale, la cui determinazione spetta *in primis* alla legge e, in via “suppletiva”, alla Commissione (c.d. funzione interpretativa) e alla giurisprudenza, e quello di prestazioni indispensabili, la cui individuazione spetta invece prioritariamente alle parti sociali attraverso la negoziazione collettiva⁽⁹⁴⁾.

Sicché non corrisponde al vero che il parere della Commissione «non ha alcun valore vincolante» nel collocamento della mensa scolastica tra i servizi essenziali. In altri termini, questa sentenza sembra essere affetta da un errore interpretativo sistemico: esula dai poteri delle parti contrattuali l'individuazione e la definizione dei servizi pubblici essenziali, ovvero di quelli a quest'ultimi strumentali.

Inoltre, anche una ancor più recente sentenza amministrativa di merito, annullando un'ordinanza prefettizia di precettazione (per eccesso di potere), non ha inteso dar seguito ai richiamati orientamenti giurisprudenziali adesivi rispetto alle delibere dalla Commissione negando la natura strumentale del servizio oggetto di discussione⁽⁹⁵⁾.

Ciò in quanto l'articolo 1, comma 2, lettera *d*, della legge n. 146/1990 «non accenna in alcun punto al servizio mensa» e, comunque, si è affermato che «il servizio di refezione scolastica è un servizio a pagamento, a domanda individuale, non obbligatorio né nella sua istituzione, né nella sua fruizione».

Al di là delle conclusioni logico-giuridiche sviluppate in queste ultime sentenze esaminate, condivisibili o meno che siano, si può ritenere che non si sia tenuto in considerazione, neppure minimamente, quella necessaria e particolare autonomia discrezionale di cui godono tutte le autorità amministrative indipendenti come la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali.

A tal proposito, è doveroso ricordare il severo monito al potere giudiziario lanciato dal Presidente della Commissione: «Sarebbe, tuttavia, opportuno che, così come avviene per le altre Autorità indipendenti, il controllo del giudice si informasse anche ad un certo *self restraint*, tenendo conto della necessità di una peculiare autonomia discrezionale, che l'Ordinamento riconosce alle Autorità indipendenti e, in particolare alla nostra, chiamata ad applicare, in modo dinamico, regole per lo più provenienti dall'ordinamento intersindacale e dal diritto vivente»⁽⁹⁶⁾.

Chiarito ciò, di recente, la Commissione di garanzia è stata chiamata ad esprimersi nuovamente circa la strumentalità del servizio di refezione scolastica svolta a favore di asili nido, scuole materne ed elementari.

In particolare, con la delibera 11 maggio 2017, n. 17/159, la Commissione ha valutato negativamente⁽⁹⁷⁾ il comportamento delle OO.SS. per lo sciopero proclamato in

⁽⁹³⁾ Per usare l'espressione contenuta nella delibera CGSSE n. 17/271, cit.

⁽⁹⁴⁾ Tra l'altro, come autorevolmente si fa notare, «l'oggetto delle prestazioni indispensabili non è costituito esclusivamente dalle prestazioni dei lavoratori, ma anche dall'attività di organizzazione dell'imprenditore ed alla sua attività di cooperazione all'adempimento delle obbligazioni dei lavoratori. Il requisito dell'indispensabilità è infatti riferito alle prestazioni che il servizio essenziale deve comunque assicurare alla collettività»: così G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, 2020, p. 164.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. E. ERARIO BOCCAFURNI, *La non essenzialità del servizio di refezione scolastica* (nota a TAR Friuli Venezia Giulia n. 366/2017), in www.soluzionilavoro.it, 10 agosto 2018.

⁽⁹⁶⁾ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016*, cit., p. 22.

⁽⁹⁷⁾ Ai sensi degli artt. 4, comma 4-*bis*, e 13, comma 1, lett. *i*, della l. n. 146/1990, e successive modificazioni.

violazione del termine legale di preavviso e riguardante il personale addetto alla preparazione dei pasti presso le scuole del Comune di Chivasso.

Parimenti, per lo stesso motivo di inottemperanza, con la delibera 28 settembre 2017, n. 17/271, si è valutato negativamente il comportamento OO.SS. per lo sciopero dei lavoratori impiegati nel comparto Mense scolastiche comunali e statali di Roma e del Lazio ⁽⁹⁸⁾, pur arrivando a concludere che «la confusione giuridica esistente in materia impongono tuttavia di irrogare la sanzione in una misura simbolica».

Prima passare all'analisi di quanto deciso dalla Suprema Corte di cassazione (che ha riformato le predette conclusioni della Corte di Appello di Torino), occorre dar conto del fatto che a complicare – ulteriormente – le valutazioni dell'*authority* è intervenuta la nota MIUR 3 marzo 2017, prot. 348, avente ad oggetto *Consumazione del pasto domestico a scuola* ⁽⁹⁹⁾.

Quest'ultima ha sollevato profondi dubbi circa delicati profili di pubblica sicurezza ed igiene afferenti alla fruizione del c.d. pasto domestico e preannunciato l'apertura di un tavolo tecnico monotematico con il Ministero della salute.

In conclusione, si può sostenere che se lo sciopero, indipendentemente dalla sua durata, vedesse come soggetti attivi gli addetti alla mensa universitaria, ad esempio, con conseguenza non fruibilità del relativo servizio, sicuramente non saremmo nel possibile ambito d'applicazione della normativa di cui alla legge n. 146/1990.

Ciò, in quanto, gli studenti avrebbero tutte le possibilità di organizzarsi diversamente senza dover rinunciare a ore di lezione e, comunque, un siffatto tempo mensa non rientra certamente nel “progetto didattico” (nell'accezione fornita dalla Corte di Appello di Torino).

Logicamente dovrebbe dedursi che, negli istituti di formazione primaria in cui la vulnerabilità dei soggetti potenzialmente coinvolti è particolarmente elevata, la proclamazione di scioperi con periodi di preavviso brevissimi (ad esempio 24 ore) o senza soluzione di continuità, può gravemente pregiudicare:

- la continuità del ciclo di istruzione giornaliera (chiusura anticipata plessi scolastici);

⁽⁹⁸⁾ Delibera n. 17/271, cit., *Sciopero regionale plurisettoriale/Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs (Segreterie regionali del Lazio). Proclamazione, in data 26 maggio 2017 (atto pervenuto in pari data), riguardante tutti i lavoratori del comparto ristorazione collettiva, mense scolastiche comunali e statali, della Regione Lazio, per l'intera giornata del 29 maggio 2017 (rel. Santoro-Passarelli) (Pos. 1264/17), per lo sciopero del 29 maggio 2017.*

⁽⁹⁹⁾ Con nota n. 348/2017, il MIUR ha fornito indicazioni relative al consumo a scuola del pasto domestico. L'amministrazione comunica di aver posto in essere le iniziative necessarie a presentare ricorso contro le sentenze dei Tribunali. Il MIUR, inoltre, informa che è in corso di costituzione un tavolo tecnico con il Ministero della salute, finalizzato all'aggiornamento delle Linee guida sulla ristorazione scolastica. Quanto alle indicazioni, relative al consumo a scuola del pasto domestico, il Ministero: afferma che saranno le scuole a valutare, per gli aspetti di loro competenza, le soluzioni più idonee a far consumare agli allievi il pasto domestico, assicurando la tutela delle condizioni igienico-sanitarie e il diritto alla salute; raccomanda agli USR di supportare la scuola al fine di evitare situazioni critiche; indica che si deve evitare la possibilità di scambio di alimenti, al fine di evitare eventuali contaminazioni; indica di adottare misure analoghe a quelle adottate nei casi di consumo di pasti speciali; suggerisce alle scuole di chiedere il supporto del Servizio di Igiene degli alimenti e della nutrizione, operanti presso le ASL; raccomanda agli USR di mantenere rapporti costanti con le scuole, per evitare che ci si discosti dalle pronunce della magistratura; raccomanda agli USR di favorire l'interlocuzione delle scuole con le famiglie, accogliendone richieste e segnalazioni per contemperare le esigenze di tutti gli alunni, e la collaborazione con gli enti locali responsabili dell'erogazione e della gestione del servizio mensa. Il MIUR afferma, infine, che gli USR saranno tenuti informati sugli sviluppi della vicenda e sull'esito dei ricorsi proposti in cassazione.

- il “tempo mensa” quale appendice del più ampio “tempo scuola” e, dunque, a detrimento dell’esercizio del diritto all’istruzione.

2.1.1. *Segue: la sentenza della Cassazione, sez. un., 30 luglio 2019, n. 20504, sul “tempo mensa” non riesce a pieno nell’esercizio della sua funzione nomofilattica*

Nel solco prospettico così delineato, è intuibile che negare o ammettere l’esistenza di un diritto soggettivo perfetto all’auto-refezione scolastica incide a doppio filo sulla valutazione (rimessa alla Commissione di garanzia) circa la *querelle* della strumentalità del servizio mensa al diritto all’istruzione (con conseguente riflesso sull’applicabilità della legge n. 146/1990).

La Corte di Cassazione, nella sua composizione più autorevole, mirando a comporre una frattura giurisprudenziale di lunga data ⁽¹⁰⁰⁾, si è espressa sull’insussistenza di un diritto soggettivo all’auto-refezione scolastica.

Come si avrà modo di argomentare, la funzione nomofilattica tipica dell’operato delle sezioni unite non è riuscita nel suo intento, giacché, a distanza di una manciata di mesi, il TAR Lazio ⁽¹⁰¹⁾, investita della medesima questione di diritto, ha concluso: «le argomentazioni utilizzate dalle S.U della Corte di Cassazione con la sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019 nell’affermare che, nel vigente sistema scolastico italiano, tra le varie finalità educative proprio del progetto formativo scolastico, vi sarebbe quella della “educazione all’alimentazione”, *non appaiono persuasive*».

Anzitutto, la pronuncia della cassazione, suffragata da un’esaustiva ricostruzione normativa della fattispecie e da numerosi richiami ad *arrêts* giurisprudenziali, ha cassato le conclusioni della Corte di Appello di Torino (analizzate nel paragrafo precedente) finendo implicitamente per confermare la bontà delle deduzioni dell’autorità garante degli scioperi.

Contrariamente dalle argomentazioni della suddetta Corte di merito ⁽¹⁰²⁾, è stato ritenuto che il tempo della mensa faccia parte del tempo scuola giacché il pasto «non è un momento di incontro occasionale di consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione, in condizioni di uguaglianza, nell’ambito di un progetto formativo comune».

Ebbene, secondo i giudici della Suprema Corte, non è invocabile «un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all’autorefezione individuale, nell’orario della mensa e nei locali scolastici, e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado».

⁽¹⁰⁰⁾ Ad investire le sezioni unite l’ordinanza n. 6972/2019, emessa dalla prima sezione civile della Suprema Corte.

⁽¹⁰¹⁾ TAR Lazio n. 14368/2019.

⁽¹⁰²⁾ Le conclusioni dell’Appello sono state ritenute anche contraddittorie in quanto la Corte torinese ha accertato il diritto degli alunni di portare il cibo da casa e di consumarlo a scuola nell’orario della mensa ma non nei locali adibiti alla refezione scolastica. Sennonché la Suprema Corte si è chiesta come possa il pasto solitario degli alunni con cibo proprio, in locali destinati nella scuola, realizzare gli obiettivi di socializzazione e condivisione che ineriscono all’invocato diritto di usufruire del c.d. tempo scuola.

Sicché, per le sezioni unite, non sussiste un diritto soggettivo ad alimentarsi del panino portato da casa «nell'orario della mensa e nei locali scolastici», nonché la gestione del servizio di refezione è rimesso all'«autonomia organizzativa» delle scuole.

Inoltre, l'affermazione generalizzata di un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'auto-refezione durante l'orario della mensa – continuano le sezioni unite – non trova conferma sul piano normativo neppure sotto il profilo, indirettamente e genericamente evocato, della violazione del principio di gratuità dell'istruzione inferiore di cui all'articolo 34 Cost., sul presupposto che gli alunni che intendono aderire alle attività formative pomeridiane sarebbero costretti a sostenere la contribuzione prevista per il servizio mensa.

Andando con ordine, si è rilevato che, alla luce dell'analisi sistematica del combinato disposto di diverse norme, nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, dove «sono erogati [...] servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati»⁽¹⁰³⁾, «l'orario settimanale, ivi compreso il tempo-mensa, è stabilito»⁽¹⁰⁴⁾ «nel tempo prolungato il monte ore è determinato mediamente in [...] ore settimanali [...] comprensive delle ore destinate agli insegnamenti e alle attività e al tempo dedicato alla mensa»⁽¹⁰⁵⁾; nella scuola primaria l'orario settimanale è «comprensivo del tempo dedicato alla mensa»⁽¹⁰⁶⁾; «i servizi di mensa [sono] necessari per garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche»⁽¹⁰⁷⁾.

Tuttavia, se il servizio mensa è compreso – come conclude anche la Corte di Appello di Torino – nel tempo scuola, è perché esso «condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui esso è parte, come evidenziato dalla ulteriore funzione cui detto servizio assolve, di educazione all'alimentazione sana»⁽¹⁰⁸⁾.

Inoltre, alla suddetta finalità educativa, concorre quella di «socializzazione che è tipica della consumazione del pasto “insieme”, cioè in comunità».

A norma del decreto legislativo n. 59/2004, articolo 9, infatti, «la scuola secondaria di primo grado è finalizzata [...] al rafforzamento delle attitudini all'interazione sociale», anche tramite la condivisione dei cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto «delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione».

⁽¹⁰³⁾ D.lgs. n. 63/2017, art. 6.

⁽¹⁰⁴⁾ D.lgs. n. 297/1994, art. 130, comma 2, abrogato e poi richiamato in vigore dall'art. 1 del d.l. n. 147/2007, convertito dalla l. n. 176/2007.

⁽¹⁰⁵⁾ D.P.R. n. 89/2009, art. 5, con riferimento alla scuola secondaria di primo grado.

⁽¹⁰⁶⁾ D.i. 6 luglio 2010, n. 55; d.m. 3 novembre 2011.

⁽¹⁰⁷⁾ Circ. MIUR n. 29/2004, secondo cui «All'orario obbligatorio e a quello facoltativo opzionale, di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7, fermo restando il limite costituito dal numero complessivo dei posti di cui al citato articolo 15 del decreto medesimo, va aggiunto il tempo eventualmente dedicato alla mensa e al dopo mensa, che nella sua espansione massima è di 330 ore annue, sino a 10 ore settimanali, anch'esse facenti parte a pieno titolo delle complessive consistenze di organico. I servizi di mensa, necessari per garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche, di cui ai citati commi 1 e 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo più volte menzionato, vengono erogati utilizzando l'assistenza educativa del personale docente, che si intende riferita anche al tempo riservato al dopo-mensa».

⁽¹⁰⁸⁾ Come previsto dal d.l. n. 104/2013, convertito dalla l. n. 128/2013 (l'art. 4, comma 5 ss., contiene norme per la sensibilizzazione delle istituzioni scolastiche a «Tutela della salute nelle scuole», preventi l'elaborazione di programmi di educazione alimentare da parte del Ministero della salute, d'intesa con il MIUR).

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

Per quanto concerne il profilo della gratuità dei pasti, invece, premesso che negli istituti scolastici dove è istituito, il servizio mensa è erogato «senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati» e «in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi»⁽¹⁰⁹⁾, il principio di gratuità dell'istruzione scolastica «non implica che si debba necessariamente assicurare la completa gratuità di tutte le ipotizzabili prestazioni che possano essere connesse all'esercizio del diritto allo studio, pur se collaterali, accessorie, di supporto, facoltative o di complemento, quand'anche rese necessarie da peculiari situazioni personali».

Conclusione, quest'ultima, adesiva rispetto all'orientamento di legittimità prevalente in tema di refezione per i soggetti disabili⁽¹¹⁰⁾, nonché degli arresti della giurisprudenza costituzionale:

- «la connessione tra l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione va intesa con razionale valutazione dei due termini del binomio, che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità» (sentenza della Corte costituzionale n. 106/1968)⁽¹¹¹⁾;
- il diritto all'istruzione non è «svincolato dall'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori» (sentenza della Corte costituzionale n. 7/1967);
- i «principi della scuola aperta a tutti e della gratuità dell'istruzione elementare e media [...] debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio» (sentenza della Corte costituzionale n. 125/1975).
- l'assistenza scolastica viene prestata «nei limiti delle risorse disponibili e può, di conseguenza, essere legittimamente correlata alla disponibilità di mezzi finanziari degli studenti, quali risultano dagli importi da essi corrisposti per tasse di frequenza o per rette di fruizione dei servizi scolastici scelti» (sentenza della Corte costituzionale n. 36/1982).

Non da ultimo, i giudici di legittimità hanno esaminato l'invocato diritto soggettivo all'auto-refezione scolastica anche dal punto di vista dell'incomprimibile libertà personale o del diritto all'autodeterminazione individuale o del diritto dei genitori di educare i propri figli in campo alimentare (articoli 2, 3, 13 e 30 Cost.).

Anche da questo punto di vista, le conclusioni delle parti private non sono apparse persuasive.

Ciò in quanto si sarebbe trascurato il contesto nel quale i suddetti diritti dovrebbero essere esercitati, ovvero quello delle istituzioni scolastiche; le quali, nell'ambito dell'autonomia organizzativa oltre che didattica che è loro conferita dalla legge n. 59/1997, possono istituire il servizio mensa che è un «servizio pubblico a domanda individuale»⁽¹¹²⁾, prestato in favore degli alunni che hanno optato per il «tempo pieno» e «prolungato» e, dunque, accettato l'offerta formativa comprendente la mensa⁽¹¹³⁾.

⁽¹⁰⁹⁾ D.lgs. n. 63/2017, artt. 3 e 6, previa individuazione delle fasce di reddito sino al limite della gratuità in taluni casi (art. 3 del decreto citato).

⁽¹¹⁰⁾ Cass. n. 21166/2013.

⁽¹¹¹⁾ Nella pronuncia si è ritenuta non inerente, essenzialmente, al concetto di gratuità della scuola, la fornitura obbligatoria da parte dello Stato dei mezzi di trasporto ad uso degli scolari.

⁽¹¹²⁾ D.m. 31 dicembre 1983.

⁽¹¹³⁾ Tutto ciò nonostante la sentenza C. Stato n. 5156/2018, secondo la quale la «scelta alimentare» costituisce oggetto di «una naturale facoltà dell'individuo – afferente alla sua libertà personale – e, se minore, della famiglia mediante i genitori», «per sua natura e in principio libera, (che) si esplica vuoi

Sicché, le famiglie «avrebbero esercitato una libertà di scelta educativa (L. n. 59 del 1997, art. 21), dalla quale scaturisce il loro diritto di partecipazione al procedimento amministrativo per influire sulle modalità di gestione del servizio pubblico di mensa (ai fini dell'individuazione dell'impresa che lo gestisce e dei cibi offerti), ma non il diritto sostanziale di performarlo secondo le proprie esigenze individuali».

A tal proposito è inconferente il fatto che agli alunni sia consentito il consumo di merende portate da casa durante il tempo della ricreazione, perché non ritenuto interferente con il servizio pubblico della refezione scolastica.

In altri termini, non è giuridicamente esistente un diritto soggettivo perfetto ed incondizionato all'auto-refezione individuale, nell'orario della mensa e nei locali scolastici, e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, i quali possono esercitare unicamente “diritti procedimentali”: volti ad influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica.

Senonché, è doveroso dar conto del fatto che la sentenza in epigrafe, pur nella sua autorevolezza e, nonostante, la chiarezza logico-giuridica di tutti i passaggi che compongono le sue (lunghe) motivazioni, non è riuscita ad uniformare il sentire dei giudici sul tema.

Il TAR Lazio, infatti, con la sentenza 13 dicembre 2019, n. 14368, richiamando la contraria posizione assunta nel 2018 dal Consiglio di Stato (n. 5156/2018) e dalla Corte di Appello di Torino (n. 1049/2016), ha inteso discostarsi totalmente dal *decisum* delle sezioni unite.

Ed infatti, in maniera del tutto adesiva a quanto fatto dalla Corte di merito piemontese, si è ribadita la massima per cui «il diritto all'istruzione primaria non corrisponde più al solo diritto di ricevere cognizioni, ma coincide con il diritto di partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico deve fornire nell'ambito del tempo scuola in tutte le sue componenti e non soltanto a quelle di tipo strettamente didattico, ragion per cui il permanere presso la scuola nell'orario della mensa costituisce un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione così come delineato».

Il c.d. tempo mensa – a parere del giudice amministrativo – «è a tutti gli effetti tempo scuola» se vissuto e condiviso tra tutti i membri della classe giacché rappresenta un essenziale momento di condivisione, di socializzazione, di emersione e valorizzazione delle personalità individuali, oltre che di confronto degli studenti con i limiti e le regole che derivano dal rispetto degli altri e dalla civile convivenza.

Pertanto, le argomentazioni utilizzate dalle sezioni unite della Corte di Cassazione, nell'affermare che, nel vigente sistema scolastico italiano, tra le varie finalità educative proprio del progetto formativo scolastico, vi sarebbe quella della “educazione all'alimentazione”, non sono apparse persuasive in quanto «Il servizio mensa, non può dirsi

all'interno delle mura domestiche vuoi al loro esterno: in luoghi altrui, in luoghi aperti al pubblico, in luoghi pubblici». Il Consiglio di Stato ha così riconosciuto il diritto degli alunni a consumare presso il locale refettorio della scuola il cibo portato da casa (nelle scuole nelle quali è istituito il servizio di refezione scolastica).

strettamente qualificante il servizio di pubblica istruzione e, pertanto, va tenuto distinto dal concetto di tempo mensa».

A tal proposito, il richiamo operato al comma 5 dell'articolo 4, decreto-legge n. 104/2013, non è apparso dirimente⁽¹¹⁴⁾, al pari dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 59/2004, che secondo l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte, implicherebbe il concetto della consumazione del pasto insieme («condividendo i cibi forniti dalla scuola»).

Si è inteso discernere tra la “socializzazione” che caratterizza il tempo mensa, e l'obbligo di consumare e condividere lo stesso cibo.

Ebbene, l'auto-refezione, quale esplicazione del diritto costituzionale alla scelta alimentare tutelato dagli articoli 2 e 32 Cost., «non comporta in alcun modo una modalità solitaria di consumazione del pasto, dovendosi, per quanto possibile, garantire, da parte dell'Amministrazione scolastica, la consumazione dei pasti degli studenti in un tempo condiviso che favorisca la loro socializzazione».

Alla base di questa conclusione, il giudice di merito ricorda che:

- il servizio di ristorazione scolastica previsto dal decreto ministeriale 31 dicembre 1983 è un servizio locale a domanda individuale, oneroso, facoltativo sia per l'ente locale, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene;
- la facoltatività reciproca del servizio in parola è stata confermata dal recente decreto legislativo n. 63/2017, il cui articolo 6 prevede che i servizi di mensa sono «attivabili a richiesta degli interessati».

D'altronde, ragionando diversamente, verrebbe ad essere leso il diritto di partecipare al “tempo mensa” quale segmento del complessivo progetto educativo ovvero – fruendo della refezione scolastica per necessità ed in assenza di alternativa – si trasformerebbe il relativo servizio in servizio obbligatorio.

Alla luce di queste considerazioni, si è ritenuto di riconoscere agli studenti non interessati a fruire del servizio mensa il diritto a frequentare ugualmente il tempo mensa, senza essere costretti ad abbandonare i locali scolastici in pieno orario curricolare.

Orbene, qualora la pubblica autorità volesse legittimamente restringere una tale «naturale facoltà dell'individuo o per esso della famiglia», occorrerebbe dimostrare la sussistenza di «proporzionali ragioni inerenti quegli opposti interessi pubblici o generali». Nella specie, la restrizione praticata all'auto-refezione non corrisponde «ai canoni di idoneità, coerenza, proporzionalità e necessità rispetto all'obiettivo – dichiaratamente perseguito – di prevenire il rischio igienico-sanitario».

⁽¹¹⁴⁾ Come si legge in sentenza, «Invero il richiamo al comma 5 dell'art. 4 del D.l. 12 settembre 2013 n. 104 per il quale “il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di favorire il consumo consapevole dei prodotti ortofrutticoli nelle scuole, elabora appositi programmi di educazione alimentare, anche nell'ambito di iniziative già avviate. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali sono definite le modalità per l'attuazione del presente comma” non appare decisivo. In primo luogo il perimetro di operatività della norma (riguardante solo i prodotti ortofrutticoli) è emblematico dei limiti di validità della disposizione per poter trarre da essa il principio generale che l'educazione alimentare sia parte del sistema scolastico educativo nazionale, posto che l'alimentazione va ben oltre il consumo di frutta e verdura. In secondo luogo trattasi di norma programmatica di cui la Suprema Corte non indica se sia intervenuto il relativo decreto interministeriale di attuazione. Infine il servizio di ristorazione collettiva non è di competenza dell'amministrazione statale ma è gestito unicamente dalle amministrazioni comunali che offrono questo servizio se ed in quanto in grado di organizzarlo, stante anche la loro libertà di non erogarlo».

In conclusione, proprio a riguardo del paventato rischio sanitario, si è affermato che i «pasti di preparazione domestica, al pari delle merende del mattino, costituiscono un'estensione dell'attività di preparazione alimentare familiare autogestita, senza intervento di terzi estranei al nucleo familiare; la preparazione di questi è un'attività non assoggettata alle imposizioni delle vigenti normative in materia di igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari e relativi controlli ufficiali (Reg. C.E. n. 178/2004, C.E. n. 852/2004 n. 882/2004), non è soggetta a forme di autorizzazione sanitaria, né a forme di controlli sanitari, e ricade completamente sotto la sfera di responsabilità dei genitori o degli esercenti la potestà genitoriale, sia per quanto concerne la preparazione, sia per ciò che attiene la conservazione ed il trasporto dei cibi in ambito scolastico».

Come potrà incidere quest'ultima pronuncia sull'orientamento della Commissione di garanzia è difficile dirlo.

Tuttavia, questa tormentata vicenda giudiziaria dimostra a pieno quanto sia complessa la funzione interpretativa da essa esercitata e quanto sarebbe auspicabile un maggiore *judicial self-restrain* sulle decisioni adottate.

Soprattutto allorquando i Commissari sono chiamati a valutare senza poter fare affidamento su un terreno giurisprudenziale stabile.

È giusto il caso di ricordare, infatti, che al di là del riconoscimento di un diritto all'auto-refezione scolastica (e di tutte le valutazioni che naturalmente ineriscono) per il contemperamento del diritto di sciopero con il diritto all'istruzione occorre muovere da un *prius* logico-argomentativo: l'elevata vulnerabilità dei soggetti terzi potenzialmente interessati dall'astensione collettiva.

Da questo punto di vista, qualora la *moral suasion* posta in essere dalla Commissione non riesca a stimolare le relazioni industriali ad addivenire *ex se* a soluzioni di compromesso, appare inevitabile che l'autorità amministrativa accordi prevalenza alla tutela degli effetti della terziarizzazione del diritto di sciopero sugli utenti.

2.2. Le funzioni di *Information Technology* svolte dalle società *in house* della PA: la delibera n. 18/159 di regolamentazione provvisoria per la Sogei e l'estrema attualità del suo contenuto in conseguenza dell'odierno massivo ricorso allo *smart working* nel pubblico impiego

Il Professor Gino Giugni, in un'opera che ha segnato profondamente l'analisi delle relazioni industriali di questo Paese, sosteneva che la ragion d'essere del giurista risiede nel suo costante impegno a qualificare la realtà in continuo movimento ⁽¹¹⁵⁾.

A tal proposito, la vicenda interpretativa che ha portato all'inserimento dell'attività posta in essere da Sogei – Società generale d'informatica – nel novero dei servizi pubblici essenziali, è esemplificativa di come l'evoluzione della complessità sociale

⁽¹¹⁵⁾ G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, cit.

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

imponga una lettura “dinamica” ⁽¹¹⁶⁾ del concetto di contemperamento tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini/utenti ⁽¹¹⁷⁾.

In questo, l'autorità di garanzia gioca un ruolo decisivo nell'aggiornamento dell'esemplificativa elencazione di cui al comma 2 dell'articolo 1, legge n. 146/1990, giacché nuovi servizi, fino a pochi anni fa del tutto sconosciuti, possono risultare – in tutto o in parte – strumentali e/o direttamente funzionali a garantire il godimento dei diritti della persona novellati al comma 1 dello stesso articolo di riferimento.

Ciò, anche in considerazione del fatto che i vigenti accordi collettivi sulle prestazioni indispensabili (spesso datate e poco attuali) non sono stati stipulati tenendo debitamente in considerazione né il reale valore dell'apporto dell'*Information Technology* nell'ambito dell'agire della PA, né la diffusione dei servizi digitali e delle tecnologie abilitanti (nelle funzioni centrali e/o locali, nella giustizia, nella sanità, istruzione, ecc.) Si pensi, ad esempio, alla possibilità concessa a professionisti e semplici cittadini di operare con il processo telematico o di accedere al proprio fascicolo sanitario elettronico (la “ricetta elettronica” è una realtà già consolidata nella dinamica assistito/medico di famiglia).

Nelle more di un loro aggiornamento, dunque, l'autorità amministrativa dovrà tener conto di queste nuove modalità di esercizio dei servizi pubblici che risultano fondamentali per il corretto funzionamento della “macchina pubblica”, pur non essendo stati direttamente nominati all'interno della legge n. 146/1990.

D'altronde, così com'è stato affermato in sede di relazione annuale, «l'Autorità, da parte sua, sta procedendo ad una ricognizione delle varie discipline che, attualmente, regolamentano i vari settori, per un opportuno aggiornamento di quelle più datate e per verificare, alla luce dell'evoluzione del sistema di erogazione, se nuovi servizi, precedentemente non considerati, possano rientrare nel campo di applicazione della legge».

Preliminarmente all'esame del caso Sogei, è doveroso dar conto di quanto statuito nella delibera interpretativa 19 gennaio 2015, n. 15/12 ⁽¹¹⁸⁾, in materia di affidamento *in house providing* di servizi resi dalla pubblica amministrazione e del potere di influenza

⁽¹¹⁶⁾ Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), 2018, p. 9: «una lettura del principio del contemperamento in senso dinamico, non statico, impone la ricerca di soluzioni rivolte a sollecitare le imprese a non limitarsi alla garanzia delle sole prestazioni indispensabili in presenza di scioperi con scarsa e talvolta scarsissima partecipazione». Sul medesimo concetto anche la [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), cit., p. 15: «Una riconsiderazione dinamica dei servizi pubblici si rende necessaria anche con riferimento alla loro effettiva essenzialità, che non può essere stabilita in termini statici, ma è soggetta ad evoluzione sotto il profilo della loro rilevanza e fruizione da parte dei cittadini».

⁽¹¹⁷⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), cit., p. 15, ove, a tal proposito, si ammonisce circa «la necessità che l'erogazione dei servizi pubblici, sia informata anche ad un criterio di efficienza con riferimento alla fruibilità da parte dei cittadini dal momento che la stessa erogazione, spesso è, già di per sé, compromessa da carenze tecnico-strutturali e da cattive e non trasparenti gestioni (emblematiche le condizioni del trasporto urbano in alcune importanti città)».

⁽¹¹⁸⁾ Delibera interpretativa dell'art. 13, comma 1, lett. *b*, della l. n. 146/1990: «nell'ambito del potere attribuito alla Commissione di rilevare comportamenti di aziende e amministrazioni che possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento del conflitto, l'indagine potrà essere rivolta anche nei confronti di Amministrazioni pubbliche che hanno affidato il servizio ad imprese sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante».

(*rectius*, azione preventiva), *ex art* 13, comma 1, lettera *b*, legge n. 146/1990, esercitabile dalla Commissione nei confronti di quest'ultima.

Ebbene, quest'ultimo articolo prevede che, in funzione di un'efficace azione preventiva del conflitto collettivo, la Commissione è dotata del potere di invitare le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi a desistere dai comportamenti in evidente violazione della legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi e, comunque, da «comportamenti illegittimi che possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso», nonché di richiamarle all'osservanza degli obblighi nascenti da legge o da accordi/contratti collettivi.

Chiarito ciò, con la delibera n. 15/12 si è ritenuto che la Commissione, previo accertamento delle relative responsabilità in ordine all'insorgenza o aggravamento del conflitto, possa rivolgere la suddetta delibera di invito anche alle amministrazioni pubbliche che abbiano affidato l'erogazione del servizio ad imprese «solo formalmente distinte da esse e sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante».

Pertanto – pur senza violare i confini letterali – si è preferito accordare un'interpretazione estensiva all'articolo 13, comma 1, lettera *b*, della legge n. 146/1990 al fine di consentirne l'applicazione anche nei confronti dei soggetti terzi rispetto alle parti del rapporto di lavoro, laddove non sia possibile ravvisare «alcuna diversità di carattere sostanziale tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario del servizio e, pertanto, quando quest'ultimo costituisca una sorta di derivazione organica del primo».

Inoltre, qualora in sede di attività istruttoria, dovessero emergere fatti o comportamenti astrattamente rilevanti dal punto di vista penale o erariale, è stata affermata la necessaria trasmissione «di idonea informativa agli organi giurisdizionali competenti per materia e territorio, ai fini degli opportuni accertamenti».

È evidente il riflesso che una delibera simile comporta sull'allargamento del potere di influenza – di cui è attribuita l'*authority* dal legislatore – su tutti quei soggetti, ancorché formalmente autonomi, a cui vengono affidati servizi *in house providing*.

In particolare, la Sogei è una società *in house* interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la quale eroga servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e alle agenzie fiscali (sulla base di contratti di servizio pluriennali) e, in particolare, ogni attività finalizzata alla realizzazione, allo sviluppo, alla manutenzione e alla conduzione tecnica del sistema informatico della fiscalità, nonché supporto e gestione dei servizi informatici di competenza dello stesso Ministero.

Sicché, la sua attività istituzionale è quella di assistenza allo svolgimento della funzione fiscale pubblica ed è titolare della funzione di gestione dell'anagrafe tributaria e di altre banche dati direttamente necessarie per o svolgimento del servizio impositivo-fiscale. Invero, della “questione Sogei” la Commissione di garanzia già si era occupata nell'anno 2015, allorquando era stata adottata la delibera 23 febbraio 2015, n. 15/50⁽¹¹⁹⁾.

Quest'ultima aveva concluso per «l'applicabilità della legge n. 146 del 1990 alle attività di gestione dell'anagrafe tributaria e di altre banche dati necessarie per lo svolgimento

⁽¹¹⁹⁾ La delibera n. 15/50 ha stabilito che «le azioni di sciopero eventualmente indette dal personale di SOGEI S.p.A. debbano essere assoggettate alla disciplina stabilita dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di assicurare una idonea garanzia dei diritti dei cittadini coinvolti dall'esercizio della funzione fiscale».

della funzione impositiva e fiscale, in quanto servizio strumentale al fine di assicurare un'adeguata garanzia dei diritti dei cittadini coinvolti dall'esercizio della funzione fiscale».

È stato ritenuto, infatti, che la società presentasse un carattere essenziale nell'attuale sistema di fiscalità di massa, in quanto strumentale alla fase dei controlli e dell'istruttoria tributaria, con l'obiettivo di assumere informazioni ed acquisire elementi di prova rispetto al comportamento dei contribuenti.

Per questi motivi, intrinsecamente connessi con la funzione fiscale/istruttoria, l'attività era stata qualificata come «servizio strumentale a sostenere l'agire amministrativo per il migliore perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia della funzione fiscale».

A tale conclusione si era pervenuti in considerazione che «l'eventuale interruzione del servizio da parte della Sogei S.p.A. potrebbe determinare effetti negativi in relazione all'erogazione di un servizio pubblico (corrispondente alla fase di attuazione delle prestazioni fiscali), con possibili ricadute anche nei confronti dei cittadini».

Alla luce di ciò, la Commissione di garanzia nel 2015 invitava il management aziendale ad aprire un tavolo di confronto con le OO.SS. per valutare la possibilità di un accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero di dette attività⁽¹²⁰⁾.

Senonché, il fallimento della via concertativa intrapresa, ha riportato le parti, nel finire del 2017, nuovamente innanzi alla Commissione.

I reali problemi alla base della lungaggine delle trattative, con conseguente necessario nuovo intervento autoritativo, sono da rinvenirsi principalmente nel fatto che:

- la stessa Sogei sembra aver avuto più di qualche incertezza nel definire quali, tra i molti ed eterogenei suoi servizi, possano ritenersi essenziali: una “confusione” nella gestione aziendale che ha comportato un rallentamento nelle trattative con le sigle sindacali⁽¹²¹⁾;
- i sindacati abbiano ritenuto che, in caso di astensioni collettive, per assicurare il funzionamento di un sistema informatico a regime ridotto (ovvero nelle sole funzioni indispensabili alla collettività) fossero necessari molto meno delle 198 risorse umane individuate dalla controparte datoriale nella propria proposta d'accordo.

Nonostante la considerevole attività istruttoria preliminare svolta e il numero delle audizioni tenute, è risultata evidente una sostanziale distanza tra le parti sociali che, in linea di massima, hanno concordato solo genericamente sulla rilevanza strategica dell'attività svolta dalla Sogei.

Nel maggio 2018, la Commissione, non ritenendo ipotizzabile il raggiungimento in tempi ragionevoli di un accordo in merito all'adozione di un insieme di regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo

⁽¹²⁰⁾ «Invita conseguentemente la Società in indirizzo ad avviare al più presto un confronto con le Organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, allo scopo di pervenire ad un accordo in materia di prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero delle suddette attività, che dovrà essere trasmesso alla Commissione per la prescritta valutazione di idoneità».

⁽¹²¹⁾ È esemplificativa in tal senso la circostanza che la stessa società informatica risulta aver chiesto alla propria clientela quali servizi siano per la stessa “indispensabili”.

2, comma 2, della legge n. 146/1990, ha adottato una propria regolamentazione provvisoria contenuta nella delibera n. 18/159 ⁽¹²²⁾.

Quest'ultima rimarrà vincolante, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 146/1990, e successive modificazioni, fino al raggiungimento di un accordo tra le parti valutato idoneo dalla Commissione ⁽¹²³⁾.

Nello specifico, si è stabilito che debbono essere assicurate con continuità l'efficienza dei servizi infrastrutturali e applicativi di *Information Technology* messi a disposizione delle amministrazioni, che si individuano in:

- a. attività di supporto ai servizi resi dall'Agenzia delle entrate a favore dei contribuenti e della collettività: sito internet dell'Agenzia, sistema di versamento unificato F24,

⁽¹²²⁾ Deliberazione n. 18/159, *Sogei Spa/RSU, Fiom, Fim, Uilm e Ugl. Individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. Audizione del 14 settembre 2017. Memorie integrative presentate da tutte le parti sociali. Audizione del 13 dicembre 2017. Proposta di regolamentazione provvisoria adottata in data 11 gennaio 2018. Audizione del 15 febbraio 2018 (Pos. 1718/17).*

⁽¹²³⁾ La regolamentazione provvisoria prevede, in particolare: «Articolo 1, *Campo di applicazione e finalità*. 1. La presente Regolamentazione si applica alle astensioni collettive dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazioni di categoria, del personale dipendente della Società Sogei S.p.A. prevedendo le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, nonché le modalità e le procedure di erogazione delle stesse, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. 2. La disciplina recata dalla presente Regolamentazione si riferisce all'attuale stato di organizzazione del servizio, per cui eventuali sopravvenute rilevanti trasformazioni potranno richiedere e giustificare una sua revisione [...]. Articolo 3, *Contingenti di personale*. 1. Le prestazioni indispensabili di cui all'art. 2, commi 1 e 2, saranno garantite utilizzando, come parametro di riferimento, il personale normalmente impiegato dalla Società nei giorni festivi (sabato, domenica e festa patronale del 29 giugno), anche mediante l'utilizzo di qualifiche professionali in reperibilità, sempre che le prestazioni da assicurare lo consentano. In ogni caso, saranno esentati i lavoratori strettamente necessari a garantire la continuità del supporto tecnico-sistemico ed operativo per il funzionamento dell'infrastruttura tecnologica della Sogei, utilizzando al meglio le innovazioni tecnologiche ed operative con l'obiettivo di *consentire ai lavoratori, nel modo più ampio possibile, l'esercizio del diritto di sciopero*. 2. La Società, in occasione di ogni sciopero, individua con apposito ordine di servizio, e di norma con criteri di rotazione, i nominativi e le qualifiche professionali del personale incluso nei contingenti come sopra definiti, tenuto all'erogazione delle prestazioni necessarie e perciò esonerato dall'effettuazione dello sciopero. I nominativi sono comunicati alle Organizzazioni sindacali rappresentative ed ai singoli interessati, entro il quinto giorno precedente alla data dello sciopero. Il personale individuato ha il diritto di esprimere, entro il giorno successivo alla data di ricezione della predetta comunicazione, la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente sostituzione, che sarà accordata solo nel caso sia possibile; l'eventuale sostituzione verrà comunicata agli interessati entro le 24 ore successive. Articolo 4, *Astensioni collettive dal lavoro straordinario*. Le astensioni collettive dal lavoro straordinario sono vincolate al rispetto delle regole dettate dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dalla presente Regolamentazione. La durata di tali azioni di sciopero non potrà eccedere i 30 giorni consecutivi. La proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dal lavoro straordinario. Articolo 5, *Gestione indiretta e affidamento del servizio a terzi*. Eventuali contratti di concessione e/o affidamento, di qualunque natura, stipulati dalla Sogei con Società o Cooperative che concorrono, anche in via strumentale, all'erogazione del servizio dovranno includere espressamente la clausola che preveda, in caso di sciopero del personale che svolga attività funzionali e necessarie a garantire la continuità del servizio, il rispetto delle prestazioni indispensabili stabilite nella presente disciplina. Articolo 6, *Rinvio*. Per tutto quanto non espressamente previsto dalla presente Regolamentazione, si rinvia alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e all'Accordo nazionale del 4 febbraio 2004 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore metalmeccanico, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 04/148, del 18 marzo 2004, e pubblicato in G.U. n. 77 del 1° aprile 2004».

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

- servizi di scambio dati con la Ragioneria generale dello Stato per l'erogazione degli stipendi, servizio di verifica del codice fiscale, servizio SDI (sistema di interscambio per la trasmissione delle fatture elettroniche);
- b. attività di supporto ai servizi resi dall'Agenzia delle dogane (Aida e Aida Interoperabilità);
 - c. attività di supporto per la manutenzione del sistema informatico di Equitalia (ora Agenzia delle entrate), finalizzata al Servizio di riscossione dei tributi;
 - d. servizi applicativi connessi all'operatività delle banche dati presenti nell'anagrafe tributaria che consentono alla Guardia di finanza di effettuare indagini finanziarie, controlli ed istruttorie tributarie;
 - e. attività di supporto informatico per il corretto funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR);
 - f. gestione della piattaforma informatica di supporto ai processi di previsione, emissione, gestione e monitoraggio del debito pubblico italiano;
 - g. attività di supporto informatico al sistema unico integrato per la gestione del trattamento economico e giuridico del personale della pubblica amministrazione (*Noi PA*);
 - h. servizi informatici connessi al sistema tessera sanitaria (prescrizione ed erogazione ricetta elettronica farmaceutica e specialistica, certificato di malattia, fascicolo sanitario elettronico).

Al di là della Sogei, inoltre, da un esame delle più recenti delibere della Commissione, emerge che la stessa abbia dovuto effettuare a più riprese lunghi e complessi approfondimenti istruttori volti ad interrogarsi circa l'importanza e la strategicità delle funzioni di *Information Technology*, di cui si sono fatte promotori le società *in house* della pubblica amministrazione (è il caso della delibera, adottata nel 2015, circa la CIC S.c.r.l., che si occupa dei servizi informatici strumentali alla sanità pubblica ed altri enti pubblici per la Provincia di Torino) ⁽¹²⁴⁾.

⁽¹²⁴⁾ Delibera n. 1085/2015, circa l'applicabilità della l. n. 146/1990 al servizio di supporto informatico in favore di enti pubblici e ASL, nella quale, con riferimento alla nota prefettizia, del 2 luglio 2015, con la quale veniva richiesto un parere in ordine alla assoggettabilità alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, del personale della società "in house" CIC s.c.r.l., che si occupa dei servizi informatici strumentali alla Sanità pubblica ed altri Enti pubblici per la provincia di Torino, la Commissione di Garanzia ha deliberato: «In generale, secondo il consolidato orientamento della Commissione, ogni attività direttamente strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale deve ritenersi assoggettabile alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In particolare, poi, questa Autorità, con parere formulato in data 13 novembre 2003, ha ribadito che, nel caso di servizi direttamente strumentali al servizio sanitario, dovrà applicarsi la disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché quella contenuta nell'Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale, del 20 settembre 2001 (valutato idoneo con delibera n. 01/155 del 13 dicembre 2001, pubblicato nelle G.U. – Serie Generale n. 34, del 28 febbraio 2002, e n. 265 del 12 novembre 2002). Ciò premesso, attesa anche la disamina delle attività svolte dall'Azienda CIC s.c.r.l., si ritiene che la stessa eroghi servizi, in favore Enti Pubblici e Aziende Sanitarie Locali, assoggettabili alla normativa che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Infine, per quanto attiene alla corretta individuazione delle prestazioni minime indispensabili, da garantire in occasione di un'astensione collettiva, si ritiene che le stesse debbano essere ricercate nelle singole discipline di settore, ovvero nelle previsioni contenute nell'articolo 2, comma 2, del citato Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale e nell'articolo 2, comma 2, dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali

In questi casi, si è sempre finito per riconoscere il vincolo di strumentalità all'erogazione di una molteplicità di servizi incidenti su una pluralità di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Non da ultimo, si pensi che le considerazioni sin qui svolte per Sogei sono le medesime che, di recente (febbraio 2019), hanno portato alla dichiarazione di essenzialità dell'attività svolta dal Cineca ⁽¹²⁵⁾.

Quest'ultima, infatti, assicura il corretto funzionamento dei sistemi informatici utilizzati da amministrazioni, università ed enti di ricerca per l'erogazione di una pluralità di servizi pubblici essenziali.

In conclusione la descritta delibera n. 18/159 appare essere particolarmente illuminata anche con riferimento alle recentissime normative volte ad estendere al massimo grado la diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni.

Segno che il dinamismo che connota il bilanciamento tra diritti può portare sia a ripensamenti delle delibere adottate, sia ad un rafforzamento dello *stare decisis*.

Basti pensare che in un primo momento dell'emergenza, per effetto dell'articolo 87 del c.d. decreto cura Italia (decreto-legge n. 18/2020) addirittura si affermava che «Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019 [...] il lavoro agile è la modalità *ordinaria* di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni» ⁽¹²⁶⁾.

Norma comunque successivamente “corretta” (tale modalità di esecuzione del lavoro deve riguardare il 50% del personale impiegato) dall'articolo 263, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, così come modificato in sede di conversione dalla legge n. 77/2020 ⁽¹²⁷⁾.

nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale, del 19 settembre 2002 (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 02/181 del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. n. 256 del 31 ottobre 2002)».

⁽¹²⁵⁾ La Commissione di garanzia, con delibera n. 18/276, ha formulato alle parti sociali una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili in caso di sciopero, *ex art.* 13, lett. *a*, l. n. 146/1990, riconoscendo la strumentalità dei servizi erogati dal Cineca, perché potenzialmente idonei ad incidere, nella loro interezza e non segmentabilità, su diritti della persona costituzionalmente tutelati quali, nel caso di specie, il diritto alla salute e all'istruzione, e individuando, nel contempo, la necessità di garantire la continuità del supporto tecnico-sistemico ed operativo per il funzionamento dell'infrastruttura tecnologica che il Cineca offre alle amministrazioni e agli enti di ricerca che erogano servizi pubblici essenziali, nonché le quote in percentuale del personale da inserire nel contingente da esonerare in caso di sciopero. Previsioni che, seppur con alcune modifiche dettate dal recepimento delle osservazioni trasmesse dalle parti sociali, sono state riprodotte nella Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente dal Cineca, adottata dalla Commissione con la delibera n. 19/45.

⁽¹²⁶⁾ Per una ricostruzione delle normative affastellate in riferimento all'impiego pubblico, si rimanda a C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *LPA*, 2020, n. 2, p. 21 ss.; M.C. CATAUDELLA, *Lo smart working “emergenziale” nelle Pubbliche Amministrazioni*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, p. 35 ss.; P. IERVOLINO, *Lo smart working al vaglio del Covid-19: un altro fallimento nel processo di privatizzazione del pubblico impiego*, *ivi*, p. 43 ss.

⁽¹²⁷⁾ In particolare, è previsto che, «Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adeguano l'operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, fino al 31 dicembre 2020, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 1, lettera a), e comma 3,

Alla luce di questa improvvisa ed inaspettata corsa allo *smart working* emergenziale o al c.d. *remote working* – così come icasticamente definito dai più ⁽¹²⁸⁾ – l'essenzialità delle funzioni eterogenee di supporto informatico rese dalla Sogei è divenuta incontrovertibile.

Tanto più in considerazione del fatto che la nostra amministrazione pubblica è atavicamente contraddistinta da arretratezza tecnologica dei mezzi a disposizione e dalla scarsa proattività del personale non nativo digitale (i dipendenti pubblici italiani sono statisticamente anche i più anziani di Europa...) ⁽¹²⁹⁾.

2.3. Il diritto alla libertà di comunicazione: la – non scontata – strumentalità del servizio reso dalla SDA Express Courier (anche alla luce della “nuova essenzialità” post Covid-19)

Il processo di liberalizzazione dei mercati, definitivamente affermatosi in conseguenza della “spinta” del legislatore europeo, ha comportato una diffusa compressione di gran parte delle situazioni di monopolio pubblico nella gestione dei servizi.

Nel nostro Paese tali politiche hanno conosciuto la loro più recente attuazione anche con il decreto-legge n. 1/2012 (c.d. *cresci Italia*), convertito dalla legge n. 27/2012, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e della competitività* ⁽¹³⁰⁾.

Al di là di considerazioni circa la reale resa in termini di stimolo della concorrenza e di crescita economica, ampi sono i riflessi di questo provvedimento legislativo sulle

del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate di cui al comma 1, lettera b), del medesimo articolo 87, al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità. In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione possono essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi. Alla data del 15 settembre 2020, l'articolo 87, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 cessa di avere effetto».

⁽¹²⁸⁾ Si veda, *ex multis*, G. FALASCA, *Non è smart working ma “lavoro casalingo”*, in www.open.online, 7 aprile 2020; M. PATELLA, *Remote working: la possibile evoluzione «smart» post Covid-19*, in www.ilsole24ore.com, 18 giugno 2020.

⁽¹²⁹⁾ Secondo le stime riportate da G. BALDUZZI, *Sempre di meno, sempre più anziani, sempre più pagati. In Italia gli statali sono i veri privilegiati*, in www.linkiesta.it, 31 dicembre 2019.

⁽¹³⁰⁾ Una storia lunga, che nel 1999 con il c.d. decreto Bersani, a seguito del d.lgs. n. 79/1999 (di recepimento della direttiva 96/92/CE) portò Enel S.p.A. ad essere da riservataria a concessionaria delle attività elettriche, mentre la titolarità della riserva pubblica passava allo Stato che diveniva, a sua volta, riservatario e concedente delle medesime attività. Inoltre, fu disposta anche la frammentazione delle attività ex-integrate (importazione, produzione, esportazione, acquisto e vendita) ed originariamente svolte da Enel. Sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili nel settore elettrico, nonché sulla storia della sua liberalizzazione, si rimanda a O. LA TEGOLA, *La regolamentazione dello sciopero nel settore elettrico. L'accordo del 18 febbraio 2013*, in *RGL*, 2017, n. 1, I, p. 125 ss.

dinamiche delle reazioni sindacali nonché sulle caratteristiche del conflitto collettivo (131).

Per quanto attiene al settore delle comunicazioni e, in particolare, il servizio postale – storicamente attraversato da interventi volti alla sua progressiva liberalizzazione ben più incisivi di quanto statuito nel decreto cresci Italia (132) – lo *status quo* normativo ha determinato, sia, l'entrata sul mercato di numerosi nuovi operatori abilitati alla erogazione del servizio, sia la definitiva affermazione applicativa dei c.d. servizi postali digitali (su tutte, la PEC, che in pochi anni ha superato il numero delle raccomandate tradizionali e i servizi di pagamento istantanei diffusi sul territorio, come quelli offerti dalla tabaccherie) (133).

All'esito del processo di liberalizzazione descritto e del nuovo scenario venutosi a creare, si deve considerare, inoltre, che l'andamento degli scioperi inevitabilmente risente della diversa articolazione del servizio postale (*outsourcing*) e della presenza di una pluralità di operatori.

D'altronde, come si è avuto già modo di chiarire (si veda *infra*), una delle principali cause di insorgenza del conflitto è rappresentata proprio dai riflessi negativi che l'*outsourcing* può avere sulla frammentazione del sistema di contrattazione collettiva e, più in generale, sulla "precarizzazione" dei rapporti di lavoro.

Da ciò il monito della Commissione, nell'esercizio della sua efficace azione di *moral suasion* verso una condotta leale ed onesta degli affari, affinché si ponga un freno alla c.d. catena degli appalti (si veda *infra*, cap. 4, § 1).

In particolare, dall'esame dei più recenti dati (134), emerge un aumento del conflitto nel servizio postale (con l'effettuazione di 82 scioperi nel corso del 2019, mentre erano 64 nel 2018), al contrario di un sensibile affievolimento del conflitto per il settore delle telecomunicazioni (22 scioperi nel 2019 rispetto ai 29 dell'anno precedente).

Di tutto quanto sin qui trattato, è esemplificativo il recente caso della reiterazione degli scioperi dei lavoratori a vario titolo addetti alla SDA Express Courier, società impegnata nella spedizione dei pacchi postali.

Quest'ultima rappresenta uno dei molti rami d'azienda (aventi fini sociali estremamente eterogenei tra di loro) (135) totalmente controllati dalla holding Poste italiane S.p.A. (136); la quale, a sua volta, è partecipata a maggioranza da capitale pubblico (137).

(131) Per un completo approfondimento delle conseguenze delle politiche descritte sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, si rimanda a S. GLINIANSKI, G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 1 ss.

(132) Il percorso di liberalizzazione del servizio postale è stato avviato alla fine degli anni Novanta, con la trasformazione di Poste Italiane in S.p.A. ed in seguito alla direttiva europea 97/67/CE, recepita in Italia con il d.lgs. n. 261/1999. Sempre sul servizio postale, si segnalano le successive direttive: 2002/39/CE e 2008/6/CE poi recepite con il d.lgs. n. 58/2011.

(133) P. FERRARI, *Liberalizzazioni ed esternalizzazioni dei servizi postali e delle telecomunicazioni*, in *I quaderni della Commissione*, 2013, n. 1, p. 17 ss.

(134) Dati della [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 26.

(135) Basti pensare che la Mistral Air S.p.A. è una flotta aerea che esegue anche voli di linea a corto e medio raggio, charter.

(136) Senza pretesa di esaustività, si citano le controllate: Banco Posta Fondi S.p.A. SGR, CLP S.c.p.A., Consorzio per i Servizi di Telefonia Mobile S.c.p.A., Europea Gestioni Immobiliari S.p.A., Mistral Air S.r.l., Poste Assicura S.p.A., Poste Energia S.p.A., PosteMobile S.p.A., PosteShop S.p.A., Poste Tributi S.c.p.A., PosteTutela S.p.A., Poste Vita S.p.A., Postecom S.p.A., Postel S.p.A.

(137) È una S.p.A. in cui lo Stato italiano, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze e la Cassa depositi e prestiti, è l'azionista di maggioranza, detenendo più del 60% delle azioni. Per le sue attività

Un'elevata conflittualità, rispetto alla quale ci si è lungamente interrogati circa la riconducibilità di questa al servizio pubblico essenziale delle poste volto a garantire la libertà di comunicazione dei cittadini.

È doveroso sempre tener in considerazione che l'esemplificazione normativa dei servizi essenziali "agganciati" ai diritti costituzionali dei cittadini, tassativizzati all'interno del comma 1 dell'articolo 1, legge n. 146/1990⁽¹³⁸⁾ (tra cui proprio la libertà di comunicazione), ha comportato il loro ampliamento ogniqualvolta si sia reso necessario per l'effettiva garanzia dei diritti in rilievo: da questo punto di vista, la descritta vicenda riguardante il riconoscimento del vincolo di strumentalità per il servizio di refezione scolastica è particolarmente significativa (si veda *infra*).

Così che riguardo alla libertà di comunicazione, per la quale la legge aveva individuato solamente i servizi delle «poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica» e che, successivamente, sono stati ampliati dalla Commissione, fino a comprendervi anche il trasporto e la distribuzione della stampa e del materiale elettorale (*rectius*, tutela della libertà comunicazione degli elettori)⁽¹³⁹⁾ o l'attività dei Centri di meccanizzazione postale per le operazioni di raccolta, smistamento e distribuzione della corrispondenza⁽¹⁴⁰⁾.

Di contro, si è esclusa l'applicabilità della legge n. 146/1990 e della disciplina di settore all'attività di manutenzione degli impianti antincendio presso il centro di produzione Rai⁽¹⁴¹⁾.

Ciò detto, per l'analisi del conflitto collettivo in epigrafe, occorre necessariamente considerare quanto abbia inciso sul micro-settore della corrispondenza pacchi:

- l'evoluzione del mercato postale sempre più legato al consolidarsi del fenomeno dell'*e-commerce*;

è posta sotto il controllo e la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, dopo che ha accorpato quello delle comunicazioni.

⁽¹³⁸⁾ Per un approfondimento del contenuto dell'art. 1 e della relativa tecnica legislativa usata, si rimanda a M. RUSCIANO, *Art. 1*, cit., p. 14 ss.; T. TREU, *L'ambito di applicazione della legge*, cit., pp. 4 ss. e 10; M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 59 ss.

⁽¹³⁹⁾ Delibera n. 1025/2014, cit., secondo cui «L'articolo 3 del Codice di autoregolamentazione dell'esercizio dello sciopero nel settore dell'autotrasporto in conto terzi, del 20 giugno 2001 (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia, con deliberazione n. 01/93, del 19 luglio 2001, e pubblicato in G.U. n. 179, del 3 agosto 2001), annovera, tra le prestazioni indispensabili, il "Trasporto e distribuzione stampa e materiale elettorale al fine di garantire la libertà di comunicazione ed il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali". Le parole "stampa e materia elettorale" contenute nella citata disposizione non si riferiscono a categorie merceologiche distinte, ma si pongono, tra di esse, in un rapporto di specificazione, tale per cui oggetto di prestazione indispensabile sono, esclusivamente, il trasporto e la distribuzione della stampa che attiene, quest'ultima, alla materia elettorale (ad esempio, le schede elettorali, i registri). Le finalità che la disposizione si preoccupa di tutelare sono, infatti, coerentemente, la libertà di comunicazione ("degli elettori", naturalmente, che, attraverso la scelta dei propri rappresentanti, esercitano la sovranità popolare riconosciuta dall'articolo 1 della Costituzione) e, pertanto, il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali».

⁽¹⁴⁰⁾ Delibera n. 13/443: l'attività del personale dipendente dalle Società Stac Italia e Logos Electric, presso i Centri di Meccanizzazione Postale, è strumentale al servizio pubblico essenziale svolto da Poste Italiane S.p.A. e, pertanto, rientra nel campo di applicazione della l. n. 146/1990 e della disciplina di settore.

⁽¹⁴¹⁾ Delibera n. 1067/2015, cit.: «La Commissione ha deliberato "il non luogo a provvedere" per gli addetti alla manutenzione degli impianti antincendio dei locali di produzione Rai, giacché l'attività in questione esula dall'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni».

- la scomparsa quasi definitiva del monopolio di Poste italiane (a cui, ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo n. 58/2011, rimane affidato per 15 anni il servizio universale e le notifiche degli atti giudiziari), a favore del libero mercato dei vettori in condizione di parità tra di loro (con quasi 3.000 soggetti in possesso dell'autorizzazione generale o di licenza individuale per l'esercizio dell'attività tipica).

L'indagine sull'essenzialità del servizio reso, anche sotto il profilo della strumentalità dello stesso, è particolarmente importante giacché destinata a trascendere le parti coinvolte nella vertenza collettiva di specie, arrivando a conclusioni astrattamente applicabili a tutto il settore dei corrieri.

Anzitutto, si consideri che la Commissione di garanzia, con la delibera 7 marzo 2002, n. 02/37 – come modificata dalla delibera n. 07/772 concernente «astensioni dal lavoro straordinario e altre forme di azione sindacale» –, ha da tempo adottato una regolamentazione provvisoria del settore ⁽¹⁴²⁾.

In quest'ultima è chiarito che «tutti i soggetti che a qualsiasi titolo sono coinvolti nell'erogazione del servizio postale» (articolo 1) debbono assicurare le prestazioni indispensabili individuate nell'articolo 7 della stessa ⁽¹⁴³⁾.

Senonché, proprio l'eterogeneità dei fini alla base della politica industriale del gruppo Poste S.p.A. ha complicato l'esatta perimetrazione del campo d'applicazione oggettivo della regolamentazione adottata negli anni Duemila.

⁽¹⁴²⁾ Che ha innovato quella contenuta nel CCNL 26 novembre 1994 (che, a sua volta, aveva recepito la proposta della Commissione formulata in data 13 febbraio 1992).

⁽¹⁴³⁾ «In caso di sciopero della durata di 24 ore o, comunque, per l'intero turno di servizio, sono assicurate le seguenti prestazioni indispensabili: a) Accettazione delle raccomandate e delle assicurate. Il servizio da rendere all'utenza è limitato alla sola fase dell'accettazione e non anche a quella dell'inoltro degli oggetti. Gli utenti devono essere informati della suddetta limitazione anche al momento della richiesta del servizio. b) Pagamento dei ratei di pensione in calendario. Qualora l'azione di sciopero coincida con la scadenza dei ratei di pensione, il pagamento di questi è anticipato al giorno precedente, a meno che il giorno di pagamento coincida con il primo giorno del mese, nel qual caso il pagamento viene posticipato al giorno successivo. c) Accettazione e trasmissione dei telegrammi e telefax. Il servizio da rendere all'utenza riguarda sia la fase dell'accettazione, anche a mezzo telefonico o telematico, sia quello dell'inoltro. Gli uffici prescelti per l'accettazione dei telegrammi devono informare l'utenza, anche al momento della richiesta del servizio, che il recapito degli oggetti potrebbe subire ritardi, fino a 24 ore, a causa dello sciopero. Gli uffici come sopra individuati, qualora dispongano di servizio fax simile pubblico-bureau fax, dovranno assicurare anche l'agibilità di tale servizio. d) Servizio di accettazione, smistamento e recapito delle cartoline precetto all'insorgere dell'emergenza segnalata dal Ministero della Difesa. In tale evenienza, tutti gli uffici postali con servizio di recapito devono assicurare la distribuzione delle cartoline, sia pure con una limitata applicazione di personale, commisurata alle particolari esigenze. e) Servizi di sorveglianza e di telesorveglianza per la sicurezza delle persone, per la salvaguardia e la funzionalità degli impianti, per la custodia dei fondi e dei valori, per la efficienza dei mezzi e delle attrezzature. Tali servizi devono essere assicurati anche in caso di scioperi brevi».

Di talché, la diversificazione del panorama dei servizi offerti (raggruppabili in tre macrocategorie: postali⁽¹⁴⁴⁾, bancari⁽¹⁴⁵⁾ ed assicurativi⁽¹⁴⁶⁾) rende impossibile un'interpretazione letterale dell'espressione «soggetti che a qualsiasi titolo sono coinvolti nell'erogazione del servizio postale».

Ed infatti, se così non fosse, la regolamentazione sarebbe da estendere ad una platea di lavoratori e sigle sindacali eterogenea e molto ampia.

A tal proposito si consideri che nel 2012 la Commissione di garanzia ha concluso per l'inapplicabilità della legge n. 146/1990 e della relativa disciplina di settore al servizio svolto dai lavoratori del gruppo Postel – Postel Print S.p.A.⁽¹⁴⁷⁾ (che offre servizi in *outsourcing*, per la gestione dei processi documentali delle aziende clienti).

Ebbene, la SDA è attiva tanto nella consegna dei pacchi legati all'*e-commerce* quanto nella consegna dei c.d. pacchi universali (corrispondenza).

La vicenda, ancor oggi irrisolta, nasce, nel 2017, da uno sciopero ad oltranza di un nutrito gruppo di lavoratori iscritti al sindacato SI Cobas⁽¹⁴⁸⁾.

In conseguenza di ciò, oltre 150.000 spedizioni, di varia tipologia e natura, sono rimaste bloccate all'interno di un *hub* di stoccaggio della Provincia di Milano⁽¹⁴⁹⁾.

Dopo questa astensione collettiva, azioni simili, ancorché di durata di molto inferiore, di natura “solidaristica” si sono registrate nei centri di Bologna, Roma e Piacenza.

È opportuno specificare che la vicenda cela una drammatica “guerra tra poveri”: tra lavoratori interni a SDA, intenzionati a voler accedere ai locali aziendali per eseguire

(144) I prodotti postali offerti si suddividono nelle aree *Lettere*: Posta 4 (servizio di posta ordinaria), Posta 1 (servizio di posta prioritaria), Posta raccomandata, Posta assicurata, Raccomandata 1, Posta-target e Posta massiva; *Pacchi*: Paccocelere 1, Paccocelere 3, Paccocelere Maxi, Pacco Ordinario, Paccocelere internazionale e Paccocelere impresa; Prodotti telematici: Telegramma, Fax, Raccomandata on-line e Posta 4 on-line, Posta 1 on-line; *Filatelia*: francobolli in genere.

(145) I prodotti bancari offerti si suddividono nelle aree: *Conto e Carte*: Conto BancoPosta, Conto BancoPosta più, Conto BancoPosta Click (lanciato come alternativa gratuita al Conto BancoPosta, ma divenuto a pagamento nel 2016 e non più sottoscrivibile), Carta Postamat Maestro, Carta Postamat Mastercard, Carte prepagate PostePay, Carta di credito BancoPosta Classica e Carta di credito BancoPosta Oro; *Investimenti*: Fondi BancoPosta, Obbligazioni strutturate, Ramo Vita; *Prodotti di risparmio*: Buoni fruttiferi postali e Libretto di risparmio postale; *Finanziamenti*: Prestito BancoPosta, Prontissimo, SpecialCash PostePay, Mutuo BancoPosta; *Trasferimento Fondi*: Vaglia postale, Vaglia on-line, Vaglia internazionale, BancoPosta MoneyGram ed Eurogiro.

(146) I prodotti assicurativi del gruppo Poste Italiana sono assicurati dalle due partecipate Poste Vita S.p.A. e Poste Assicura S.p.A.

(147) Delibera n. 956/2012: «La Commissione ha deliberato che l'attività di gestione documentale e di *mass printing* svolta dal Gruppo Postel, per conto di aziende clienti, non rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni».

(148) Si precisa che questo sciopero si è svolto in un clima intra-aziendale particolarmente acceso, tra picchettaggio violento e lavoratori contusi in una vera e propria lotta tra poveri “*insiders*” e “*outsiders*”. Sennonché, è ormai di dominio pubblico anche lo stato dei luoghi interessati dallo sciopero. È pratica comune, ancorché illecita, usufruire del servizio postale universale per l'invio di generi alimentari, farmaci e merce altamente deperibile; questo ha comportato una contaminazione dell'intero sito produttivo reso totalmente inservibile alla ripresa lavorativa a causa della muffa sprigionatasi nell'area e per la presenza di innumerevoli roditori attirati dalla montagna di pacchi accatati in stato d'abbandono.

(149) Si distinguono per l'approfondimento, *ex multis*, gli articoli di C. CASADEI, [Picchetti alla Sda, pacchi bloccati](#), in [www.ilsole24ore.com](#), 22 settembre 2017, e IL POST, [Lo sciopero dei lavoratori di SDA](#), in [www.ilpost.it](#), 25 settembre 2017.

la propria prestazione lavorativa, e lavoratori contrattualizzati dalle società appaltatrici protagonisti di un violento picchettaggio dei siti produttivi.

Questi ultimi, che rappresentano la maggioranza della forza-lavoro della SDA ⁽¹⁵⁰⁾, sono, nella quasi totalità dei casi, dipendenti extracomunitari di cooperative, operanti in subappalto servizi di facchinaggio, sottoposti ad un trattamento normativo ed economico di molto inferiore ai colleghi di pari livello italiani.

La società di spedizioni ha così interessato la Commissione affinché fosse imposto il rispetto della regolamentazione in essere propria per la capogruppo.

Chiariti i contorni della vicenda, è *ictu oculi* evidente che solo la consegna dei pacchi universali – ancorché sarebbe a sua volta da discernere in base all'effettivo contenuto – sia annoverabile tra i servizi essenziali.

L'attività di facchinaggio svolta dai lavoratori scioperanti è, in conseguenza, “strumentale” solo in riferimento allo smistamento e consegna dei pacchi universali.

Sicché, i tanti incontri avutisi innanzi alla Commissione di garanzia sono stati volti a chiarire la possibilità di individuare precisamente le quote di lavoratori addetti all'uno o all'altro servizio con le relative fasce orarie.

La vicenda, ancora in piena evoluzione, appare di difficile componimento giacché nelle attività di smistamento, stoccaggio e consegna finale dei pacchi è operazione estremamente complessa, se non materialmente impossibile, discernere esattamente tra attività legate al postale universale ed ordinario.

Il conflitto collettivo oggetto di trattazione offre l'opportunità per una considerazione di più ampio respiro riguardo al macro tema del “contemperamento dinamico”.

Come autorevolmente affermato dal Garante per gli scioperi, in una intervista del marzo 2020, «la trasformazione del mondo del lavoro cambierà anche la percezione che abbiamo dell'essenzialità di alcuni servizi, in primis quello della distribuzione anche online dei generi di prima necessità».

Si ritiene che l'affermazione delle nuove tecniche produttive (*id est* modelli organizzativi), prima del tutto impensabili, renda necessario un nuovo confronto tra le parti sociali volto a ridiscutere l'attuale regolamentazione del settore, ormai troppo generica e che non tiene conto del maggiore dinamismo dei nuovi mercati.

Nella prospettiva di un aggiornamento della disciplina, si dovrebbe tener in considerazione che la libertà di comunicazione viene oggi esercitata principalmente mediante *la rete* e, solo residualmente, per il tramite della corrispondenza postale.

Quest'ultima considerazione assume ancor più significato in riferimento all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Infatti, come si è avuto già modo di argomentare, durante il lungo periodo di *lockdown* ⁽¹⁵¹⁾, imposto per contrastare la diffusione del virus su tutto il territorio nazionale, il commercio tradizionale (ad eccezione della vendita al dettaglio di generi alimentari)

⁽¹⁵⁰⁾ La SDA impiega direttamente circa 1.500 dipendenti e 7.000 indirettamente attraverso contratti di fornitura, di cui 4.500 corrieri.

⁽¹⁵¹⁾ Come si può leggere dal sito www.treccani.it, con tale neologismo anglosassone, composito dei termini “lock” e “down”, si suole indicare «isolamento, chiusura, blocco d'emergenza; usato anche come agg., separato e isolato dall'esterno al fine di essere protetto» (voce *Lockdown (Neologismi)*, 2020). Al di là della semantica, il *lockdown* italiano è durato senza soluzione di continuità per 69 giorni, dal 10 al 18 maggio 2020, prima di lasciare il posto alla c.d. Fase 2.

ha bruscamente lasciato il posto all'*e-commerce* anche grazie all'incessante lavoro etero-organizzato assicurato dagli addetti alla "*food delivery*" ovvero i c.d. *riders* ⁽¹⁵²⁾.

Sicché, l'imprevista emergenza epidemiologica, con la conseguente necessità di promuovere efficaci sistemi di distanziamento sociale di massa, può legittimamente portare a ritenere che anche il trasporto dei pacchi legati all'*e-commerce* sia annoverabile tra i servizi pubblici essenziali quantomeno durante la c.d. Fase 1.

Il commercio online si è rivelato un prezioso alleato in tal senso.

Viceversa, in un periodo contraddistinto dalla prudente apertura di tutte le attività commerciali, l'essenzialità di una simile tipologia di trasporto viene nuovamente a comprimersi.

In questo contesto di "frenetico dinamismo" opera la Commissione, sempre meno come «cinghia di trasmissione verticale tra le decisioni dello Stato apparato e la società» giacché essa è chiamata sempre più a ricoprire le vesti di «organo di garanzia politico-costituzionale di istanze che provengono dal basso e dagli ordinamenti settoriali» ⁽¹⁵³⁾.

3. L'orientamento interpretativo della Commissione di garanzia rispetto alla presunta eccezionalità dello "sciopero generale"

Lo sciopero generale non trova espresso riconoscimento legislativo.

A definirlo è la delibera n. 03/134 della Commissione di garanzia che lo descrive (e indirettamente lo limita...) come l'azione collettiva «proclamata da una o più confederazioni sindacali dei lavoratori, coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato» (di conseguenza si è considerato, ad esempio, che lo sciopero proclamato con riferimento alla generalità del settore del pubblico impiego non possa essere equiparato ad uno sciopero generale) ⁽¹⁵⁴⁾.

Pur riconoscendo la sua eccezionalità, sin da subito si è ritenuto che tale tipologia di astensione non possa considerarsi esclusa dal rispetto dei principi generali contenuti nel comma 1 dell'articolo 2, legge n. 146/1990 e successive modificazioni ⁽¹⁵⁵⁾ (preavviso, indicazione della durata, modalità di attuazione e rispetto delle prestazioni indispensabili).

⁽¹⁵²⁾ Sulla qualificazione giuridica dei *riders*, si veda Cass. n. 1663/2020 con nota, *ex multis*, di V. SPEZIALE, [Prime osservazioni alla sentenza della Cassazione n. 1663 del 2020 sui riders](#), in [Lavoro Diritti Europa, 2020, n. 1](#); L. ZOPPOLI, *I riders tra fattispecie e disciplina: dopo la sentenza della Cassazione n. 1663/2020*, in *MGL*, 2020, n. straordinario, p. 265 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, [Sui lavoratori che operano mediante piattaforme anche digitali, sui riders e il ragionevole equilibrio della Cassazione 1663/2020](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 411, e sullo stesso argomento G. SANTORO-PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 348 ss.; C. SPINELLI, *I riders secondo la Cassazione: collaboratori etero-organizzati regolati dalle norme sul lavoro subordinato*, in *DLM*, 2020, n. 1, p. 172 ss.; R. PESSI, A.D. ZUMBO, *Collaborazioni organizzate e tipi contrattuali: tra conferme ricostruttive e nuove problematiche interpretative*, in *MGL*, 2020, n. straordinario, p. 173 ss.; A. MARESCA, *Coordinazione, organizzazione e disciplina delle collaborazioni continuative*, *ivi*, p. 133.

⁽¹⁵³⁾ A. MORRONE, C. CARUSO, *op. cit.*, p. 362.

⁽¹⁵⁴⁾ Delibera n. 10/200: «Lo sciopero proclamato con riferimento al settore del pubblico impiego non può essere equiparato ad uno sciopero generale».

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. delibere n. 08/43/1993; n. 15/9/1994 e n. 15/10/1994; n. 14/3/1994; in modo conforme anche C. cost. n. 276/1993.

Ciò, sul presupposto logico-giuridico che «i diritti della persona costituzionalmente tutelati possono essere pregiudicati da qualsiasi sciopero a prescindere dal tipo di pretesa e dall'ampiezza dell'astensione».

Quest'ultimo, che teoricamente dovrebbe rappresentare un'eccezionalità nel novero delle possibili azioni collettive e afferire essenzialmente a motivazioni politico-economiche, negli ultimi anni ha visto crescere, non poco, la sua reiterazione anche e soprattutto per effetto del comportamento delle sigle sindacali scarsamente rappresentative ed in cerca di visibilità ⁽¹⁵⁶⁾.

Tanto che nel 2019 sono stati proclamati ben 14 scioperi generali-nazionali (9 nel 2018 e addirittura 13 nel 2017), tutti ad opera di sindacati di base «con motivazioni politiche e/o economiche spesso generiche e con livelli di adesione irrilevanti» ⁽¹⁵⁷⁾.

Al fine di non renderne impossibile l'esercizio – e, dunque, affinché vi sia un più equo bilanciamento tra i diritti in gioco – la Commissione, negli anni, ha previsto che lo sciopero generale possa beneficiare di alcune deroghe rispetto alla normativa prevista per i singoli servizi ⁽¹⁵⁸⁾.

Come detto, centrale in materia è la delibera 24 settembre 2003, n. 03/134 (poi integrata da verbale 30 aprile 2004, n. 545) di «indirizzo in materia di sciopero generale, e successive integrazioni e modificazioni», che riassume in dettaglio l'attuale disciplina applicabile alternativa rispetto a quelle dei singoli settori ⁽¹⁵⁹⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ Come rilevato anche in occasione della [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), cit.

⁽¹⁵⁷⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 20.

⁽¹⁵⁸⁾ Delibere n. 02/53 e n. 02/61; n. 03/134 (integrata in verbale 30 aprile 2004); n. 09/619. Secondo la delibera n. 900/2011, l'obbligo di preavviso massimo nel settore aereo non deve ritenersi applicabile agli scioperi generali che interessano categorie pubbliche e private: «Comunico che la Commissione, nella seduta dell'11 aprile 2011, con riferimento alla nota in oggetto, ha deliberato di comunicare ad Assaeroporti che l'obbligo di preavviso massimo, previsto dall'art. 5 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, delibera n. 01/92 del 19 luglio 2001, pubblicata nella G.U. del 10 agosto 2001, n. 185, non deve ritenersi applicabile agli scioperi generali (che interessano categorie pubbliche e private). In tal senso, l'obbligo di preavviso, ribadito dalla delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003, in materia di sciopero generale, deve intendersi, esclusivamente, con riferimento al preavviso minimo legale». *Contra*, nel senso di insussistenza di specifiche deroghe a favore dello sciopero generale, delibera n. 1099/2015 (insussistenza di ipotesi di deroga all'obbligo di predisporre i contingenti minimi di personale): «La vigente disciplina legale relativa all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, nonché quella specifica di settore (Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale, del 20 settembre 2001), non contempla alcuna ipotesi di deroga ai contingenti minimi di personale, determinati, nella fattispecie, con apposito Accordo sindacale decentrato».

⁽¹⁵⁹⁾ Dove la Commissione di garanzia, all'unanimità, ha formulato i seguenti indirizzi interpretativi: «1. le organizzazioni delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali, nell'atto di adesione a uno sciopero generale, proclamato da una o più confederazioni, devono rispettare le indicazioni previste nell'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990 e successive modifiche e nei relativi accordi o regolamentazioni provvisorie, salva l'ipotesi in cui dette indicazioni siano già contenute in forma adeguata nella proclamazione a livello confederale; 2. sia la proclamazione della confederazione o delle confederazioni che l'adesione delle organizzazioni di categoria devono rispettare il termine di preavviso; 3. la proclamazione e le adesioni, attesi i motivi dello sciopero, non devono essere precedute dal ricorso alle procedure di raffreddamento e conciliazione; 4. allo sciopero in oggetto, fermo restando l'obbligo di assicurare le prestazioni indispensabili, non si applica il limite della durata massima della prima astensione previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria; 5. per quanto riguarda gli intervalli minimi tra azioni di sciopero: a) nel caso di "rarefazione soggettiva" (quando gli

In particolare, dagli orientamenti della Commissione emerge che per l'effettuazione di questo sciopero (il *favor* è necessario per consentirne l'esercizio):

- la proclamazione e le adesioni non devono essere precedute dal ricorso alle procedure di raffreddamento e conciliazione, stante il fatto che la pretesa natura politico-economica di tale astensione impedisce di identificare una controparte "classica" con cui trattare (il datore di lavoro);
- non si applica il limite della durata massima della prima astensione previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria ⁽¹⁶⁰⁾;
- l'insussistenza di obblighi di rarefazione tra sciopero generale e astensione dal lavoro straordinario ⁽¹⁶¹⁾;
- è peculiare la regolamentazione dell'istituto della rarefazione oggettiva, giacché trova applicazione l'intervallo minimo di 10 giorni tra l'effettuazione degli scioperi, anche nel caso in cui le regolamentazioni di settore prevedano termini più lunghi ⁽¹⁶²⁾. Inoltre, la Commissione di garanzia si attribuisce il potere di valutare se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra i diritti costituzionali in gioco (sicché la delibera n. 03/134 apre ad una c.d. valutazione d'impatto dell'autorità garante);
- il divieto di concomitanza di cui alla legge n. 146/1990, articolo 13, comma 1, lettera e, e, dunque, la possibilità di effettuare astensioni che coinvolgano contestualmente *servizi pubblici alternativi* (sul divieto di concomitanza, si veda *infra*, cap. 5, § 1.1).

D'altra parte, se così non fosse, il solo divieto di concomitanza basterebbe ad escludere, di per sé, che si possa scioperare contestualmente nei diversi servizi di trasporto e verrebbe meno il senso di uno sciopero generale (che è tale se riesce e/o pretende di aggregare appartenenti a tutti i settori dei servizi) ⁽¹⁶³⁾.

In realtà, come autorevolmente sostenuto, con la delibera n. 03/134 la Commissione ha dovuto affrontare e risolvere «non tanto il problema della concentrazione» quanto

scioperi che non rispettano l'intervallo minimo sono proclamati nell'ambito della stessa o delle stesse confederazioni) la Commissione provvederà all'indicazione immediata ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge 146/90, al fine di consentire una nuova formulazione della proclamazione e delle adesioni tale da assicurare il rispetto di detto intervallo; b) nel caso, invece, di "rarefazione oggettiva" (quando cioè la questione dell'intervallo minimo si pone in relazione a proclamazioni da parte di altre confederazioni o di organizzazioni non aderenti alla o alle confederazioni proclamanti), la Commissione si riserva di valutare, al fine della eventuale adozione dei provvedimenti di cui al citato art. 13, se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto del possibile impatto delle astensioni collettive; c) in ogni caso, si farà riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi, senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nella regolamentazione di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente».

⁽¹⁶⁰⁾ Delibera n. 923/2011: «La Commissione ritiene che gli scioperi generali, plurisettoriali o coinvolgenti tutte le categorie, con riferimento ad ambiti territoriali limitati, non soggiacciono ai limiti di durata, previsti dalle singole discipline di settore, per la prima azione di sciopero».

⁽¹⁶¹⁾ Delibera n. 570/2004: «La Commissione ritiene che non sussistano obblighi di rarefazione tra lo sciopero generale e l'astensione dalle prestazioni straordinarie. Tale astensione, pertanto, deve considerarsi legittima, purché posta in essere nel pieno rispetto delle regole, per essa previste, dalla regolamentazione di settore».

⁽¹⁶²⁾ Delibera n. 02/53, cit.

⁽¹⁶³⁾ G. PINO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit.

quello della «rarefazione», giacché «la meccanica applicazione delle discipline di settore avrebbe dovuto implicare necessariamente l'impossibilità di un legittimo sciopero generale, in quanto la regola della rarefazione avrebbe implicato l'esclusione di tutti i settori per i quali fosse stato proclamato in precedenza un'astensione collettiva; il problema è stato invece superato prevedendo [...] un'esclusione dallo sciopero generale soltanto in relazione agli scioperi proclamati in precedenza per i quali era prevedibile un rilevante impatto sui diritti dell'utenza» (164).

Sennonché, la mancanza di una legge sulla rappresentatività, unitamente alla presa d'atto della insostenibile reiterazione di scioperi solo formalmente “generalisti” – elusivamente qualificati come tali proprio per intercettare le ampie deroghe alla normativa in materia di servizi pubblici essenziali – rendono necessario un ripensamento degli attuali *arrêts* amministrativi in materia.

A tal proposito, si rileva che lo scenario politico-sindacale odierno è del tutto differente da quello in cui, nel 2003, l'*authority* ebbe modo di adottare la suddetta delibera di indirizzo interpretativo.

All'epoca, infatti, erano ancora i sindacati confederali a minacciare e/o proclamare scioperi generali.

Al contrario, il contesto odierno si contraddistingue per un'eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale che, a sua volta, provoca una proliferazione di scioperi con fenomeni di *micro-conflittualità* altamente vulneranti per il cittadino/utente.

Una frammentazione dell'agire sindacale che spesso sfocia addirittura in concorrenza allorquando, sempre più spesso, si assiste alla “prenotazione” della prima data utile ad evitare violazioni della regola della rarefazione oggettiva o a proclamazioni di scioperi generali “a pacchetto” (quindi due astensioni, con tempi e motivazioni diversi, senza neanche attendere la materiale effettuazione del primo).

In conclusione, in ragione delle peculiarità dello sciopero generale rispetto agli ordinari, almeno finché il legislatore non decida di operare un complessivo restyling della legge n. 146/1990, appare doveroso domandarsi fino a che punto sia difendibile (*recitius*, socialmente sostenibile) questo *status quo* di cose (165).

È evidente che 14 scioperi generali, esercitati in appena 12 mesi ancorché scarsamente partecipati, siano al di fuori da qualunque logica di contemperamento e assolutamente insostenibili per la collettività.

Insostenibilità anche per gli stessi soggetti collettivi, giacché è noto il basilare assunto, intrinseco all'ordinamento intersindacale, secondo cui uno sciopero non sostenuto da un consenso diffuso tra lavoratori e cittadini in ordine alla (quantomeno generica)

(164) Come sostenuto dall'allora Presidente della Commissione di garanzia A. MARTONE, *La concentrazione nel trasporto aereo*, in [DRI, 2008, n. 1](#), p. 14.

(165) L'interrogativo attanaglia anche la Commissione stessa, giacché nella *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018, 2019*, si afferma: «L'Autorità ha dovuto avviare una riflessione interna, che si sta sviluppando attraverso l'analisi di dati, motivazioni, adesioni, al fine di una revisione della disciplina in materia, per evitare il ricorso a scioperi, superficialmente qualificati come generali, ma, in realtà, con intenti in prevalenza elusivi delle regole»; mentre nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 20, si ribadisce: «L'Autorità ha ritenuto necessario, pertanto, avviare una riflessione interna sul tema, finalizzata ad una interpretazione più rigorosa della citata delibera del 2003».

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

condivisione dei suoi motivi eziologici «rischia di diventare un boomerang per gli stessi lavoratori in lotta, indeboliti da un sicuro isolamento sociale»⁽¹⁶⁶⁾.

Verosimilmente, quindi, l'attuale regolamentazione risulta forse troppo sbilanciata ad offrire corsie privilegiate d'esercizio ad una modalità di conflitto che sembra aver perso l'originaria aura di *extrema ratio* di cui era ammantato.

Ebbene, non ci si può esimere dal chiedersi se l'interpretazione della regolamentazione vigente in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali possa offrire risposte efficaci alla reiterazione fraudolenta degli scioperi generali.

Ci si potrebbe forse concentrare sulla definizione di tale sciopero (contenuta nella delibera n. 03/134) per arrivare a sostenere che la Commissione di garanzia possa e debba circoscrivere *ex ante*, tramite i suoi interventi, il loro esercizio.

Sicché i tempi sono probabilmente maturi per smettere di ritenere che vi sia uno sciopero generale ogniqualvolta l'astensione riguardi «una o più confederazioni sindacali dei lavoratori, coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato», omettendo quindi di valutarne gli eventuali caratteri rivendicativi.

Un esempio può aiutare a rendere l'interrogativo meno teorico.

In occasione della festa della donna, sia nel corso del 2018 che nel 2019 (nel 2020 l'8 marzo cadeva di domenica), si sono tenuti degli scioperi generali.

Quest'ultimi formalmente proclamati da sindacati di base «contro la violenza maschile sulle donne e i femminicidi; contro ogni discriminazione di genere e contro le molestie nei luoghi di lavoro; contro la precarietà e la privatizzazione del welfare; contro l'obiezione di coscienza nei servizi sanitari pubblici e a difesa della Legge 194, per il potenziamento della rete nazionale dei consultori; contro il disegno di legge Pillon su separazione ed affido».

Per quanto meritoria e degna di attenzione sia la tematica oggetto di rivendicazione sindacale, non sembra che l'opinione pubblica, stremata da due lunghe giornate di disservizi, si sia fermata a riflettere a lungo sulla condizione della donna nella società odierna.

In un simile caso, dunque, si può ritenere che la Commissione possa non ritenere integrati i requisiti qualificatori dello «sciopero generale», con conseguente disapplicazione della relativa regolamentazione di favore.

Inoltre, occorrerebbe una maggiore chiarezza sugli incerti tratti della c.d. delibera d'impatto.

Essa sarebbe sicuramente un altro strumento particolarmente efficace, rispondente alla logica del bilanciamento, già oggi a disposizione dell'autorità per estendere la propria valutazione anche oltre il dato formale dei soggetti proclamanti.

In conclusione, anche in una prospettiva *de iure condendo*, si auspica che un futuro intervento del legislatore sappia fornire un'apposita regolamentazione propria e certa per questo micro-istituto così importante e degno di significato.

⁽¹⁶⁶⁾ M. RUSCIANO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in AA.VV., *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro. Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988*, Giuffrè, 1989, p. 14 ss.

4. **L'interpretazione delle fattispecie esimenti di cui all'articolo 2, comma 7: le astensioni dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori**

La drammaticità dei fatti connessi con la diffusione del Covid-19 ha riaperto il dibattito sulla possibilità, *ex* articolo 2, comma 7, legge n. 146/1990, di sfuggire alle regole vigenti in materia di preavviso e di indicazione della durata dello sciopero (solo ed unicamente queste come chiarito) ⁽¹⁶⁷⁾, per le astensioni «in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori».

Invero, si tratta di un rivolo della normativa di riferimento mai del tutto esplorato a fondo da dottrina e giurisprudenza e che, potenzialmente, può avere un impatto dirompente sulle vite dei cittadini/utenti.

Uno sciopero improvviso e *sine dies ad quem*, infatti, può amplificare il normale impatto vulnerante dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Procedendo con ordine, prima di interrogarsi circa le interazioni tra questi esimenti e le astensioni collettive legate ai timori per il contagio da SARS-CoV-2 (si veda *infra*, cap. 7, § 4), è importante tracciarne l'esatto perimetro oggettivo.

Ebbene, secondo un'ellittica ricostruzione del giudice delle leggi, le due fattispecie legali in parola sono da considerarsi tassative ed eccezionali e, in quanto tali, soggette ad una interpretazione restrittiva: «fermo che, eccettuati i due casi previsti dall'art. 2, comma 7, lo sciopero nei pubblici servizi essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni» ⁽¹⁶⁸⁾.

Del medesimo avviso anche l'orientamento invalso nelle pronunce della Commissione di garanzia.

Essa ha escluso che possa integrare la fattispecie della «difesa dell'ordine costituzionale» nel caso di astensione degli avvocati dalle attività giudiziarie come reazione ad una sentenza resa dalla Corte costituzionale ⁽¹⁶⁹⁾.

In quest'ultimo caso, difatti, si è stabilito «l'inconferenza di ogni possibile richiamo alle ipotesi della “difesa dell'ordine costituzionale” di cui all'art. 2.7 della l. n. 146/1990 emerge in modo ancora più evidente, sol che si consideri come tale norma *faccia principale riferimento ad ipotesi di sovvertimento violento – o pericolo di sovvertimento violento – dell'ordinamento statale da parte di poteri o soggetti usurpatori*; situazione che appare evidentemente del tutto fuor di luogo ipotizzare nel caso in esame».

⁽¹⁶⁷⁾ La delibera n. 05/585 prevede, infatti, «soltanto l'esonero dagli obblighi del preavviso minimo e della indicazione della durata, confermando la generale applicazione delle previsioni di legge in ogni altro caso e, quindi, di quelle dell'intervallo minimo e della garanzia delle prestazioni indispensabili».

⁽¹⁶⁸⁾ C. cost. n. 276/1993, cit., secondo cui l'esimente in esame ha carattere tassativo: «eccettuati i due casi previsti dall'art. 2, comma 7, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni». Sul carattere tassativo delle due fattispecie cfr., *ex multis*, delibere n. 06/496 n. 04/470, n. 05/206, n. 14/1991, 23/1991, n. 78/1999, n. 03/158 e n. 337/1997.

⁽¹⁶⁹⁾ Delibera n. 99/78, che ha valutato negativamente l'astensione degli avvocati come reazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 361/1998, in quanto «non può assolutamente sostenersi che ipotesi del tipo considerato nel suddetto art. 2.7 della l. n. 146/1990 ricorrano nel caso di una sentenza ritualmente resa dalla Corte costituzionale – organo costituzionale della Repubblica – che esercita le proprie attribuzioni sulla base di precise disposizioni costituzionali (cfr., in primis, artt. 134-137 cost.)».

Parimenti si è concluso nel 2003 in riferimento allo sciopero proclamato contro la guerra in Iraq, ovvero, nel 2006, alle astensioni concertate delle farmacie private unite avverso il c.d. pacchetto liberalizzazioni⁽¹⁷⁰⁾.

Sicché «la difesa dell'ordine costituzionale» si tratterebbe di qualcosa di ben diverso rispetto allo sciopero politico-economico e politico in genere⁽¹⁷¹⁾, offrendo tutela unicamente qualora venga a sussistere una minaccia violenta, nonché priva di appoggio di qualsivoglia regola di procedimentalizzazione legale, all'ordinamento statale e ai «cardini» dell'assetto costituzionale del Paese⁽¹⁷²⁾.

Come chiarito dalla medesima *authority*, l'ordine costituzionale va «inteso in senso non normativo ma materiale», giacché non comprende «qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione, ma solo i cardini dell'assetto costituzionale, allorché siano minacciati i valori fondanti del sistema democratico e delle libertà individuali e collettive»⁽¹⁷³⁾.

Di medesimo avviso la giurisprudenza di merito, che, in riferimento ad astensioni degli avvocati, ha evidenziato come il pregiudizio deve afferire «l'esistenza della Repubblica, dell'unità nazionale e della democrazia», non potendo bastare le asserite «violazioni costituzionali del diritto di uguaglianza e del diritto alla difesa dei cittadini»⁽¹⁷⁴⁾.

Per quanto concerne l'esimente dei «gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori», invece, si presuppone:

- l'immediatezza dell'effettuazione in prossimità dell'evento lesivo e [...] è una astensione unica e limitata alla protesta per l'evento dannoso dal quale trae origine»⁽¹⁷⁵⁾;
- il verificarsi di «eventi» o «accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori»⁽¹⁷⁶⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Delibera n. 495/2003, *Insussistenza dell'ipotesi di deroga di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 in caso di sciopero proclamato contro la guerra in Iraq*. Cfr. G. PINO, *Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia. Alcuni spunti di riflessione*, in *Newsletter CGS*, 2003, n. 1-2, pp. 12-13; delibera n. 06/495: «L'astensione collettiva dal servizio delle farmacie private per protestare contro l'adozione di un decreto legge, non può ritenersi rientrante nella fattispecie di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990».

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. Cass. n. 16515/2004, in *MGL*, 2004, p. 880 ss., con nota di M. DEL CONTE, *Guerra e sciopero politico tra libertà e diritto*.

⁽¹⁷²⁾ M. ALTIMARI, *Il potere sanzionatorio della commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *ADL*, 2016, n. 4-5, II, p. 1075.

⁽¹⁷³⁾ Delibera n. 958/2012, cit.

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. Trib. Roma 28 febbraio 2013 e Trib. Roma 8 settembre 2015 citate da M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 1075.

⁽¹⁷⁵⁾ Delibera n. 05/183, la quale stabilisce «che, in primo luogo, nessuna delle motivazioni per le quali è stata indetta l'astensione integra alcuna delle richiamate ipotesi eccezionali, né tanto meno integra la fattispecie l'oggettiva situazione di timore per l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori illustrata dalla organizzazione sindacale proclamante anche nel corso delle audizioni del 1 febbraio 2005 e del 7 aprile 2005, e richiamata, altresì, nella nota del 25 marzo 2005; che, inoltre, come già precisato dalla Commissione in più di una occasione e nel corso delle citate audizioni, lo sciopero attuato ai fini di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori, presuppone l'immediatezza dell'effettuazione in prossimità dell'evento lesivo e, come si desume da tutto l'impianto della legge 146/1990, è una astensione unica e limitata alla protesta per l'evento dannoso dal quale trae origine».

⁽¹⁷⁶⁾ Delibera n. 09/606: «la deroga per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori richiede il verificarsi di accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori».

Sicché, l'azione di protesta degli avvocati a seguito della morte di un collega per male improvviso, non prontamente trattato per carenze strutturali degli uffici giudiziari, non integra gli estremi della suddetta esimente giacché insussistenti i requisiti dell'imprevedibilità e straordinarietà: «ritenuto che la pur grave situazione di inadeguatezza della sede del Tribunale Civile di Torre Annunziata, per carenze in tema di norme di sicurezza, mancanza di vie di fuga, assenza di presidi sanitari, tenuta dei solai, è una condizione permanente, con carattere ormai di staticità, giacché, come emerso anche in sede di audizione, tale situazione si protrae ormai da anni e, dunque, non può essere ritenuta “evento” ovvero “accadimento” nel senso di cui si è sopra detto; che, d'altra parte, neppure il doloroso evento della morte dell'avv. Gallo è “evento lesivo” della incolumità nei termini di cui si è sopra detto».

Alla luce dell'univoco orientamento esposto, è comprensibile anche l'esclusione della sussistenza dei “gravi eventi lesivi” asseriti con riferimento all'astensione dal lavoro per ragioni di tutela dei diritti retributivi ⁽¹⁷⁷⁾.

Viceversa, la Commissione di garanzia ha ammesso la legittimità del mancato rispetto del preavviso nel caso dello sciopero di protesta proclamato a seguito dei disastri ferroviari: dell'ETR460 verificatosi nel gennaio del 1997 a Piacenza ⁽¹⁷⁸⁾ ovvero di quello del 7 febbraio 2020 successivo ai fatti della linea Livraga-Ospedaletto.

Alla medesima decisione si è giunti in relazione agli scioperi, proclamati senza le garanzie minime del preavviso e della indicazione della durata, conseguenti alle aggressioni subite dal personale ferroviario addetto al servizio di accompagnamento e di *front line* o quello del 26 settembre 2019, proclamato a seguito delle continue aggressioni ai danni degli autisti e dei controllori di ATAC (municipalizzata capitolina del trasporto pubblico locale).

In quest'ultimi, come riferito nella relazione annuale alle camere del 2018 per l'anno 2017, la Commissione, «oltre a sollecitare un intervento congiunto del Ministero dell'Interno e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, si è adoperata a contenere la durata dell'astensione in termini simbolici, atteso il forte pregiudizio sui diritti degli utenti che questa provocherebbe se attuata per l'intera giornata».

⁽¹⁷⁷⁾ Secondo la delibera n. 10/459, l'astensione dal lavoro per ragioni di tutela dei diritti retributivi non rientra nelle ipotesi di cui all'art. 2, comma 7, della l. n. 146/1990: «invero i motivi posti a base dello sciopero, pur se comprensibili e di particolare rilievo (riguardando il diritto fondamentale e costituzionalmente garantito dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente), non configurano ipotesi di difesa “dell'ordine costituzionale” ovvero “gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori” in presenza delle quali soltanto è consentito derogare alle regole del preavviso e della durata massima dello sciopero».

⁽¹⁷⁸⁾ Delibera n. 132/1998, citata da G. SANTORO-PASSARELLI, *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, tomo II, p. 1103 ss., poi confluito in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, cit., p. 127.

5. Il contemperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali nel sistema “multilivello”: la delibera interpretativa n. 18/352 sulla totale applicabilità della legge n. 146/1990 anche alla compagnia aerea irlandese Ryanair

La funzione interpretativa della Commissione di garanzia, nell’ultimo triennio, ha dovuto confrontarsi con la recrudescenza del conflitto collettivo nel comparto aereo (nel quale le prestazioni indispensabili continuano ad essere regolamentate da una regolamentazione provvisoria del 2014) ⁽¹⁷⁹⁾, con un incremento di circa il 6% della conflittualità.

In quest’ultimo anno, infatti, il settore è stato interessato da 235 proclamazioni (221 nel 2018, mentre 260 sono state registrate nel 2017).

Inoltre, gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettera d, legge n. 146/1990, sono stati 32 (a fronte dei 39 registrati nel 2018), con riferimento ai quali sono intervenute 24 revoche e 7 riformulazioni di scioperi in ottemperanza agli inviti ⁽¹⁸⁰⁾.

A fronte di ciò, gli scioperi realmente effettuati sono stati 133 ⁽¹⁸¹⁾ (erano 130 quelli registrati nel 2018).

Conflittualità sempre più diffusa in un sistema, quale quello dei trasporti aerei, “multilivello”: il servizio reso dai vettori nell’ambito nazionale è quasi totalmente erogato da aziende a prevalente capitale estero o comunque stabilite in altri Stati membri dell’Unione ⁽¹⁸²⁾.

A questi, non è così scontata l’applicazione della disciplina interna (di cui alla legge n. 146/1990), benché i rispettivi scioperi comportino disagi all’utenza del tutto identici a quelli prodotti dalle astensioni in essere nelle pari aziende nazionali.

Proprio di recente, a fronte delle ataviche criticità che contraddistinguono il tormentato settore dei trasporti (su tutte, frammentazione sindacale, catena degli appalti e *mala gestio* delle municipalizzate/soggetti erogatori), la Commissione ha sottoscritto un protocollo d’intesa a durata triennale con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volto proprio ad analizzare – «nella logica di un propositivo rapporto di sinergia istituzionale» ⁽¹⁸³⁾ – le cause di insorgenza dei conflitti e la loro possibile composizione.

Il protocollo rappresenta esercizio della facoltà, prevista dall’articolo 15, comma 1, della legge n. 241/1990, con cui, anche al di fuori delle ipotesi previste per la costituzione di conferenze di servizi, «le amministrazioni pubbliche possono sempre

⁽¹⁷⁹⁾ Delibera CGSSE n. 14/387, cit., *Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all’articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nel settore del trasporto aereo*, cit.

⁽¹⁸⁰⁾ F. PAOLUCCI, *Trasporto aereo*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2020 sull’attività svolta nell’anno 2019](#), 2020.

⁽¹⁸¹⁾ Sono 102 le proclamazioni revocate a seguito di accordo tra le parti, o su invito della Commissione o del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ovvero, infine, in ottemperanza ad ordinanze di precettazione.

⁽¹⁸²⁾ Per un’analisi approfondita circa le problematiche che atavicamente contraddistinguono il settore di riferimento, si rimanda a A. MARTONE, *op. cit.*, p. 12 ss.

⁽¹⁸³⁾ Per usare le parole pronunciate nella *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull’attività della Commissione nel 2018*, cit.

concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

Tra le materia su cui ci si è impegnati a collaborare, si distingue per i suoi profili di innovatività «l'esame di specifiche questioni afferenti in particolare l'impatto sul territorio italiano di scioperi proclamati da lavoratori che prestano servizio presso imprese operanti nel territorio nazionale ma con sede legale all'estero»⁽¹⁸⁴⁾.

A tal proposito, occorre richiamare quanto deciso dall'*authority* circa gli scioperi che hanno interessato la compagnia aerea low cost Ryanair, vettore straniero che opera con un regime di contrattazione collettiva autonomo, non rientrante nel modello italiano, ancorché eserciti il proprio servizio anche su tratte nazionali.

Preliminarmente, per comprendere a pieno le cause di insorgenza del conflitto, è opportuno far luce sulla peculiarità gestionale della compagnia irlandese, la quale si è sempre rifiutata di trattare con le organizzazioni sindacali italiane non riconoscendone alcuna rappresentatività dei propri dipendenti⁽¹⁸⁵⁾.

È noto che le rappresentanze interne di lavoratori, presenti in ogni Stato europeo ove l'azienda ha proprie basi, operano secondo i dettami dell'ordinamento irlandese.

Non solo, il personale di cui essa si avvale per la sua attività nel nostro Paese risulta assunto con contratti stipulati in Irlanda e, conseguentemente, i rapporti di lavoro che pone in essere sono regolati sempre dalle leggi di bandiera.

Inutile specificare che le tutele e le garanzie per i lavoratori irlandesi sono tra le più scarse di tutta Europa.

E ciò, come resosi evidente dagli scioperi avuti in tutta Europa da parte dei loro piloti di nazionalità tedesca, svedese, irlandese, olandese e belga, è un tratto comune all'agire del vettore indipendentemente dallo Stato europeo in cui opera (ad eccezione del Regno Unito)⁽¹⁸⁶⁾.

(184) In particolare, le parti si sono impegnate a collaborare: «a) nell'analisi dei problemi afferenti le cause di insorgenza dei conflitti e nello studio delle possibili soluzioni; b) nell'attività di composizione dei conflitti mediante iniziative comuni; c) nell'esame di specifiche questioni afferenti in particolare l'impatto sul territorio italiano di scioperi proclamati da lavoratori che prestano servizio presso imprese operanti nel territorio nazionale ma con sede legale all'estero; d) nell'individuazione di iniziative dirette al bilanciamento degli interessi contrapposti che vengono in rilievo nell'esercizio del diritto di sciopero; e) per un efficace coordinamento tra le parti, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 8 della legge n.146 del 1990 in tema di precettazione».

(185) Secondo la compagnia, i propri dipendenti, ai sensi della Convenzione di Chicago del 1944, sarebbero lavoratori impiegati in azienda Irlandese e rispondenti alle relative normative.

(186) A tal proposito, è esplicativo l'articolo dell'estate 2018 di IL POST, [Perché i dipendenti di Ryanair scioperano così tanto?](#), in [www.ilpost.it](#), 9 agosto 2018, secondo cui «Circa 400 voli sono stati cancellati, sui 2.400 totali previsti, per un totale di oltre 40mila passeggeri coinvolti. In particolare a causare i maggiori disagi sarà lo sciopero indetto con poco preavviso dal sindacato tedesco Vereinigung Cockpit, che ha portato Ryanair a cancellare 250 voli da e per la Germania. Solo poche settimane fa, inoltre, lo sciopero di dipendenti Ryanair più grande di sempre [cfr. IL POST, [Lo sciopero di Ryanair più grande di sempre](#), in [www.ilpost.it](#), 19 luglio 2018] aveva portato alla cancellazione di più di 600 voli in tutta Europa. Lo sciopero dei piloti tedeschi è stato indetto per chiedere un aumento salariale, ma quelli indetti negli altri paesi riguardano principalmente la più ampia richiesta, portata avanti da mesi anche dai sindacati di altri paesi come Italia, Spagna e Portogallo, di profondi cambiamenti nella politica contrattuale di Ryanair [cfr. S. SAEED, [Ryanair protests put Irish labor law in the spotlight](#), in [www.politico.eu](#), 6 agosto 2018]. La compagnia, che è irlandese, applica infatti a tutto il suo personale di bordo contratti regolati dalla legge irlandese, con l'eccezione di quello del Regno Unito. Le tutele e le garanzie per i

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

A fronte di questa inaccettabile presa di posizione societaria, l'autorità, nell'esercizio dei suoi poteri di *moral suasion* e nell'ambito degli interessi di cui si fa portatrice, ha invitato Ryanair a riconoscere il valore di un corretto sistema di relazioni industriali e a desistere da comportamenti destinati a determinare l'insorgenza o l'aggravamento del conflitto, riservandosi ogni accertamento utile, al fine dell'adozione di propri provvedimenti di competenza.

Con la delibera 16 febbraio 2017, n. 17/31, la Commissione di garanzia ha statuito che:

- per quanto attiene al servizio pubblico di trasporto aereo svolto nel territorio nazionale, l'attività posta in essere dai vettori stranieri rientra nel campo di applicazione della legge n. 146/1990, e della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, di cui alla delibera 13 ottobre 2014, n. 14/387 ⁽¹⁸⁷⁾;
- gli scioperi proclamati in Ryanair da OO.SS. italiane devono ritenersi applicabili le disposizioni contenute nella citata Regolamentazione provvisoria relativa al preavviso minimo (articolo 4), alla revoca tempestiva (articolo 6) e alla durata massima delle azioni di sciopero (articolo 7);
- nelle ipotesi in cui Ryanair non effettui alcuna comunicazione all'utenza sull'impatto dello sciopero proclamato dall'organizzazione sindacale e, invece, derivino pregiudizi nei confronti degli utenti in occasione di astensioni collettive proclamate per il personale dipendente, la Commissione procederà alla valutazione del comportamento aziendale, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 146/1990 e successive modificazioni.

Sicché, nel 2017, per gli scioperi proclamati nell'azienda irlandese si era deciso che trovasse applicazione una disciplina "*speciale*" (solo le regole relative all'obbligo del rispetto del termine di preavviso minimo, della durata massima e della revoca dello sciopero).

Sennonché, con la delibera n. 18/352 si è scelto di «revocare la delibera n. 17/31 del 16 febbraio del 2017 e di ritenere integralmente applicabile, in caso di scioperi proclamati nei confronti della Società Ryanair, la disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, di cui alla delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014 – G.U. n. 250 del 27 ottobre 2014».

Ciò in quanto, il contesto rispetto all'anno precedente era del tutto mutato.

Per la prima volta, infatti, l'azienda aerea ha riconosciuto alle OO.SS./associazioni professionali italiane il ruolo di interlocutrici per le proprie relazioni industriali, giungendo, nel corso del 2018, alla sottoscrizione di Contratti collettivi di lavoro per i Piloti e gli Assistenti di Volo di stanza in Italia.

Inoltre, con nota del 28 novembre 2018, Ryanair ha meritoriamente assicurato il proprio impegno «a garantire i servizi pubblici essenziali durante ogni futuro sciopero pianificato in Italia, come da Regolamento provvisorio».

lavoratori in Irlanda sono però le più scarse in tutta Europa, e per questo i piloti chiedono che Ryanair applichi ai suoi dipendenti i contratti regolati dalle leggi del paese in cui vivono».

⁽¹⁸⁷⁾ La regolamentazione provvisoria del settore non lasciava rilevanti profili di discussione sul punto (cfr. art. 1, *Ambito di applicazione*: «da presente regolamentazione si applica ai lavoratori, alle imprese ed alle pubbliche amministrazioni che a qualsiasi titolo – ivi inclusi appalti, concessioni e sub-concessioni parziali o totali – concorrono alla erogazione di servizi funzionalmente connessi alle attività di aviazione civile e di navigazione aerea»).

il «proseguimento di un confronto costruttivo tra le parti al fine di pervenire alla definizione di regole il più possibile condivise» è stato l'auspicio dell'autorità per il futuro.

La vicenda Ryanair manifesta, ancor una volta, quanto gli scioperi effettuati presso grandi Compagnie estere abbiano sempre delle importanti ripercussioni nella funzionalità del nostro sistema nazionale di trasporto.

Ben consci di ciò, la Commissione di garanzia, nel 2013, aveva sollecitato la Commissione europea circa la necessità di uno studio condiviso sull'opportunità di addivenire ad una regolamentazione comune sugli scioperi riguardanti il servizio di trasporto e navigazione aerea (definiti “*universal services*”) uniformando, così, il diritto nazionale ⁽¹⁸⁸⁾.

D'altronde, come ben rilevato nella breve lettera inviata a Bruxelles, la creazione di *linkages* globali ⁽¹⁸⁹⁾ sarebbe necessaria in quanto «gli scioperi nazionali hanno ovvie ripercussioni su tutti i cittadini europei, come nel caso del trasporto aereo e ferroviario, così limitando la mobilità di tutti i passeggeri europei».

La risposta dell'Istituzione europea (avente diritto d'iniziativa nel processo legislativo comunitario), pur finemente argomentata, fu negativa ⁽¹⁹⁰⁾.

Appare opportuno, in considerazione dell'importanza dell'atto rispetto al tema oggetto di trattazione, riportarne integralmente la traduzione:

Grazie per la Vostra lettera de 20 novembre 2013 sull'ipotesi di una regolamentazione europea di uno “sciopero europeo” inviata al Presidente Barroso.

Suggerivate nella Vostra lettera che questa regolamentazione europea dovrebbe riguardare, in particolare, i settori del trasporto aereo e ferroviario.

Una delle possibilità che proponevate era di definire questi servizi come “Servizi Universali”.

Il diritto di sciopero è un diritto fondamentale per i lavoratori, questo è stato confermato dalla Corte Europea di Giustizia nella sua giurisprudenza ⁽¹⁹¹⁾.

Questo è stato anche sancito nell'art. 28 del Capitolo dei diritti fondamentali che stabilisce: «i lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni rappresentative, hanno, in accordo con il diritto europeo e le leggi nazionali, il diritto di negoziare

⁽¹⁸⁸⁾ Lettera del Presidente Alesse, 20 novembre 2013: «L'autorità di Garanzia italiana per gli scioperi nei pubblici servizi essenziali, in cui ho avuto l'onore di partecipare in qualità di Presidente, desidera spostare la vostra attenzione sulla possibilità di studiare le ipotesi di una regolamentazione europea in merito ad uno sciopero europeo. Il diritto italiano riguardo questo argomento, formatosi nel 1990, nello scorrere del tempo ha assicurato effetti positivi alla luce della “civilizzazione” dei conflitti sul lavoro anche nel rimescolare l'impatto degli scioperi sui cittadini che utilizzano i servizi pubblici. Alla luce di ciò, comunque, dobbiamo ammettere che gli scioperi nazionali hanno ovvie ripercussioni su tutti i cittadini europei, come nel caso del trasporto aereo e ferroviario, così limitando la mobilità di tutti i passeggeri europei. Una considerazione attinente a tale argomento potrebbe essere, innanzitutto, consigliabile per raggiungere una nuova prospettiva finalizzate a definire questi “come servizi universali”. Per raggiungere questo obiettivo, questa Autorità è disponibile a dare un contributo legale in tale campo che influisce così tanto sulla vita di ognuno».

⁽¹⁸⁹⁾ Sul tema, S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, 2009, p. 12.

⁽¹⁹⁰⁾ Lettera del Commissario della Commissione europea László Andor, 5 febbraio 2014.

⁽¹⁹¹⁾ C. giust. 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, C. giust. 18 dicembre 2007, causa C-341/05 *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*.

3. Funzione interpretativa della Commissione e contemperamento tra diritti costituzionali

e concludere accordi collettivi e nel caso, di intraprendere azioni collettive per la difesa dei loro interessi incluse azioni di sciopero».

In ogni caso, come il diritto europeo correttamente sostiene, la regolazione delle azioni collettive, scioperi inclusi, è di esclusiva competenza degli Stati membri e l'Unione non può intraprendere iniziative in tal senso.

L'art. 153 TFEU stabilisce le competenze europee in materia di politica sociale.

«Le disposizioni dell'art. 153 TFEU non dovrebbero essere applicate per un'integrazione normativa del diritto di associazione, di sciopero o il diritto di imporre blocchi». Il trasporto aereo e ferroviario può probabilmente essere considerato un servizio essenziale per il quale è legittimo limitare il diritto di sciopero in alcuni casi seguendo l'approccio dell'organizzazione internazionale del lavoro (ILO).

Gli scioperi in questi settori portano, quindi, ad essere limitati nella misura in cui possano mettere in pericolo la vita, la sicurezza personale e la salute di una buona parte della popolazione.

In ogni caso, le ragioni invocate nella Vs. lettera riguardo “scioperi nazionali che hanno ovvie ripercussioni su tutti i cittadini europei, come nel caso del trasporto aereo e ferroviario così limitando la mobilità di tutti i passeggeri europei”, riguarda, invece, l'impatto negativo delle restrizioni al traffico aereo e ferroviario dei cittadini europei.

Secondo il punto di vista della Commissione, queste ragioni non possono giustificare le limitazioni di un fondamentale diritto sociale, considerato l'assetto normativo europeo.

Alcuni stati membri hanno tuttavia considerato misure legislative o non legislative per incoraggiare il dialogo sociale o aumentare la prevedibilità nell'azione industriale nell'ordine di minimizzare gli effetti negativi degli scioperi nel trasporto, finendo per evitare molte interruzioni del traffico e garantendo così i servizi minimi.

Tale dialogo e il libero scambio di informazioni a livello operativo, contribuisce a ridurre l'impatto degli scioperi sui cittadini che usano i servizi pubblici aerei e ferroviari. Nel traffico aereo, le misure sono state prese a livello operativo europeo per scambiare informazioni e mantenere un livello di cooperazione volontaria per ottenere informazioni sugli avvisi preventivi degli scioperi.

I partners europei possono anche discutere di tali questioni nel contesto del loro autonomo dialogo europeo, se tutti i soggetti sono d'accordo a fare ciò.

Quindi, mentre determinate misure sono state adottate in Europa e a livello nazionale per minimizzare gli effetti degli scioperi nei settori del trasporto, la Commissione non può regolare il diritto di sciopero, come Voi proponete.

Al di là della dichiarata impossibilità di arrivare ad un'unica regolamentazione europea concernente il diritto di sciopero ⁽¹⁹²⁾, in una interessante prospettiva *de iure condendo*, meriterebbe un maggiore approfondimento la possibilità di un maggiore collegamento tra differenti ordinamenti in un modello globalizzato dell'economia e del mercato del lavoro.

⁽¹⁹²⁾ Per una ricostruzione esaustiva della dialettica internazionale sul diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero tra Corti e organi di supervisione internazionale, si rimanda a V. DE STEFANO, *La protezione del diritto di sciopero nella dialettica tra corti e organi di supervisione internazionali*, in DLRI, 2014, n. 143, p. 461 ss.

Il diritto di sciopero, in ragione dell'inadeguatezza di mezzi nazionali di autotutela in taluni settori dell'economia, potrebbe collocarsi in un sistema integrato di tutele transnazionali frutto di specifiche "alleanze" tra Paesi lungimiranti ⁽¹⁹³⁾.

Quasi pleonastico, tuttavia, osservare che – nonostante l'interdipendenza delle economie europee – la diversa concezione di "bilanciamento tra diritti" e di "solidarietà" ⁽¹⁹⁴⁾ insita tra gli Stati, unitamente alla complessità delle politiche retributive diffuse e al differente ruolo accordato all'autonomia collettiva, rende estremamente complesso il confronto.

In altri termini, nonostante «l'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali» ⁽¹⁹⁵⁾ ed anche in ragione dell'intensificazione degli scioperi connessi con i nuovi problemi legati alla diffusione del Covid-19 in Europa, è giunto il tempo di un confronto che sia più produttivo del passato.

⁽¹⁹³⁾ Sul tema, si rimanda a S. SCIARRA, *Un confronto a distanza: il diritto di sciopero nell'ordinamento globale*, in *Politica del Diritto*, 2012, n. 2-3, p. 213 ss.

⁽¹⁹⁴⁾ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012, p. 1 ss.

⁽¹⁹⁵⁾ Su questo profilo M. MAGNANI, *Diritto sindacale europeo e comparato*, cit., p. 6, secondo cui «L'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali europei concerne il tipo ed il grado di sindacalizzazione dei lavoratori, le strutture e i contenuti della contrattazione collettiva, le dimensioni del conflitto collettivo, in particolare dello sciopero, nonché le forme e gli ambiti in cui è consentita o promossa la partecipazione dei lavoratori all'impresa (o alla gestione delle aziende, secondo la terminologia presente nell'art. 46 della Costituzione italiana)».

Capitolo 4.

**Il c.d. potere di influenza:
l'efficacia dell'azione di *moral suasion*
verso una *condotta leale ed onesta degli affari***

1. Le delibere di invito di cui all'articolo 13, lettera *h*, della legge n 146/1990 e la *moral suasion* circa i gravi disagi sociali provocati dalla c.d. catena degli appalti

La Commissione di garanzia, ai sensi dell'art. 13, lettera *h*, della legge n. 146/1990, ha un ruolo di *mediazione attiva* ⁽¹⁾ nel conflitto in quanto «se rileva comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1 in *evidente violazione* della presente legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso, *invita*, con apposita delibera, le amministrazioni o le imprese predette a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi».

Inoltre la possibilità di adottare una simile delibera di invito va letta in combinato disposto con il contenuto dell'articolo 4: i dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese qualora non osservino le disposizioni dell'articolo 2 della stessa legge possono essere destinatari di sanzioni pecuniarie comprese tra i 2.500 e i 50.000 euro e che queste «sono raddoppiate nel massimo se l'astensione collettiva viene effettuata nonostante le delibere di invito [...] ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera *h*)».

Si tratta del parziale riconoscimento legislativo della più ampia ed articolata opera di *moral suasion* posta in essere dalla Commissione per stimolare una condotta leale ed onesta degli affari.

Come autorevolmente sostenuto, si tratti di «poteri informali di persuasione che dovrebbero spingere gli interessati a seguire spontaneamente le indicazioni dell'autorità, in virtù del prestigio morale e della competenza tecnica che essa vanta» ⁽²⁾.

Un c.d. «potere d'influenza» ⁽³⁾ che viene esercitato in una moltitudine di casi tra loro eterogenei indipendentemente dalla proclamazione dello sciopero e che induce l'*authority* a varcare le «colonne d'Ercole» del merito della vertenza ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A. MORRONE, C. CARUSO, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 369.

⁽²⁾ M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Laterza, 2007, p. 129.

⁽³⁾ Così come è definita l'attribuzione di cui all'art. 13, lett. *h*, da G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, in *DRI*, 2020, n. 2, p. 414.

⁽⁴⁾ *Contra*, A. MORRONE, C. CARUSO, *op. cit.*, p. 369, secondo i quali «almeno teoricamente [...] il merito della vertenza deve essere affrontato dalle parti e dai meccanismi di autoregolazione sociale».

Al di là dell'articolo 13, lettera *b*, tale potere è esercitato dall'autorità amministrativa indipendente attraverso un monito, una segnalazione, un'attività di consultazione, ovvero “strumenti” attraverso cui incidere sulla volontà dei soggetti collettivi e sulle «vicende istituzionali oltre che sulle scelte dei soggetti titolari del potere economico, indirizzando con suggestioni – spesso esplicite, talvolta no – l'andamento giuridico e politico del Paese» (5).

Ebbene, come si è già avuto modo di chiarire (si veda *supra*, cap. 3, § 2), le cause di insorgenza del conflitto sono spesso riconducibili, direttamente o indirettamente, alla recessione economica, ai fenomeni di outsourcing nella gestione d'impresa alla contrazione della spesa pubblica (6).

Tra tutti vi è l'appalto, che «costituisce lo strumento tecnico di organizzazione e gestione di una molteplicità di servizi pubblici essenziali svolti tanto in regime di diritto privato quanto in regime di diritto pubblico» (7).

Senonché il decentramento produttivo, pubblico o privato che sia, non può e non deve diventare un momento di indebolimento sia dei diritti dei lavoratori sia di quelli dei cittadini utenti.

Da questo punto di vista, proprio la c.d. catena degli appalti che, specie nel Mezzogiorno del Paese e nei settori gestiti da società municipalizzate (8), finisce per essere uno dei principali motivi eziologici del conflitto (9).

Difatti, spesso le aziende aggiudicatarie sono caratterizzate «da una cattiva gestione delle risorse e già in condizioni di esposizione debitoria che non gli consente di poter garantire il servizio» (10).

(5) A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza delle Autorità amministrative indipendenti*, in [Federalismi.it](#), 2017, n. 23, p. 2.

(6) G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 284.

(7) Sul legame tra appalti e scioperi nei servizi pubblici, il Garante ha pubblicato un dossier monografico dal titolo *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, 2021. «Il dossier mira a disvelare tali problematiche, esaminandone i profili sociali e giuridici, e a proporre alcune possibili soluzioni. La finalità ultima è quella di sollecitare una rinnovata riflessione nel Governo, nel Parlamento e nelle pubbliche istituzioni affinché l'esigenza, da più parti manifestata, di una semplificazione e revisione del Codice dei contratti pubblici non conduca ad una sottovalutazione dei gravi disagi sociali che le catene degli appalti spesso sottendono. Come detto dal Premier Mario Draghi nella premessa al PNRR, la concorrenza non deve servire solo a tutelare l'efficienza del mercato ma “può [e deve] contribuire a una maggiore giustizia sociale”» (p. 2).

(8) Cfr., sul problema degli appalti nei servizi pubblici essenziali, C. LA MACCHIA, *Clausole sociali nell'appalto pubblico, forme “anomale” di conflittualità, nuove direttive europee*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 449.

(9) Così come riferito nella *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017*, 2018.

(10) In questi termini la *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019*, 2020, p. 16. Come riferito a proposito della “catena degli appalti” nella *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017*, cit., p. 20, «in una situazione di *mala gestio* soprattutto nel mezzogiorno del Paese, ad aziende che si trovano in condizioni di esposizione debitoria», «si rileva [...] necessario un forte intervento legislativo che introduca misure efficaci ad evitare l'inadempimento negli appalti pubblici, ed insieme, un richiamo alle istituzioni e alle Autorità di vigilanza, affinché si eviti di tenere in vita, o creare, nel contesto dei servizi pubblici essenziali, aziende che non operano secondo corretti criteri di mercato» (p. 16).

Ancor peggio, talvolta il dissesto finanziario delle aziende appaltatrici è causato dalla *mala gestio* degli stessi enti locali, che non riescono a erogare i canoni pattuiti con regolarità ⁽¹¹⁾.

Situazioni inaccettabili, ben conosciute da parte dell'*authority*, e su cui si è concentrata la gran parte degli sforzi di *moral suasion* con il citato dossier [Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive](#) del 24 maggio 2021.

In quest'ultimo documento, particolarmente analitico sull'esame di questa peculiare causa di insorgenza del conflitto, mira a provocare un'attenta riflessione dell'esecutivo circa le principali e più note criticità dell'*outsourcing*: «1) il dumping salariale reso possibile dall'applicazione lungo la filiera di CCNL diversi, dall'ambito di applicazione onnicomprensivo e trasversale, che alimentano la concorrenza al ribasso; 2) il ritardo o i mancati pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori che spesso dipendono dalla mancata erogazione da parte dell'ente locale committente delle risorse finanziarie pattuite per lo svolgimento del servizio; 3) la tutela dei lavoratori nel cambio di appalto».

A tal proposito, già nel 2015 la Commissione aveva emanato una delibera interpretativa dell'articolo 13, comma 1, lettera *h*, della legge n. 146/1990, secondo cui «l'indagine potrà essere rivolta anche nei confronti di Amministrazioni pubbliche che hanno affidato il servizio ad imprese sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante» ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ R. ALESSE, *Diritto di sciopero e diritto degli utenti: nuove prospettive per una più efficiente funzionalità dei servizi pubblici essenziali*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 251.

⁽¹²⁾ Delibera n. 15/12: «Rilevato che in funzione di un'efficace azione preventiva del conflitto collettivo, la Commissione è dotata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *h*), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, del potere di invitare le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi a desistere dai comportamenti in evidente violazione della legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi e, comunque, da "comportamenti illegittimi che possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso", e di richiamarle all'osservanza degli obblighi previsti dalla legge o da accordi o contratti collettivi; Rilevato che il legislatore, con la novella del 2000, ha limitato l'ambito soggettivo di applicazione della norma citata e, conseguentemente, il potere di indagine della Commissione, alle sole imprese e amministrazioni erogatrici del servizio, in coerenza con l'assetto organizzativo dei servizi pubblici essenziali prevalente in quel dato momento storico, caratterizzato, come evidenziato in premessa, dalla presenza pressoché esclusiva dei soggetti pubblici; Rilevato che la successiva trasformazione del contesto economico e sociale nel quale la norma è destinata ad operare e, in particolare, la nuova morfologia assunta dal conflitto collettivo rendono necessaria una modifica legislativa della disposizione de qua (al fine di recuperarne l'effettività, in funzione delle finalità preventive per le quali è stata posta), nel senso di consentire alla Commissione l'acquisizione di informazioni anche presso le stazioni appaltanti, ovvero presso gli enti concedenti del servizio, allo scopo di accertare la loro eventuale responsabilità nella causazione della vertenza e, conseguentemente, di rivolgere ad essi la delibera di invito di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *h*); Ritenuto tuttavia, che, nelle more dell'intervento legislativo auspicato, la norma di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *h*), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, possa comunque essere interpretata, estensivamente (senza violare i confini letterali), nel senso di consentirne l'applicazione anche nei confronti dei soggetti terzi rispetto alle parti del rapporto di lavoro, laddove non sia possibile ravvisare alcuna diversità di carattere sostanziale tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario del servizio e, pertanto, quando quest'ultimo costituisca una sorta di derivazione organica del primo. Ritiene che l'articolo 13, comma 1, lettera *h*), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, vada inteso nel senso che la Commissione, previo accertamento delle relative responsabilità in ordine all'insorgenza o aggravamento del conflitto, può rivolgere la delibera di invito anche alle amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese solo formalmente distinte da esse e sulle quali esercitano un controllo diretto e penetrante; Ritiene che, nel caso in cui, in sede di

Su un piano meramente operativo, quest'ultima appare particolarmente significativa giacché, come viene affermato, «la successiva trasformazione del contesto economico e sociale nel quale la norma è destinata ad operare e, in particolare, la nuova morfologia assunta dal conflitto collettivo rendono necessaria una modifica legislativa della disposizione de qua (al fine di recuperarne l'effettività, in funzione delle finalità preventive per le quali è stata posta), nel senso di consentire alla Commissione l'acquisizione di informazioni anche presso le stazioni appaltanti, ovvero presso gli enti concedenti del servizio, allo scopo di accertare la loro eventuale responsabilità nella causazione della vertenza e, conseguentemente, di rivolgere ad essi la delibera di invito di cui all'articolo 13, comma 1, lettera h)».

La *moral suasion*, d'altronde, sin dall'emanazione della legge n. 146/1990, ha permesso alla Commissione di incidere profondamente sul conflitto pur in assenza di attribuzioni legali dal forte valore cogente “di sostegno” al suo agire ⁽¹³⁾ (avutesi con la legge n. 83/2000).

Al di là delle delibere “di invito”, la *moral suasion* viene esercitata, ancor più efficacemente, con una serie di segnalazioni ad autorità amministrative e giudiziarie dotate di poteri e natura ben diversi tra loro, qualora si dovesse ravvisare il *fumus* di reato o danno erariale da parte di amministrazioni appaltanti (da ultima, si pensi alla segnalazione alla Procura della Repubblica fatta a seguito della recente sospensione improvvisa del servizio della Linea Metro C del gruppo ATAC, avvenuta nella giornata del 23 novembre 2020, «causa indisponibilità di personale») ⁽¹⁴⁾.

Come riferito nella più recente relazione annuale alle Camere, infatti, «nell'attività istruttoria, l'Autorità si è adoperata ad accertare anche eventuali responsabilità delle amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese in house, riservandosi di riferire alla *Corte dei Conti* o all'autorità giudiziaria in ipotesi di danno erariale o, addirittura, di reato. Val la pena ricordare che, già nel 2012, la Commissione di Garanzia aveva siglato un Protocollo di intesa con l'ex *Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici*, al fine di verificare quanto l'aumento della conflittualità sia ricollegabile alla regolarità delle gare d'appalto. È nostra intenzione riproporre tale verifica con un'interlocuzione istituzionale con l'*Autorità nazionale anticorruzione*» ⁽¹⁵⁾.

Tutto ciò finisce per riflettersi sulla puntualità del pagamento delle retribuzioni dei lavoratori e, in ultima istanza, sull'insorgenza del conflitto collettivo.

Di recente, poi, l'aggravio della crisi economica e la conseguente nuova stagione di tensioni sociali, come conseguenza dell'emergenza pandemica da Covid-19, ha spinto il Garante ad indirizzare una missiva ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei Ministri per «rappresentare l'esigenza di sollecitare tutte le iniziative coordinate e tempestive a tutela dei lavoratori che subiscono [...] gli effetti della crisi in atto», giacché «I ritardi nell'erogazione delle retribuzioni, o integrazioni, a categorie di lavoratori

attività istruttoria estesa alle amministrazioni pubbliche nei limiti precisati, emergano fatti o comportamenti astrattamente rilevanti dal punto di vista penale o erariale, si provvederà alla trasmissione di idonea informativa agli organi giurisdizionali competenti per materia e territorio, ai fini degli opportuni accertamenti».

⁽¹³⁾ Sul tema si rimanda a M. RUSCIANO, *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di Garanzia*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam, 2018, p. 60 ss.

⁽¹⁴⁾ Vicenda che ha avuto anche una certa fortuna mediatica, si veda M.E. FIASCHETTI, [Blocco della metro C, adesso indaga la Procura](#), in *Corriere della Sera*, 1° dicembre 2020, e L. D'ALBERGO, [Il garante scrive ad Atac e pm "Metro C, lo stop fu concertato"](#), in *La Repubblica*, 1° dicembre 2020.

⁽¹⁵⁾ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018, 2019*.

particolarmente deboli sotto il profilo contrattuale ed economico-sociale – spesso dovuti ad inerzia delle Amministrazioni – costituiscono la principale causa di insorgenza e di aggravamento del conflitto collettivo»⁽¹⁶⁾.

In ragione della «“posizione privilegiata” della Commissione, di osservatorio qualificato dei mutamenti sociali che coinvolgono il nostro Paese»⁽¹⁷⁾, inoltre, lo stesso Garante è stato audito presso la Commissione Lavoro del Senato circa le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19 e la necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro.

Ciò non finisce per minare la posizione di terzietà della Commissione quale organo autonomo e indipendente ancorché sia poi in grado di influenzare informalmente nel concreto i meccanismi della politica anche fornendo gli indirizzi normativi da seguire nell'elaborazione di alcune regole di mercato.

Tornando sui temi della mancata corresponsione delle retribuzioni, in seno alla Commissione di garanzia ci si dovette confrontare a più riprese circa le differenze tra gli istituti di cui agli articoli 1460 c.c. e 40 Cost.

Si è affermato così che «il ritardo nel pagamento degli stipendi, o di altri emolumenti, non è, di per sé, una motivazione tale da esimere le Organizzazioni sindacali ed i lavoratori dal rispetto della legge n. 146/1990»⁽¹⁸⁾.

Sicché, in un'ottica di bilanciamento dei diritti, l'orientamento consolidato è nel ritenere che «la mancata resa di prestazioni lavorative a seguito dell'omessa corresponsione della retribuzione sarà considerata legittimo rifiuto ex art. 1460 c.c., come tale esentato dal rispetto delle procedure della legge n. 146/1990 e ss. mod., solo ove il ritardo nel pagamento delle retribuzioni sia tale da ledere il diritto costituzionale dei lavoratori a una esistenza libera e dignitosa»⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Comunicato CGSSE 26 giugno 2020, [Ritardo pagamenti e rischio conflitti. Garante scioperi scrive a Camere e Governo](#).

⁽¹⁷⁾ [Relazione sull'attività della Commissione 1° gennaio 2009 – 30 aprile 2010](#), 2010, p. 16.

⁽¹⁸⁾ Delibera n. 342/1998. Cfr. delibera n. 05/10: «anche l'astensione collettiva proclamata per il ritardo nel pagamento delle retribuzioni rientra nel campo di applicazione della legge n. 146/1990; l'avvenuta corresponsione della retribuzione arretrata integra un'ipotesi di composizione del conflitto e, quindi, è assimilabile all'“accordo tra le parti”, che costituisce, per espressa disposizione legislativa (art. 2, comma 6, della legge n. 146/90), elemento ostativo della configurazione della revoca intempestiva quale forma sleale di azione sindacale; della gravità dell'inadempimento datoriale potrà essere tenuto conto, da parte della Commissione, nella valutazione del comportamento delle parti, ai sensi dell'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990». Per una ricostruzione dell'istituto, da un punto di vista meramente giuslavoristico, si rimanda a D. MEZZACAPO, *Eccezione di inadempimento e tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in *LPO*, 2020, n. 7-8.

⁽¹⁹⁾ Delibera n. 716/2007: «La prestazione lavorativa a seguito della mancata corresponsione della retribuzione può essere considerato legittimo rifiuto individuale di una prestazione non dovuta a fronte dell'inadempimento del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 1460 c.c., solo allorché si sia in presenza di un apprezzabile ritardo nella corresponsione della retribuzione tale da ledere il diritto costituzionale dei lavoratori a una esistenza libera e dignitosa». Inoltre «Per integrare la fattispecie della eccezione di inadempimento di cui all'articolo 1460 c.c., il rifiuto della prestazione non deve essere intermittente e a scelta dei lavoratori, ma continuo fino all'adempimento della controparte» (delibera n. 08/367).

Inoltre per integrare la fattispecie dell'eccezione di inadempimento di cui all'articolo 1460 c.c., «il rifiuto della prestazione non deve essere intermittente e a scelta dei lavoratori, ma continuo fino all'adempimento della controparte» ⁽²⁰⁾.

Senonché, proprio in riferimento agli «Scioperi spontanei collegati alla mancata corresponsione delle retribuzioni», la Commissione ha esercitato il suo potere di influenza arrivando a «*stigmatizzare, altresì, la condotta dell'Azienda*, laddove emerga una responsabilità della stessa nella strumentalizzazione dei lavoratori per esercitare una forma di pressione sul soggetto appaltante moroso» ⁽²¹⁾.

Prezioso da questo punto di vista è lo strumento della “relazione annuale” in cui sovente si finisce per ammonire il legislatore su carenze o mancanze delle norme afferenti a taluni fenomeni o istituti che vengono in risalto nella pratica quotidiana delle relazioni industriali.

Dalle considerazioni sin qui svolte, è evidente che il potere di influenza viene esercitato nei confronti di una pluralità di soggetti eterogenei tra loro, portatori di interessi propri (sindacati, aziende pubbliche o private) o diffusi (autorità giudiziarie, altre autorità amministrative o finanche il legislatore) giacché le attribuzioni concesse alla Commissione non sempre permettono di perseguire efficacemente il temperamento tra la difesa dei diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini/utenti e il diritto di sciopero.

2. La cultura della conciliazione da sviluppare e l'occasione mancata dalle associazioni degli utenti legalmente riconosciute alla partecipazione all'attività consultiva della Commissione di garanzia

La legge n. 83/2000 ha inteso accordare a più riprese una particolare forma di “sostegno” alle associazioni degli utenti legalmente riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge n. 281/1998 ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Delibera n. 08/367, cit.: «la Commissione, riguardo alla fattispecie della eccezione di inadempimento *ex art.* 1460 c.c., posta in essere in riferimento al ritardo nella corresponsione delle retribuzioni da parte delle aziende, con delibera n. 05/10 del 2005, ha precisato che “il ritardo nel pagamento degli stipendi, o di altri emolumenti, non è, di per sé, una motivazione tale da esimere le organizzazioni sindacali ed i lavoratori dal rispetto della legge n. 146/1990”. Della gravità dell'inadempimento datoriale potrà semmai “essere tenuto conto, da parte della Commissione, nella valutazione del comportamento delle parti ai sensi dell'articolo 4, comma 4-*quater* della legge n. 146/1990”; per integrare la fattispecie della eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 c.c., il rifiuto della prestazione non potrebbe essere intermittente e a scelta dei lavoratori, ma continuo fino all'adempimento della controparte e nel caso in esame è stata constatata una continuità sino al pagamento delle retribuzioni».

⁽²¹⁾ Delibera n. 851/2010: «Il Presidente suggerisce di evidenziare *il problema nell'ambito della Relazione annuale da presentare al Parlamento e proporre*, stante le difficoltà pratiche, a fronte di uno sciopero selvaggio, di confermare l'orientamento della delibera con cui si invita l'Azienda a procedere con l'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, a meno che, dall'istruttoria non emergano indizi a carico di Organizzazioni sindacali o di altri soggetti collettivi che consentano di procedere formalmente all'apertura del procedimento di valutazione».

⁽²²⁾ Poi abrogata e sostituita dal Codice del consumo, d.lgs. n. 206/2005, come di recente modificato dalla l. n. 37/2019 e dalla l. n. 31/2019.

In particolare, l'attuale formulazione della lettera *a* dell'articolo 13 prevede che la Commissione di garanzia debba sentire le organizzazioni dei consumatori e degli utenti nell'iter procedurale che porta alla delibera di idoneità delle prestazioni indispensabili (si veda *supra*, cap. 2, § 1), ovvero nel caso in cui si debba adottare una propria regolamentazione provvisoria (*supra*, cap. 2, § 2).

Tale parere, incastonato all'interno di un procedimento amministrativo, è divenuto, da inizio secolo, obbligatorio ma non vincolante per la Commissione, la quale potrà discostarsene fornendo adeguata motivazione ⁽²³⁾.

La sua *ratio* sembra riconducibile nell'aumento del grado di sensibilizzazione dell'autorità amministrativa verso gli interessi dei cittadini, sia nel tentativo di attenuare i conflitti sociali ⁽²⁴⁾.

Sennonché, in tal senso, è doveroso rimarcare che nelle rare volte in cui le associazioni hanno fornito poi una risposta agli inviti del Garante, spesso, si siano limitate ad un generico «*nulla da osservare*» ⁽²⁵⁾.

Solo di recente, a proposito della delibera sulla rarefazione oggettiva nel TPL (si veda *supra*, cap. 2, § 3) vi è stato un virtuoso approccio collaborativo da parte di Codacons e Federconsumatori nell'invio di propri pareri alla Commissione di garanzia ⁽²⁶⁾.

Tra l'altro, la lettera *a* dell'articolo 13 sembra richiamare l'articolo 11 del decreto legislativo n. 286/1999 sul *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, allorché si afferma che «I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi».

Sicché, nell'agire delle amministrazioni pubbliche e nel modello del “controllo di gestione” interno ideato dal legislatore, il problema della disciplina della partecipazione di soggetti portatori di interessi organizzati propri dei cittadini è avvertito come necessario al fine di assicurare l'esigenza di *democraticità* nell'agire pubblicistico ⁽²⁷⁾.

⁽²³⁾ Cfr. G. PINO, *Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti nella governance del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali. Nuove possibili prospettive*, in *LPA*, 2019, n. 1, p. 7: secondo l'A. la Commissione deve «fornire adeguata motivazione delle ragioni per la quali essa abbia inteso discostarsi dal parere fornito, al fine di non incorrere nel vizio di legittimità dell'eccesso di potere». Cfr. anche A. VALLEBONA, *Introduzione a L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, 2000, p. 2 ss., il quale ha fatto notare che tali associazioni non sono del tutto indifferenti agli interessi delle associazioni sindacali e un loro eccessivo coinvolgimento potrebbe porre in crisi gli equilibri interni alla l. n. 146/1990 e successive modificazioni.

⁽²⁴⁾ Cfr. G. PINO, *Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti nella governance del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali. Nuove possibili prospettive*, cit., p. 2.

⁽²⁵⁾ A tal proposito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), cit., p. 30, si legge: «Spesso le associazioni non rispondono, talvolta le risposte pervenute si limitano semplicemente ad un cortese “*nulla da osservare*”; solo da ultimo il Codacons, su sollecitazione della Commissione, ha esposto compiutamente le proprie osservazioni in materia di trasporto pubblico locale».

⁽²⁶⁾ Pareri giunti il 24 marzo 2018, da parte di Codacons, e il 9 aprile 2018 da parte di Federconsumatori.

⁽²⁷⁾ Sul tema si rimanda a S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1970, n. 2, p. 25.

Il valore del dialogo, dunque, come espressione della leale collaborazione tra poteri dello Stato, utile finanche nella necessaria rivalutazione dell'importante funzione svolta dai corpi intermedi.

Da qui «l'auspicio è quello di recuperare il valore del dialogo anche nell'ambito della leale collaborazione tra i poteri dello Stato, utile non solo per la composizione del conflitto collettivo, ma per rivalutare anche la funzione dei corpi intermedi e delle rappresentanze di interessi, ricostruendo cinghie di trasmissione fra le domande collettive e la volontà politica»⁽²⁸⁾.

2.1. Segue: la tutela giudiziaria collettiva: lo strumento della *class action* nel Codice del consumo a disposizione delle associazioni dei cittadini/utenti

Ai sensi dell'articolo 7-*bis* della legge n. 146/1990, sono formalmente legittimate ad esercitare una *class action* «anche solo al fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti», nei confronti delle organizzazioni sindacali⁽²⁹⁾, delle pubbliche amministrazioni o delle imprese che erogano i servizi pubblici essenziali⁽³⁰⁾.

Proprio la specifica sulle spese della pubblicazione della sentenza, rende evidente che il ruolo di queste associazioni assume rilevanza non solo nella fase preventiva alla formazione delle regole.

La *class action*, purché posta in essere da «formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti»⁽³¹⁾ e rientrino nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale⁽³²⁾, può potenzialmente colpire soggetti ben diversi tra loro al fine di dar tutela ad una moltitudine eterogenea di interessi collettivi.

⁽²⁸⁾ Parole tratte dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 8.

⁽²⁹⁾ Art. 7-*bis*, lett. a: «nei confronti delle organizzazioni sindacali responsabili, quando lo sciopero sia stato revocato dopo la comunicazione all'utenza al di fuori dei casi di cui all'articolo 2, comma 6, e quando venga effettuato nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia di differirlo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h), e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire con certezza dei servizi pubblici».

⁽³⁰⁾ Art. 7-*bis*, lett. b: «nei confronti delle amministrazioni, degli enti o delle imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1, qualora non vengano fornite adeguate informazioni agli utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza».

⁽³¹⁾ È questa la definizione di «associazioni dei consumatori e degli utenti» fornita dall'art. 3 del Codice del consumo.

⁽³²⁾ Sui requisiti in particolare, si veda l'art. 137 del Codice del consumo, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*: «L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso, da comprovare con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dei seguenti requisiti: a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; c) numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2

Difatti tali associazioni sono legittimate ad agire a tutela, tra gli altri, di interessi *collettivi* dei consumatori e degli utenti «all'erogazione di servizi pubblici secondo *standard di qualità e di efficienza*»⁽³³⁾.

Inevitabilmente tali standard, al verificarsi di uno sciopero, vanno naturalmente a parametrarsi con il livello delle prestazioni minime essenziali contenute negli accordi o nelle regolamentazioni provvisorie e si rimodulano rispetto a quello intrinseco alle c.d. carte dei servizi adottate dalle amministrazioni.

Anche in questo caso si assiste ad una forma di contemperamento tra diritti, giacché di norma le carte dei servizi servono a consentire un controllo circa l'adempimento degli obblighi gravanti sul gestore del servizio da parte del cittadino/utente⁽³⁴⁾.

In particolare, il Codice del consumo, agli articoli 140 e 140-*bis*, descrive due differenti azioni giudiziarie.

Nell'articolo 140, un po' come avviene nella tutela inibitoria/ripristinatoria descritta nella «repressione della condotta antisindacale» ex articolo 28 Stat. lav., si preordina quelle che sono le possibili finalità del ricorso al competente Tribunale: «a) di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti; b) di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; c) di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate»⁽³⁵⁾.

In questo caso la legittimazione attiva spetta solo alle associazioni dei consumatori iscritte nell'apposito elenco istituito presso il Ministero dello sviluppo economico.

per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; d) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute; e) svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti; f) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione».

⁽³³⁾ Art. 2 del Codice del consumo, *Diritti dei consumatori*: «Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti: a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; c-*bis*) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; d) all'educazione al consumo; e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza».

⁽³⁴⁾ G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, 2001, p. 314 ss.; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Giappichelli, 2002, p. 210 ss.; C. RIENZI, *il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e la prospettiva della class action nella legge 146 del 1990 e successive modificazioni*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 309.

⁽³⁵⁾ Inoltre è previsto che «Con il provvedimento che definisce il giudizio di cui al comma 1 il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti e, anche su domanda della parte che ha agito in giudizio, dispone, in caso di inadempimento, il pagamento di una somma di denaro da 516 euro a 1.032 euro, per ogni inadempimento ovvero giorno di ritardo rapportati alla gravità del fatto».

L'articolo 140-*bis*, invece, rubricato *Azione di classe*, ha per oggetto «l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni in favore degli utenti consumatori».

Quest'ultima tutela: «a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione *omogenea*, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; b) i diritti *omogenei* spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto o servizio nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; c) i diritti *omogenei* al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali»⁽³⁶⁾.

È evidente che l'omogeneità, nell'*an* (ma non nel *quantum*) tra i singoli diritti soggettivi lesi sia fondamentale al pari della prova certa del pregiudizio arrecato nonché del c.d. nesso di causalità.

Altresì, alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte sulla titolarità del diritto di sciopero e sull'efficacia della proclamazione sindacale, nonché di quanto si dirà circa il dovere di "influenza sindacale" (si veda *infra*, cap. 6, § 5), appare complesso il ricondurre la responsabilità dell'effetto vulnerante dell'astensione, illegittimamente posta in essere, in capo unicamente al sindacato.

A conclusione differente si arriverebbe solo qualora negli accordi sulle prestazioni indispensabili siano contenute delle disposizioni affini alle "clausole di responsabilità", su modello di quanto fatto, in altre stagioni, negli accordi FIAT di Pomigliano e Mirafiori⁽³⁷⁾ (poi confluiti nel CCSL di primo livello), le quali preordinano una responsabilità sindacale in ipotesi di inosservanza propria o altrui (imputabile ai lavoratori) degli impegni assunti.

In quest'ultimi due casi, infatti, è previsto che l'azienda possa affrancarsi dai propri impegni in materia di contributi sindacali e permessi retribuiti⁽³⁸⁾.

Comunque, al di là di talune difficoltà applicative, lo strumento accordato ai soggetti collettivi nell'articolo 7-*bis* della legge n. 146/1990, alla luce di quanto novellato nel

⁽³⁶⁾ L'intera procedura di quest'azione è descritta nell'art. 140-*bis*. Peculiare appare la disposizione nella parte in cui prevede che «La domanda è proposta al tribunale ordinario avente sede nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa, ma per la Valle d'Aosta è competente il tribunale di Torino, per il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia è competente il tribunale di Venezia, per le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo e il Molise è competente il tribunale di Roma e per la Basilicata e la Calabria è competente il tribunale di Napoli. Il tribunale tratta la causa in composizione collegiale».

⁽³⁷⁾ Il riferimento è all'accordo aziendale per i dipendenti di Fiat Group S.p.A. dello stabilimento di Pomigliano del 15 giugno 2010, e di Mirafiori siglato il 23 dicembre 2010; in dottrina si veda R. DE LUCA TAMAJO, *I quattro accordi collettivi del gruppo Fiat: una prima ricognizione*, in *RIDL*, 2011, n. 1, III, p. 113 ss. In particolare, le c.d. clausole di responsabilità, contenute negli artt. 9 e 12, servono ad «impegnare le parti alla fedeltà dell'accordo», come detto da R. DEL PUNTA, *Note su Pomigliano*, in *DLM*, 2010, n. 2, p. 513. Cfr. R. PESSI, *La contrattazione in deroga. Il "caso" Pomigliano*, in *ADL*, 2010, n. 6, I, p. 119 ss.; T. TREU, *L'accordo di Pomigliano e gli sviluppi futuri*, in *C&CC*, 2010, n. 7, p. 3, secondo cui «l'affidabilità degli impegni è un bene prezioso per le aziende in epoche di grandi crisi; garantirla da parte del sindacato è una risorsa da spendere anche e soprattutto in situazioni di crisi»; S. MAGNIFICO, *La nozione di "esigibilità" negli accordi FIAT e la funzione negoziale del diritto di sciopero*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2014, n. 225, p. 1 ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. clausola 13 del contratto di Pomigliano, ove è previsto che i comportamenti imputabili alle OO.SS., siano essi collettivi o individuali, «libera l'Azienda dagli obblighi derivanti dal presente accordo nonché da quelli contrattuali in materia di contributi sindacali, permessi sindacali».

Codice del consumo, ancorché incisivo soprattutto da un punto di vista del possibile ristoro economico ottenibile in giudizio, colpevolmente non è stato quasi mai utilizzato da chi avrebbe potuto.

Una cosa che ha portato il Garante ad auspicarne un futuro maggiore utilizzo, giacché «questo strumento, che oltre a tutelare ulteriormente i cittadini, darebbe anche una positiva visibilità alle Associazioni degli utenti di fronte all'opinione pubblica, non è mai stato attivato. Probabilmente, l'inerzia delle Associazioni degli utenti in tale ambito sconta il fatto che tali organismi si muovono su competenze troppo generiche e onnicomprensive, mentre invece dovrebbero essere più articolate e distinte con riferimento ai vari interessi di volta in volta rappresentati» ⁽³⁹⁾.

D'altronde, come ha avuto modo di ben chiarire la Suprema Corte, questi enti esponenziali degli interessi degli utenti hanno il compito «non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata ove ad agire fosse il singolo» ⁽⁴⁰⁾.

Si pensi alle legittime remore del cittadino/utente che potrebbe avere ad iniziare da solo un contenzioso covile lungo, costoso ed aleatorio, per rivendicare propri diritti lesi ma dalla modesta quantificazione economica degli stessi.

In altri termini, come autorevolmente sostenuto, «l'associazione serve a rendere il problema del singolo, un problema che virtualmente può interessare l'intera collettività» ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 31.

⁽⁴⁰⁾ Cass. n. 17351/2011, a proposito della legittimità ad agire del Codacons.

⁽⁴¹⁾ C. RIENZI, *op. cit.*, p. 306.

Capitolo 5.

Il potere di differimento e la segnalazione all'autorità competente

1. Le varie forme del potere di differimento, articolo 13, lettere c, d ed e, a seguito della proclamazione dello sciopero

L'articolo 13 della legge n. 146/1990 attribuisce, a seguito dell'avvenuta proclamazione, alla Commissione di garanzia per gli scioperi il potere di differimento dello sciopero al ricorrere dei seguenti casi.

1) Qualora ricevuta «la comunicazione di cui all'art. 2, comma 1, può assumere informazioni o convocare le parti in apposite audizioni, per verificare se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale può *invitare*, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero *a differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione*» (lettera c; corsivo mio). Nel descrivere il potere sanzionatorio e i confini del sindacato della Commissione sulle motivazioni poste alla base del conflitto (si veda *infra*, cap. 6, § 1), si è detto che quest'ultime, seppur indirettamente, vengono spesso in rilievo. Il potere di differimento di cui alla lettera c dell'articolo 13 ne costituisce un esempio. Ebbene, qualora da un esame di merito della vicenda il Garante ritenga che, nonostante l'espletamento delle procedure di conciliazione prescritte, vi siano «margini di trattativa» ⁽¹⁾, è possibile che sia adottata una delibera di differimento per il tempo ritenuto necessario. E ciò anche se la proclamazione in sé era esente da qualsivoglia vizio. Si consideri, inoltre, che vizi procedurali, anche molto rilevanti, vengono soventemente sanati dalla giurisprudenza amministrativa; la quale considera il tentativo di conciliazione «necessario solo qualora sia compatibile con l'urgenza della situazione» ovvero qualora vi sia «una ragionevole previsione di buon esito» ⁽²⁾.

2) Qualora vi siano «violazioni delle disposizioni relative *al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva*», la Commissione «può *invitare*, con apposita delibera, i soggetti interessati a *reformulare la proclamazione* in conformità alla legge e agli accordi o codici di autoregolamentazione differendo l'astensione dal lavoro ad altra data» (lettera d; corsivo mio). A tal proposito, occorre chiarire che la proclamazione dello

⁽¹⁾ G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2009, p. 68.

⁽²⁾ C. Stato n. 4985/2009 e C. Stato n. 6941/2005 citate da M.V. BALLESTRERO, *Diritti costituzionali, conflitto e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 425.

sciopero ⁽³⁾ avviene per iscritto dalle organizzazioni sindacali alle imprese che erogano il servizio essenziale nonché alle autorità competenti di cui all'articolo 8 della legge n. 146/1990 (Prefetto, Presidente del Consiglio o Ministro da lui delegato a secondo della rilevanza nazionale o locale dell'astensione) ⁽⁴⁾. Tuttavia si ritiene che, «nei casi in cui le strutture sindacali territoriali, segnalino, tra le cause di insorgenza del conflitto, questioni organizzative di carattere esclusivamente “locale”, ancorché in applicazione di determinazioni aziendali assunte a livello nazionale, il tentativo preventivo di conciliazione si debba svolgere presso la Prefettura competente per territorio» ⁽⁵⁾. Sennonché qualora la proclamazione non sia rispettosa delle norme legali e contrattuali, la Commissione è abilitata ad emettere una delibera “di invito” alle parti affinché questa sia riformulata. Autorevole dottrina, icasticamente, definisce questa specifica attribuzione “potere di indicazione immediata” ⁽⁶⁾. Appare *ictu oculi* evidente che queste delibere di invito siano le più efficaci su un piano pratico anche se, come auspica il Garante, «Sarebbe, inoltre, più che mai opportuno, anche rimanendo inalterato l'attuale quadro legale in materia di precettazione, riconoscere alla Commissione l'esercizio di un più ampio *potere di differimento* motivato dello sciopero, qualcosa, dunque, che vada oltre le segnalazioni di illegittimità nella proclamazione» ⁽⁷⁾. La Commissione, infatti, le emette nell'immediatezza del ricevimento della proclamazione (e dunque durante la vigenza dei termini di preavviso) con conseguente forte capacità di coercizione delle conseguenti volontà altrui. D'altronde, qualora queste siano disattese dai soggetti collettivi è facile immaginare la futura apertura del procedimento di valutazione (a valle del quale può esservi l'irrogazione della sanzione) del comportamento tenuto.

3) Qualora rilevi «l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza, per effetto di astensioni collettive proclamate da soggetti sindacali diversi e *può invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data*» (lettera e; corsivo mio). Sul differimento degli scioperi concomitanti nei “servizi pubblici alternativi” si avrà modo di parlare in seguito anche in relazione al doveroso raffronto con l'istituto, per certi versi affine, dello “sciopero generale” (si veda *infra*, § 1.1). Il potere di differimento è dunque funzionalmente connesso con l'accertamento del ricorrere di tutti i presupposti di legittimità sostanziale e procedimentale della proclamazione dello sciopero. E comunque sia, per effetto dell'articolo 4, comma 4-*ter*, le delibere “di invito al differimento”, di cui alle lettere c, d ed e

⁽³⁾ Questa deve essere chiara e ben definita, pertanto non può ritenersi tale «la semplice manifestazione di intenzione di porre in essere un'astensione dal lavoro» (cfr. delibere n. 98/4333 r n. 02/89), né qualora la stessa «sia sottoposta ad una condizione eventuale» (delibera n. 828/2009). «Per quanto attiene al “differimento condizionato dello sciopero”, e all'individuazione delle ulteriori date utili in caso di precettazione da parte del Ministro, la Commissione delibera di comunicare all'Organizzazione sindacale proclamante che non sono consentite proclamazioni di sciopero subordinate a condizione. Ne consegue che il sindacato deve, una volta verificatosi l'evento dedotto in condizione, comunicare successivamente l'eventuale intenzione di astenersi» (*ibidem*).

⁽⁴⁾ La prassi consolidata vuole che vi sia l'inoltro della proclamazione anche all'autorità di garanzia.

⁽⁵⁾ Delibera n. 1056/2014: «Nei casi in cui le strutture sindacali territoriali segnalino, tra le cause di insorgenza del conflitto, questioni organizzative di carattere esclusivamente “locale”, il tentativo preventivo di conciliazione si deve svolgere presso la Prefettura competente per territorio».

⁽⁶⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, in *DRI*, 2020, n. 2, p. 415.

⁽⁷⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), cit., p. 13.

dell'articolo 13, sono fondamentali in quanto «le sanzioni di cui al presente articolo sono raddoppiate nel massimo se l'astensione collettiva viene effettuata nonostante la delibera di invito della Commissione di Garanzia emanata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h)».

1.1. Il differimento degli scioperi concomitanti nei “servizi pubblici alternativi” e le differenze rispetto allo “sciopero generale”

L'incerto perimetro di riferimento dei servizi strumentali (si veda *supra*, cap. 3, § 2) non è il solo ad essere oggetto di costante aggiornamento da parte dell'operato della Commissione di garanzia.

Rilevanti profili di problematicità emergono anche dai servizi c.d. alternativi.

La legge n. 146/1990, all'articolo 13, comma 1, lettera e, si limita a conferire il potere alla Commissione di «invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data», giacché «per effetto di astensioni collettive proclamate da soggetti sindacali diversi» la «concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi» va ad incidere sul «medesimo bacino di utenza».

Dunque, non è stato ontologicamente predeterminato cosa debba intendersi per “alternatività di servizi” e in che termini vi possa essere una “concomitanza”.

Secondo risalente orientamento della Commissione, si considerano “concomitanti” le azioni di sciopero proclamate per il medesimo giorno in servizi pubblici alternativi e incidenti sul medesimo bacino di utenza ⁽⁸⁾.

Ebbene, tra i tanti, è stata ad esempio riscontrata la presenza di servizi pubblici alternativi, nel caso di scioperi incidenti rispettivamente sul servizio sanitario ambulatoriale/ospedaliero e sul servizio di medicina di base domiciliare integrata ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Delibera n. 517/2003, *Regolamentazione provvisoria: orientamento della Commissione in materia di concomitanza*: «La Commissione con riferimento alla disciplina della concomitanza decide di adottare il seguente orientamento: 1) Si considerano “concomitanti”, ai fini dell'applicazione dell'art. 13 lett. e) della l. n. 146 del 1990, come modificata dalla l. n. 83/00, azioni di sciopero proclamate per il medesimo giorno in servizi pubblici alternativi e incidenti sul medesimo bacino di utenza; 2) La nozione di bacino di utenza ai fini dell'applicazione della disciplina della cd. concomitanza può anche non coincidere con quella individuata dalla normativa di settore ai fini della rarefazione. La nozione di bacino di utenza ai fini dell'art. 13 lett. e) della l. n. 146/1990 è rimessa alla valutazione discrezionale della Commissione di garanzia che, ai fini della sua individuazione, dovrà tenere conto della concreta articolazione dei servizi in relazione agli interessi dell'utenza».

⁽⁹⁾ Delibera n. 03/154, *Delibera di invito a differire per concomitanza di scioperi, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. e), della legge 146 del 1990 (settore Servizio Sanitario Nazionale)*: «Considerato che gli scioperi proclamati per il 28 novembre nel comparto sanità sono concomitanti con gli scioperi precedentemente indetti dalle organizzazioni sindacali Fimmg, Snami E Fimp; che tutti gli scioperi indicati in premessa interessano il medesimo bacino di utenza; che i servizi oggetto dello sciopero proclamato dai sindacati del Comparto sanità e quelli oggetto degli scioperi proclamati da Fimmg, Smami e Fimp costituiscono servizi pubblici alternativi, in quanto rispettivamente incidenti sul servizio sanitario ambulatoriale-ospedaliero e sul servizio di medicina di base domiciliare integrata; Invita, ai sensi dell'art. 13, lett. e) della legge 146/1990 come modificata dalla legge 83/2000, le Segreterie e Federazioni nazionali delle organizzazioni sindacali Federazione Sindacati Indipendenti (F.S.I.), Ugl 402 Sanità, Cgil-Fp, Cisl-Fps, Uil-Fpl e le Segreterie regionali della Campania Cgil-Fp, Cisl-Fps, Uil-Fpl, a differire lo sciopero proclamato per il 28 novembre 2003 ad altra data».

Quale sia, poi, il bacino di utenza a cui far riferimento lo determina l'autorità, di volta in volta, in ragione della concreta articolazione dei servizi.

A tal proposito, si pensi ad una serie di concomitanti interruzioni di servizi pubblici alternativi, nell'intero comparto del trasporto pubblico (TPL, ferroviario, marittimo, aereo) e nel medesimo bacino d'utenza (quello regionale, provinciale o nazionale).

In ragione dei pesanti effetti sulla mobilità nazionale tali da comportare grave pregiudizio al diritto dei cittadini alla mobilità, la CGSSE, al fine di decidere quali astensioni vadano differite, non potrà che far riferimento ad un criterio eminentemente cronologico legato alla loro proclamazione⁽¹⁰⁾.

Proprio in relazione al settore dei trasporti (probabilmente il più "problematico" sotto il profilo della concomitanza del conflitto), nel 2010, la CGSSE è intervenuta con una «Delibera di carattere generale in ordine alla concomitanza di scioperi nel settore del Trasporto pubblico locale e ferroviario»⁽¹¹⁾ in ragione delle due diverse discipline

⁽¹⁰⁾ Delibera n. 02/21, *Delibera di invito a differire per concomitanza di scioperi, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. e), della legge 146 del 1990 (settore Trasporto Aereo)*: «Considerato che le predette proclamazioni sono idonee a determinare, nella giornata del 15 febbraio 2002, una serie di concomitanti interruzioni di servizi pubblici alternativi, nell'intero comparto del trasporto pubblico e nel medesimo bacino d'utenza nazionale, tali da comportare grave pregiudizio al diritto dei cittadini alla mobilità; che tale situazione di concomitanza deve essere rilevata ai sensi dell'art. 13, lett. e) della legge n. 146/1990, nel testo modificato dalla legge n. 83/2000, così come stabilito dalla Commissione con riferimento allo sciopero proclamato da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti nell'intero settore dei trasporti per il giorno 30 gennaio 2002 (delibera n. 02/1 del 10.1.2002); che – ai fini dell'applicazione del citato art. 13, lett. e), con particolare riguardo all'invito a differire scioperi concomitanti – deve tenersi conto, nel caso, della peculiare rilevanza, e dei pesanti effetti sulla mobilità nazionale, della concomitanza fra gli scioperi nel settore ferroviario e marittimo e gli scioperi nel settore del trasporto aereo, nonché del fatto che questi ultimi (indipendentemente da ogni altra valutazione circa la loro legittimità) sono stati proclamati in epoca successiva; che, con riferimento agli scioperi proclamati nel settore ferroviario, deve rilevarsi l'inosservanza, da parte dell'organizzazione sindacale Fltu-Cub (in quanto proclamanti in epoca successiva rispetto alla UCS), della regola stabilita dall'art. 3 dell'accordo nazionale del 23 novembre 1999, valutato idoneo dalla Commissione, per la quale non sono ammesse "articolazioni di orario diverse nell'ambito dei settori della circolazione dei treni"; Invita le organizzazioni sindacali Sulta-Cub, Cub-Trasporti e Slai-Cobas a differire ad altra data gli scioperi proclamati nel settore del trasporto aereo per il giorno 15 febbraio 2002; Invita altresì l'organizzazione sindacale Fltu-Cub a modificare l'orario dello sciopero, proclamato nel settore del trasporto ferroviario e marittimo per il giorno 15 febbraio 2002, unificandolo all'orario dalle 09.01 alle 13.00 già fissato da altre organizzazioni sindacali precedentemente proclamanti».

⁽¹¹⁾ Delibera n. 10/245: «Considerato che, nei due settori, com'è noto, vigono in materia di sciopero due diverse discipline, ciascuna delle quali prevede un divieto di concomitanza tra scioperi che interessino settori diversi del trasporto di persone incidenti sul medesimo bacino di utenza; che l'impegno, assunto in passato dai sindacati, di garantire il "trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale" in occasione di tali concomitanti astensioni, invero, ha dimostrato di non offrire sufficienti garanzie per il diritto alla libera circolazione, in quanto non ha evitato gravi disagi per l'utenza, non corrispondendo più ad un effettivo servizio a garanzia della mobilità dei cittadini; che, pertanto, si è imposta l'esigenza di definire più precisamente la nozione di alternatività del servizio pubblico di trasporto di persone in relazione ai due settori interessati; che tale nozione non può prescindere dalla considerazione che, allo stato attuale, in ipotesi di contemporanea astensione del personale addetto ai servizi ferroviario e locale, non si tratta di unico sciopero, bensì di scioperi concomitanti tra due settori; Si esprime l'avviso che, in caso di concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale e dell'art. 3.6 dell'Accordo

sulle prestazioni indispensabili che insistono nei due settori (ciascuna delle quali prevede un divieto di concomitanza).

Si è così deciso che il «trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario».

Il legislatore non ha quindi inteso imporre un generalizzato divieto di scioperi concomitanti in servizi alternativi, ma ha soltanto attribuito il relativo potere di differimento alla Commissione, ancorché, tuttavia, si sia previsto il «raddoppio nel massimo»⁽¹²⁾ edittale delle sanzioni pecuniarie a fronte dell'astensione collettiva effettuata nonostante la delibera di differimento.

Inoltre, il meccanismo sanzionatorio, particolarmente afflittivo e connesso con lo sciopero effettuato nonostante l'invito a differire, trova la sua ragion d'essere anche nel comma 5 dell'articolo 2, stessa legge: «Al fine [...] di favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto e di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, il preavviso di cui al comma 1 non può essere inferiore a 10 giorni».

E così la *ratio legis* non può che essere stata, in ultima istanza, quella di tutelare l'efficacia del termine generale di 10 giorni per la proclamazione, giacché una concomitanza di scioperi in servizi alternativi rende *de facto* vano il termine perentorio stesso.

Esemplificando, si pensi ad uno sciopero ferroviario: il termine di 10 giorni serve, anche e soprattutto, alle imprese/enti di svolgere eventuali tentativi di composizione e di porre il cittadino/utente nelle condizioni di organizzare il proprio spostamento con un "servizio alternativo" al trasporto su rotaia (ad esempio un bus di linea).

Ed inoltre, l'insussistenza di un esplicito divieto legale di scioperi concomitanti in servizi alternativi non esclude e non preclude la possibilità per le parti sociali di introdurre tale divieto negli specifici accordi riguardanti le prestazioni minime indispensabili relativi ai singoli servizi essenziali.

Sicché, tra i molti, nel settore farmaceutico la concomitanza di serrate tra farmacie private e comunali è stata scongiurata da un apposito accordo sindacale "vistato" dalla Commissione⁽¹³⁾; mentre nel codice degli autotrasportatori, vi è la volontà di evitare la contemporanea sussistenza dell'astensione lavorativa degli autotrasportatori autonomi e degli addetti al trasporto merci ferroviario o marittimo.

Indipendentemente dalla sussistenza di una previsione pattizia di un divieto di scioperi concomitanti in servizi alternativi, è evidente, come ha chiarito Commissione a più riprese, che l'astensione lavorativa in detti servizi nello stesso giorno o in giorni contigui potrebbe portare ad una segnalazione all'autorità competente⁽¹⁴⁾ ad adottare

nazionale del settore ferroviario, il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario».

(12) Art. 4-ter, l. n. 146/1990: «Le sanzioni di cui al presente articolo sono raddoppiate nel massimo se l'astensione collettiva viene effettuata nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia emanata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere c), d), e), ed h)».

(13) A conclusione di un lungo iter iniziato nel 1992, la Commissione di garanzia dichiarava l'idoneità della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore della distribuzione intermedia farmaceutica stipulata tra le Associazioni ADF, Federfarma servizi, Confcommercio e le organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil (delibera n. 267/2004).

(14) Potere previsto dall'art. 13, lett. f, della l. n. 146/1990.

l'ordinanza di precettazione nel caso in cui vi sia «un fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti alla persona costituzionalmente tutelati»⁽¹⁵⁾.

Dalle considerazioni sin qui svolte, si avrà avuto modo di comprendere che le limitazioni allo sciopero nei servizi pubblici alternativi impattano in maniera dirompente sulla reale possibilità di esperire un c.d. sciopero generale, ossia quello che interessa tutte le categorie di lavoratori, pubbliche e private che siano⁽¹⁶⁾ (si veda *supra*, cap. 3, § 3).

È per tali motivi che la Commissione, negli anni, ha previsto che lo sciopero generale goda di alcune deroghe rispetto alla normativa che la legge prevede per i singoli servizi, tra cui proprio il divieto di concomitanza e, dunque, «la possibilità di effettuare astensioni che coinvolgano contestualmente il trasporto ferroviario ed aereo»⁽¹⁷⁾.

Per quanto riguarda quest'ultima tipologia di sciopero, come già chiarito, la delibera 24 settembre 2003, n. 03/134 (poi integrata dal verbale 30 aprile 2004, n. 545), di «indirizzo in materia di sciopero generale, e successive integrazioni e modificazioni» contiene l'attuale disciplina applicabile, al netto di un doveroso nuovo intervento amministrativo (si veda *supra*, cap. 3, § 3).

2. L'«imminente e fondato pericolo di pregiudizio» ex articolo 13, lettera f, legge n. 146/1990, e il rapporto con l'eventuale successivo atto di precettazione

Ben diverso dal più ampio potere di differimento è l'attribuzione alla Commissione di garanzia della facoltà di segnalazione all'autorità precettante.

Essa è novellata nell'articolo 13, lettera f, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000: «segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, e formula proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio».

In ragione del rapporto che la lega al successivo atto di precettazione, una “delibera di segnalazione” ha natura procedimentale e non si ritiene possa essere essa stessa autonomamente impugnabile innanzi al Tribunale amministrativo (al contrario, ad esempio, della delibera di cui all'articolo 13, lettera d)⁽¹⁸⁾, anche perché la valutazione della sussistenza dei requisiti di «necessità ed urgenza» è rimessa insindacabilmente al soggetto individuato.

⁽¹⁵⁾ Delibera CGSSE n. 3/1993.

⁽¹⁶⁾ Invero la l. n. 146/1990 non fa alcuna distinzione tra la diversa natura degli scioperi. Per una ricostruzione storica del concetto di sciopero generale, si rimanda a G. SOREL, *L'avvenire socialista dei sindacati*, in R. VIVARELLI (a cura di), *Georges Sorel. Scritti politici*, Utet, 1963, secondo cui lo sciopero generale si prospettava come l'idea-forza miticamente espressa. Il giorno in cui, ogni cosa fermandosi, la classe operaia avesse dimostrato nei fatti di essere ormai il tutto, ne sarebbe derivato il salto nel socialismo.

⁽¹⁷⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), 2020, p. 20.

⁽¹⁸⁾ Cfr. TAR Lazio n. 9446/2004; C. Stato n. 3008/2008.

Si consideri che nel 1990, durante le discussioni che portarono alla formazione della legge n. 146/1990, si tentò invano di concentrare il potere di limitare, ed eventualmente reprimere, lo sciopero nelle mani della Commissione di garanzia ⁽¹⁹⁾.

Sicché, questa risulta essere prodromica all'inizio dell'iter amministrativo di cui all'articolo 8 della medesima legge di riferimento e non è rivolta al pubblico o alle organizzazioni sindacali.

Orbene, l'autorità precettante, ricorrendone i presupposti di *necessità ed urgenza*, potrebbe, al di là di tale segnalazione, comunque procedere con la propria ordinanza purché «informando previamente la Commissione di Garanzia».

È da tenere ben presente che, nonostante «l'alleggerimento del procedimento» per addivenire ad una ordinanza di precettazione, per effetto della legge n. 83/2000, questa rimane di norma una *extrema ratio* rispetto all'esercizio delle “delibere di invito” (si veda *supra*, § 1) o all'esperimento del tentativo di conciliazione ⁽²⁰⁾.

In quest'ultimo caso, quindi, l'informazione teoricamente dovrebbe essere tempestiva, cosa che ha indotto l'autorità garante a deliberare «di segnalare alla Presidenza del Consiglio e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti l'opportunità che, anche nei casi di necessità ed urgenza, la previa informazione sia fatta in tempi tali da consentire l'effettuazione della valutazione da parte della Commissione» ⁽²¹⁾.

È evidente che tra la Commissione e l'autorità precettante, quantomeno nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe esservi una forma di *coordinamento delle rispettive iniziative* per meglio assicurare il contemperamento tra diritti di sciopero e diritti costituzionalmente protetti degli utenti ⁽²²⁾.

Un coordinamento che inizia sin dal momento della proclamazione dello sciopero stesso, giacché, come detto, questa deve essere data «all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8, che ne cura la immediata trasmissione alla Commissione di Garanzia si cui all'art. 12» ⁽²³⁾.

Una convivenza (*rectius*, coordinamento), altresì, che ha generato sul piano pratico situazioni «imbarazzanti» ⁽²⁴⁾, dal momento in cui:

- è raro che la precettazione venga adottata secondo il “procedimento ordinario”, attivato su iniziativa diretta della stessa Commissione (il più delle volte è l'Esecutivo

⁽¹⁹⁾ Era di questo avviso Giugni, preoccupato dei possibili abusi del ricorso alla precettazione: cfr. G. PINO, *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Giappichelli, 2014, p. 77 ss.

⁽²⁰⁾ M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 425.

⁽²¹⁾ Delibera n. 08/320-*bis*.

⁽²²⁾ Sull'istituto della precettazione, come iter amministrativo che vede la partecipazione attiva della CGSSE, si rimanda a L. SAPORETTI, [La gestione concertata dei conflitti sindacali. Il prefetto quale garante dei diritti dell'utenza nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali](#), V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, 2017; S. GLINIANSKI, G. PINO, *Il potere di precettazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali tra competenze del Governo e prerogative dell'Autorità di garanzia*, in *LexItalia.it*, 2012, n. 2; A. PERULLI, *Profili interpretativi della precettazione rivisitata*, in *RGL*, 2002, n. 4, I; R. ALESSE, *La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero e l'istituto della precettazione*, in *QCOST*, 2011, n. 3, p. 671 ss.

⁽²³⁾ Così il comma 1 dell'art. 2, l. n. 146/1990. Cfr. G. ORLANDINI, *Il procedimento di precettazione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa, 2000, p. 171 ss., il quale ha parlato dell'autorità precettante con «un ruolo fisiologico di coprotagonista».

⁽²⁴⁾ In tali termini, G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 286.

ad intervenire in tal senso) ⁽²⁵⁾. Invero, sin dai mesi successivi all'approvazione della legge n. 146/1990, è emersa una certa tendenza dell'autorità precettante a sovrastare il ruolo del Garante per gli scioperi con l'utilizzazione della propria "forza bruta" ⁽²⁶⁾;

- vi sono stati scioperi ritenuti legittimi dalla Commissione ma precettati dall'autorità governativa, tanto che, nel settore del Trasporto Aereo, ci si è sentiti in dovere di emanare una delibera di indirizzo in materia di concentrazione delle azioni di sciopero ⁽²⁷⁾.

Anche nel caso della precettazione, formalmente, non rilevano le motivazioni alla base della protesta ma occorre solo "fotografare" la realtà dei fatti che impone/giustifica un intervento autoritativo ⁽²⁸⁾.

Ad esempio, in relazione al protrarsi di un'astensione collettiva di taxi, la Commissione, premesso che «esula dalle competenze di questa Commissione ogni valutazione circa le motivazioni dell'astensione in atto», ha rilevato che «intere zone della città sono state paralizzate a causa dell'abbandono di centinaia di taxi sulle sedi stradali, con totale ostruzione delle stesse e conseguente necessità di deviazione non solo del traffico veicolare privato ma anche dei mezzi di trasporto pubblico; che detta astensione, peraltro, è attuata con modalità tali da compromettere la funzionalità del servizio di trasporto pubblico nella città di Roma».

Tale situazione compromette «gravemente l'esercizio da parte dei cittadini del diritto costituzionale alla libertà della circolazione, nonché degli altri diritti costituzionali della persona che presuppongono la libertà della circolazione» ⁽²⁹⁾.

⁽²⁵⁾ R. ALESSE, *op. cit.*, p. 673.

⁽²⁶⁾ In tal senso, M. D'ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in RGL, 1991, n. 6, I, p. 428; G. GHEZZI, *Il diritto al conflitto nei servizi pubblici essenziali e la dinamica delle istituzioni*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II, p. 984 ss.

⁽²⁷⁾ Delibera n. 10/183, la quale ha affermato come, «al di fuori delle ipotesi di sciopero generale, nazionale delle categorie pubbliche e private, disciplinate dalla Commissione con la delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003 e la successiva integrazione in data 30 aprile 2004, la concentrazione tra azioni di sciopero (nella medesima giornata e nella medesima fascia oraria) possa essere consentita qualora sussista la presenza di servizi minimi ed alternativi nell'ambito dello stesso servizio del trasporto passeggeri del settore aereo; che, solo realizzandosi tale condizione, possa ritenersi non sussistente l'ipotesi del grave pregiudizio dei diritti costituzionalmente tutelati dell'utenza, essendo, in tal caso, la limitazione degli stessi, giustificata dall'esigenza di garantire il contestuale esercizio del diritto di sciopero, anch'esso riconosciuto dalla Costituzione».

⁽²⁸⁾ Delibera n. 1040/2014, *Incompetenza della Commissione rispetto alla valutazione delle motivazioni poste alla base di una azione di sciopero*: «Comunico che la Commissione, nella seduta del 23 giugno 2014, con riferimento alla richiesta di parere di codesta Prefettura, dell'11 giugno 2014, prot. n. 156/GAB/2014, relativa all'oggetto, ha deliberato di precisare quanto segue. Si ritiene che il quesito relativo all'accessibilità di dati personali sia, *ratione materiae*, di stretta competenza dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, come, peraltro, già correttamente riconosciuto da codesta Prefettura. Infine, per quanto concerne il secondo aspetto della richiesta di parere relativo alla legittimità di una astensione, determinata da un eventuale diniego di accesso agli atti, si evidenzia che la Commissione non esercita alcun tipo di sindacato sulle motivazioni poste alla base di una azione di sciopero, vigilando, esclusivamente, sul rispetto delle disposizioni contenute nella legge n. 146. del 1990, e successive modificazioni». Sui motivi che portarono alla sua adozione, si rimanda a R. ALESSE, *op. cit.*, p. 673.

⁽²⁹⁾ Delibera n. 07/704, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 146/1990 e successive modificazioni, che invita a segnalare al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei trasporti e al Prefetto di Roma, che,

Infine, dall'esame dell'articolo 13, lettere *c, d, e e f*, si può affermare che alla Commissione non si è mai inteso accordare un potere di differimento immediatamente efficace e dalla forza cogente pari a quella intrinseca all'ordinanza di precettazione di cui all'articolo 8 della stessa legge n. 146/1990.

Uno *status quo* normativo che ha suscitato il recente disappunto del Garante per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali: «Mi limito qui a segnalare l'opportunità di un rafforzamento generale del ruolo della Commissione di Garanzia, con il conferimento ad essa, *oltre alla possibilità* di segnalare i profili di illegittimità, *di un potere di differimento o di raggruppamento degli scioperi*. Fermo restando l'attuale quadro legale in materia di precettazione, con i poteri di ordinanza riconosciuti al Governo e ai Prefetti, la prerogativa richiamata renderebbe *più semplice ed efficace l'intervento* della Commissione la quale, tra l'altro, per aver già svolto una propria attività istruttoria, ha ampia cognizione delle varie fasi del singolo conflitto in corso»⁽³⁰⁾.

Un monito che ci si sente di condividere anche solo in ragione di un più corretto bilanciamento tra interessi: la Commissione di garanzia è un'autorità amministrativa indipendente «dal potere esecutivo e, sicuramente, più titolata a conoscere, nel campo di sua competenza, dell'andamento e dell'evoluzione dei vari conflitti collettivi»⁽³¹⁾.

Se poi si considera che l'Esecutivo spesse volte ha utilizzato la precettazione più per ragioni di opportunità che sul presupposto dell'urgenza⁽³²⁾, allora la sovrapposizione tra differenti funzioni diventa insostenibile.

In altri termini, anche se, dalla lettera della norma, il “contemperamento dinamico” non rileva nell'istituto della precettazione (ove si considerano solo i connotati della “necessità ed urgenza”) comunque sia non si può prescindere da valutazioni di più

laddove prosegua l'astensione collettiva dalle prestazioni degli esercenti il servizio di taxi nella città di Roma, attuata in violazione della disciplina vigente, *sussiste il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente all'esercizio del diritto costituzionale* dei cittadini alla libertà della circolazione, nonché degli altri diritti costituzionali della persona che presuppongono la libertà della circolazione. Cfr. delibera n. 1089/2015, *Segnalazione della Commissione al Ministro dei Trasporti ai fini dell'adozione di un'ordinanza di precettazione ex articolo 8 della legge n. 146 del 1990 (settore trasporto pubblico locale)*: «La Commissione, con riferimento alle azioni di sciopero che interesseranno il trasporto pubblico locale della Città di Roma, ha deliberato di rappresentare al Prefetto quanto segue: a) le sette astensioni richiamate in oggetto, previste per il prossimo 15 settembre 2015, si concentrano nella giornata indicata dalla Regione Lazio quale data di inizio delle attività scolastiche per l'anno 2015-2016; b) le predette astensioni sopraggiungono a seguito di un periodo caratterizzato da ritardi, riduzioni di corse e disservizi che si sono protratti per l'intero mese di luglio u.s. Si potrebbe, dunque, determinare, nel caso di specie, un ulteriore pregiudizio grave ed imminente alla “tutela della libertà di circolazione” degli utenti del Trasporto Pubblico Locale del Comune di Roma Capitale, già sensibilmente compromessa a seguito degli episodi sopra richiamati. *Si invita, quindi, l'Autorità in indirizzo a valutare la sussistenza delle condizioni per l'adozione di un provvedimento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni*».

⁽³⁰⁾ Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 28.

⁽³¹⁾ In tali termini, G. PINO, *Rilettura della nozione di contemperamento/ bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *DLM*, 2017, n. 3, p. 524, il quale, a proposito del rapporto tra le diverse autorità, parla del «potere di precettazione e la curiosa alchimia che pone in essere» e sarebbe propenso ad un superamento dell'istituto della precettazione come iniziativa autonoma del Governo e dei Prefetti ma solo come attribuzione esclusiva in capo alla Commissione di garanzia (*contra*, A. D'ATENA, voce *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir.*, 1999, Agg., vol. III, p. 947, e, seppur per una via intermedia, R. ALESSE, *op. cit.*, p. 673).

⁽³²⁾ Come riferisce negli esempi M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 426.

5. Il potere di differimento e la segnalazione all'autorità competente

ampio respiro alla luce dell'andamento del conflitto nel settore di riferimento e dall'approfondita conoscenza del macro tema dei *comportamenti in frode alla legge o agli accordi* (si veda *infra*, cap. 6, § 3).

Anche da questo punto di vista, dunque, un restyling normativo appare doveroso in ragione della realtà sindacale ormai radicalmente mutata e dei nuovi “problemi” che da ciò ne discendono.

Il potere di intervento sanzionatorio successivo allo sciopero

1. Le sanzioni collettive in caso di proclamazione o adesione ad uno sciopero illegittimo o per il mancato rispetto di una delibera di differimento della Commissione

A seguito delle modifiche normative apportate dalla legge n. 83/2000 alla norma di riferimento, il potere di intervento sanzionatorio ha assunto un ruolo di primo piano nel novero delle attribuzioni legali di cui è oggi dotata la Commissione di garanzia. Tanto che si può parlare di una vera e propria «funzione paragiurisdizionale» (1), esercitata attraverso l'irrogazione di sanzioni che tradizionalmente si classificano in “individuali” o “collettive” (2).

Tale maggiore incisività dei poteri della Commissione ha avuto come “contraltare” (3) un'accentuazione del controllo giudiziario, essendo stata prevista (all'articolo 20-*bis* aggiunto dalla novella del 2000) espressamente la possibilità di ricorrere al giudice del lavoro in opposizione alle stesse e sottraendo la relativa giurisdizione al Tribunale amministrativo (si veda *infra*, § 6).

Su un piano operativo, per sanzioni “collettive” si intende quelle che possono essere deliberate e determinate nel *quantum* dalla Commissione, pur se materialmente irrogate dal datore di lavoro, nei confronti di organizzazioni sindacali, imprese o amministrazioni pubbliche (4) e rappresentano la fattispecie più frequente.

(1) In questi termini G. PINO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020.

(2) Sulla distinzione tra sanzioni individuali o collettive e sulla sostanziale modifica dell'intero apparato sanzionatorio per effetto della l. n. 83/2000, si rimanda a M.G. GAROFALO, *Le sanzioni nell'attuale disciplina dello sciopero nei s.p.e.*, in M. D'ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè, 2003, p. 63 ss.; A. GIUFFRÈ, *L'apparato sanzionatorio*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli, 2001, 169 ss.; C. LA MACCHIA, *Commissione di garanzia, pronta l'arma delle sanzioni*, in *GD*, 2000, n. 15, p. 42 ss.; P. PASCUCI, *Articoli 4, 11, 20 bis – Le sanzioni*, in P. PASCUCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa, 2000, p. 92 ss.; P. PASCUCI, *Gli orientamenti della Commissione di Garanzia su due punti critici della legge 83/2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive*, in *ADL*, 2002, n. 2, p. 329 ss.; R. PESSI, *Il regime sanzionatorio nella legge sullo sciopero nei s.p.e. dopo la novella n. 83/2000*, in *MGL*, 2001, p. 1064 ss.; A. VALLEBONA, *Le sanzioni*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, 2000, p. 107 ss.; F. SANTONI, *Le sanzioni*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene, 2001.

(3) M. ALTIMARI, *Il potere sanzionatorio della commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *ADL*, 2016, n. 4-5, II, p. 1064.

(4) Delibera n. 01/35: «nell'ipotesi di cui all'art. 4 co. 2, la sanzione collettiva viene deliberata dalla Commissione di garanzia ed irrogata dal datore di lavoro, nei limiti e sulla base dei criteri stabiliti dalla

Tale sistema ha sollevato più di qualche dubbio, c'è chi autorevolmente ha auspicato un intervento del legislatore giacché «appare fin troppo lecito formulare riserve sul mantenimento del soggetto datoriale quale esecutore delle misure patrimoniali a carico dei sindacati [...] consente allo stesso datore di lavoro di incidere sui diritti sindacali e, nell'ipotesi dell'avocazione di contributi, addirittura sul rapporto associativo con gli iscritti. Tale soluzione, retaggio dell'originario disegno intersindacale dal quale era scaturita la legge 166/1990, non è più giustificabile»⁽⁵⁾.

Queste perplessità sembrerebbero confermate anche da taluni comportamenti posti in essere da parte datoriale che, specie nell'irrogazione delle sanzioni individuali (si veda *infra*, § 2), appaiono non essere collaborativi preferendo non ottemperare agli inviti dell'autorità di garanzia pur di non intaccare altri interessi e/o equilibri particolari afferenti alle relazioni industriali interne all'azienda.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, infatti, possono essere irrogate sanzioni *amministrative*:

- a carico di organizzazioni dei lavoratori proclamanti o aderenti ad uno sciopero, consistenti nella sospensione dei permessi sindacali retribuiti e/o dei contributi sindacali, «comunque trattenuti»⁽⁶⁾ dalla retribuzione per tutta la durata dell'astensione fino al raggiungimento di un ammontare economico complessivo non inferiore a 2.500 euro e non superiore a 50.000 euro. L'esatto importo viene determinato dalla Commissione tenuto conto di una serie di fattori preordinati dal legislatore, ovvero «della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico»;
- nella esclusione dalle trattative sindacali per un periodo di due mesi dalla cessazione.

L'articolo 4, comma 2, prevede che per le organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle regole procedurali dettate nella legge n. 146/1990, possono essere irrogate sanzioni amministrative (diversamente dalla natura delle sanzioni individuali) che si esplicano nella sospensione dei permessi sindacali retribuiti e/o dei contributi sindacali, comunque trattenuti dalla retribuzione, ovvero (ma *mai* autonomamente o alternativamente) *l'esclusione dalle*

norma, con la devoluzione dei contributi sindacali trattenuti dallo stesso datore di lavoro all'INPS – Gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, ovvero con la ritenuta dei permessi sindacali retribuiti».

⁽⁵⁾ F. SANTONI, *Le prospettive di riforma delle regole sugli scioperi*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 449; l'A. è favorevole ad un maggior coinvolgimento della Commissione di garanzia anche nella fase attuativa del suo potere sanzionatorio, così che «non solo si eviterebbe la persistenza del discutibile coinvolgimento delle imprese nella gestione delle sanzioni ma si riconoscerebbe, in maniera inequivocabile, che gli illeciti previsti dal legislatore sono posti a tutela di interessi generali e che proprio per questo non appare più necessario il ricorso ad una posizione strumentalmente delegata al datore di lavoro, sulla quale in passato erano stati sollevati addirittura dubbi di legittimità costituzionale».

⁽⁶⁾ L'espressione “comunque trattenuti” mira a superare i dubbi interpretativi emersi in seguito all'abrogazione referendaria dell'art. 26, secondo e terzo comma, della l. n. 300/1970. Sono pertanto sanzionabili anche i contributi il cui meccanismo di prelievo sia regolamentato dalla contrattazione collettiva o da altre fonti, come peraltro aveva già avuto modo di affermare la stessa Commissione di garanzia (delibera n. 271/1997, in *RIDL*, 1997, II, p. 657).

trattative alle quali partecipano per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento illegittimo (7).

Tra l'altro quest'ultima, particolarmente afflittiva e pregena di significato in ragione del principio di effettività intrinseco all'ordinamento intersindacale (8), con la modifica normativa del 2000, smette di essere obbligatoria per divenire *eventuale* (9).

Sui rapporti tra l'*esclusione dalle trattative* e la sanzione patrimoniale ha avuto modo di esprimersi la Commissione, con una risalente e dettagliata delibera che continua a condizionare il suo operato (10): «a) in caso di sciopero illegittimo la Commissione di Garanzia deve *sempre adottare* (“sono sospesi”) la sanzione consistente nella sospensione di permessi e/o contributi; b) *in aggiunta, e non in alternativa*, alla sanzione sub a) la Commissione può adottare (“possono altresì”) la sanzione della esclusione dalle trattative; c) se viene in origine adottata solo la sanzione patrimoniale, la successiva constatazione della impossibilità di applicare la stessa impone alla Commissione, senza alcuna facoltà di scelta, di deliberare la sanzione amministrativa sostitutiva. *Mentre non è consentito adottare in via sostitutiva la sanzione della esclusione dalle trattative, che non è sanzione sostitutiva, ma sanzione originaria eventuale aggiuntiva*; d) se in aggiunta alla sanzione patrimoniale viene originariamente irrogata anche la sanzione della esclusione dalle trattative, possono verificarsi due ipotesi: – d1) impossibilità sia della sanzione patrimoniale, sia di quella relativa alle trattative: in questo caso occorre deliberare la sanzione amministrativa sostitutiva di entrambe; – d2) impossibilità solo di una delle due sanzioni originariamente adottate cumulativamente: in questo caso si applica la sanzione originaria risultata possibile e, al posto della sanzione impossibile, occorre deliberare la sanzione amministrativa sostitutiva. Nell'ipotesi d2) l'efficacia afflittiva derivante dalla doppia sanzione originaria viene mantenuta mediante il cumulo di una sanzione originaria e di una sanzione sostitutiva. Invece nell'ipotesi d1), non potendosi applicare due sanzioni amministrative sostitutive in base alla lettera della legge (“la Commissione di Garanzia delibera in via sostitutiva una sanzione amministrativa”), l'originaria efficacia afflittiva connessa alla doppia sanzione può essere conservata solo operando sulla misura della sanzione amministrativa sostitutiva».

(7) L'art. 4, comma 4-*bis*, novella la c.d. *sanzione sostitutiva*: qualora non risultino applicabili le sanzioni citate, perché le OO.SS. che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva *una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile (anche questa compresa tra un minimo di 2.500 euro e un massimo di 50.000 euro)*. A tal proposito, come chiarito dalla Commissione, «la sanzione patrimoniale originaria deve ritenersi impossibile, con conseguente adozione della sanzione amministrativa sostitutiva, non solo quando il sindacato non goda affatto dei benefici patrimoniali da sospendere, ma anche quando ne goda in misura così modesta da comportare una eccessiva diluizione nel tempo della sanzione con sostanziale perdita della sua efficacia afflittiva».

(8) Cfr. G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1977.

(9) F. SANTONI, *Continuità e innovazione nella disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, in RIDL, 2000, n. 4, I, p. 373 ss.; Secondo M.G. GAROFALO, *op. cit.*, p. 63 ss., «L'esclusione dalle trattative imporrà alla Commissione di astenersi dal comminarla in momenti delicati della trattativa ovvero (dal riservarla) a organizzazioni prive della capacità di influenzare realmente il comportamento dei lavoratori».

(10) Delibera n. 513/2003, *Sui rapporti tra sanzione patrimoniale e sanzione di esclusione dalle trattative*: «la sanzione dell'esclusione dalle trattative può essere soltanto aggiuntiva e mai alternativa rispetto alle sanzioni patrimoniali».

Dalle parole della fondamentale delibera interpretativa si può osservare, tra le altre cose, quanto importante divenga nell'attuale sistema sanzionatorio l'introduzione della c.d. *sanzione sostitutiva* (l'articolo 4, comma 4-*bis*).

Ebbene, qualora non risultino applicabili le sanzioni citate, perché le OO.SS. che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva *una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile (anche questa compresa tra un minimo di 2.500 euro e un massimo di 50.000 euro)* ⁽¹¹⁾.

A tal proposito, come chiarito dalla Commissione, «la sanzione patrimoniale originaria deve ritenersi impossibile, con conseguente adozione della sanzione amministrativa sostitutiva, non solo quando il sindacato non goda affatto dei benefici patrimoniali da sospendere, ma anche quando ne goda in misura così modesta da comportare una eccessiva diluizione nel tempo della sanzione con sostanziale perdita della sua efficacia afflittiva» (delibera 9 settembre 2003, n. 513).

Si può ritenere che il legislatore abbia voluto colmare un vuoto legato all'incerta punibilità delle coalizioni spontanee dei lavoratori (cosa meritoria in ragione della frammentazione dell'agire sindacale registratosi specie nell'ultimo ventennio), purtuttavia senza incidere sul più ampio tema delle astensioni c.d. spontanee dei lavoratori nelle quali non si può dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali (si veda *infra*, § 3).

Operata una panoramica delle possibili sanzioni comminabili, bisogna chiarire che nel novero delle attribuzioni legali della Commissione di garanzia non è presente quella di sindacato di merito sui motivi dell'astensione.

Infatti, è la stessa ad affermare che «si evidenzia che la Commissione non esercita alcun tipo di sindacato sulle motivazioni poste alla base di una azione di sciopero, vigilando, esclusivamente, sul rispetto delle disposizioni contenute nella legge n. 146. del 1990, e successive modificazioni» ⁽¹²⁾.

Orbene, pur indirettamente, una qualche forma di sindacato viene posto in essere dall'*authority*.

Si pensi alla fattispecie dell'accertamento della sussistenza dei presupposti dell'*eccezione di inadempimento*, di cui all'articolo 1460 c.c., in ragione dei motivi adottati dalle parti o al fatto che le motivazioni sono fondamentali per la graduazione della scelta della sanzione qualora sia deliberata una valutazione negativa.

⁽¹¹⁾ Sanzione sostitutiva che, a differenza delle altre di natura patrimoniale, viene «applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro».

⁽¹²⁾ Delibera n. 1040/2014, *Incompetenza della Commissione rispetto alla valutazione delle motivazioni poste alla base di una azione di sciopero*: «Comunico che la Commissione, nella seduta del 23 giugno 2014, con riferimento alla richiesta di parere di codesta Prefettura, dell'11 giugno 2014, prot. n. 156/GAB/2014, relativa all'oggetto, ha deliberato di precisare quanto segue. Si ritiene che il quesito relativo all'accessibilità di dati personali sia, *ratione materiae*, di stretta competenza dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, come, peraltro, già correttamente riconosciuto da codesta Prefettura. Infine, per quanto concerne il secondo aspetto della richiesta di parere relativo alla legittimità di una astensione, determinata da un eventuale diniego di accesso agli atti, si evidenzia che la Commissione non esercita alcun tipo di sindacato sulle motivazioni poste alla base di una azione di sciopero, vigilando, esclusivamente, sul rispetto delle disposizioni contenute nella legge n. 146. del 1990, e successive modificazioni».

Infine, è da tener presente il monito del Garante verso un restyling della normativa di riferimento anche sotto il profilo di una rimodulazione degli importi, che nel contesto attuale avrebbero perso di efficacia, «già inadeguata per le grandi organizzazioni sindacali, può essere irrilevante e priva di valore deterrente per le amministrazioni e le grandi imprese» (13).

Sicché, per ristabilire un giusto valore deterrente per i futuri comportamenti sarebbe auspicabile una nuova rimodulazione degli importi ovvero l'introduzione di nuove tipologie «sanzioni alternative, collegate al mantenimento della concessione del servizio pubblico, oppure alla perdita del profitto derivante dai costi corrisposti dagli utenti per l'utilizzo del servizio (ad esempio, la proroga degli abbonamenti nel trasporto pubblico)» (14).

2. Le sanzioni individuali, il potere “prescrittivo” nei confronti dei singoli lavoratori

Il combinato disposto dell'articolo 4, comma 1, e dell'articolo 13, lettera *i*, ha comportato una *razionalizzazione* del potere sanzionatorio nei confronti dei singoli lavoratori (15).

Prima della legge di riforma n. 83/2000, infatti, il Garante non aveva alcun ruolo in ordine alla punibilità dei singoli scioperanti (16).

Invece, nella sua attuale formazione, l'articolo 4 della legge n. 146/1990 prevede che «i lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2 o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, non prestino la propria consueta attività, sono soggetti a sanzioni disciplinari *proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso*. In caso di sanzioni disciplinari di carattere pecuniario, il relativo importo è versato dal datore di lavoro all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria».

Inoltre, la lettera *i* dell'articolo 13 abilita la Commissione a deliberare «le sanzioni previste dall'articolo 4 e, per quanto disposto dal comma 1 dell'art. 4, *prescrive* al datore di lavoro di applicare le sanzioni *disciplinari*».

Dal combinato disposto dei due articoli, ne consegue che l'autorità garante *prescrive* al datore di lavoro di aprire il procedimento disciplinare nei confronti dei propri dipendenti, ma la scelta del tipo di sanzione è rimessa integralmente allo stesso in base ad un principio di proporzionalità (fatta salva l'impossibilità di arrivare ad un licenziamento disciplinare).

(13) Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), 2020, p. 29.

(14) *Ibidem*.

(15) G. SANTORO-PASSARELLI, *La Commissione di garanzia*, in DRI, 2020, n. 2, p. 415.

(16) Per un approfondimento sul precedente meccanismo sanzionatorio, si rimanda a U. ROMAGNOLI, *Art. 4*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli, 1994, p. 188.

Tra l'altro, il comma 4-*sexies* dell'articolo 4 abilita la Commissione a comminare una sanzione nei confronti di tutti quei datori che non dimostrano di aver dato effettivamente corso alle delibere sanzionatorie.

Sicché, la sanzione irrogata dal datore non ha natura disciplinare, difettando un potere di scelta del datore in ragione di un interesse non privatistico (come sarebbe l'interesse d'azienda) ma pubblicistico⁽¹⁷⁾ (in ragione della terziarizzazione del conflitto).

Per tale motivo, come autorevolmente è stato affermato, «l'espressione “prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari” [va] intesa nel senso che la Commissione prescrive al datore di lavoro di aprire il procedimento disciplinare»⁽¹⁸⁾.

Ebbene, come evidente, il potere sanzionatorio di cui è attribuita la Commissione di garanzia (e la relativa attività a cui è chiamato il datore di lavoro) si attegga assai diversamente a seconda del tipo “collettivo” o “individuale” dei soggetti da attingere.

Questo è evidente finanche dal tenore letterale dell'ultimo periodo della lettera *i* dell'articolo 13: «*delibera* le sanzioni previste dall'articolo 4 e, per quanto disposto dal comma 1 dell'art. 4, *prescrive* al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari».

E questo anche se «la valutazione di congruità della sanzione esula dalle competenze della Commissione, ma è attività che attiene esclusivamente all'azienda medesima»⁽¹⁹⁾.

Proprio in ragione di quest'ultimo *self restraint* interpretativo, il Garante, negli ultimi anni, ha reiterato un invito al legislatore affinché si introduca una tipizzazione di queste, cosa che eviterebbe che «la sanzione irrogata del datore di lavoro possa trasformarsi, per ragioni ambientali, in una sanzione minima come il rimprovero verbale»⁽²⁰⁾: «avverte un problema di certezza ed efficacia della sanzione individuale a seguito di scioperi illegittimi, dal momento che la completa devoluzione alla discrezionalità del datore di lavoro, *non consente alcun controllo della Commissione nel quantum della sanzione, se non anche nell'an*. Il datore di lavoro, infatti, è libero di graduare, o di minacciare, l'entità della sanzione secondo un proprio discrezionale apprezzamento, spesso determinato da ragioni di momentanea opportunità (ad esempio, il livello di tensione più o meno aspro con i propri dipendenti). *Per ragioni di certezza, sarebbe, pertanto, più che mai opportuna una tipizzazione di tali sanzioni, a seguito di sciopero illegittimo, insieme al rafforzamento dell'obbligatorietà per il datore di procedere all'irrogazione e un più diretto controllo da parte della Commissione*»⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ Sulla natura pubblicistica di queste sanzioni, cfr. M. CERBONE, *Sanzioni e potere disciplinare nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in DLRI, 2004, n. 104, p. 709.

⁽¹⁸⁾ P. PASCUCCI, *Gli orientamenti della Commissione di Garanzia su due punti critici della legge 83/2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive*, cit., p. 329 ss.

⁽¹⁹⁾ Verbale n. 979/2013, secondo cui: «Con la stessa nota l'azienda dichiara di essere disponibile ad aderire alla proposta formulata dal Giudice, ma si riserva di formalizzare l'adesione alla stessa previo un parere di congruità della sanzione che chiede alla Commissione. La Commissione delibera l'invio di una nota all'azienda, con la quale far presente che la valutazione di congruità della sanzione esula dalle competenze della Commissione, ma è attività che attiene esclusivamente all'azienda medesima»; *contra*, c'è chi sostiene che la Commissione abbia anche il potere di deliberare la sanzione disciplinare: A.M. PERRINO, *Delibere precettive e sanzionatorie della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero e tutela giurisdizionale*, in RDC, 2001, n. 6, II, p. 648; A. PILATI, *I diritti di sciopero*, Cedam, 2004, p. 115.

⁽²⁰⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *op. cit.*, p. 415.

⁽²¹⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 30; cfr. [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018, 2019](#), ove si afferma: «Sempre in tema di sanzioni va inoltre segnalata l'esigenza di una tipizzazione delle sanzioni individuali, che dal datore

3. Assenze per malattia e le altre forme di comportamenti in frode alle normative e agli accordi

La legge n. 146/1990, nonostante il restyling normativo di inizio secolo e l'indiscutibile effetto positivo in termini di *civilizzazione* del conflitto industriale del Paese, è indiscutibilmente una novella che è stata pensata e scritta tendo presente un ordinamento *intersindacale* ben differente da quello attuale.

A tal proposito, ci si è già lungamente soffermati sull'atomizzazione del tradizionale modello confederale e sulla "nuova generazione di conflitti", spinti principalmente da pretese di *autolegittimazione* o di *accreditamento* piuttosto che da genuine forme di rivendicazione ⁽²²⁾.

Sicché «l'esplosione di un pluralismo conflittuale che rispecchia la crescente diversità del mondo del lavoro» ⁽²³⁾ ha comportato la proliferazione di complesse questioni interpretative del tutto nuove: i comportamenti in frode alla legge o agli accordi.

Si tratta di atteggiamenti pervicacemente elusivi di istituti tradizionali, eterogenei tra loro e che si contraddistinguono per il carattere ancor più vulnerante sui diritti dei cittadini/utenti.

Come chiarito dalla stessa Commissione con apposite e ormai risalenti linee guida sul tema, rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990, ed è conseguentemente valutabile qualsiasi forma «di lotta per l'entità, ovvero la durata, ovvero le modalità di tali forme di lotta siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale – siano state proclamate senza rispetto degli obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata».

È evidente la volontà di non circoscrivere nettamente i contorni di queste fattispecie dal momento in cui esse costantemente evolvono mutando forma.

Ad esempio, la Commissione ha stabilito che sia una mera «singolare forma di protesta» l'esecuzione delle mansioni tipiche in abiti borghesi, e non con l'uniforme prescritta del Corpo di Polizia municipale, poiché alcun disservizio è stato creato all'utenza ⁽²⁴⁾.

di lavoro deve irrogare ai singoli lavoratori, nell'ambito del proprio potere disciplinare a seguito di indicazione della Commissione. L'esigenza è quella di una maggior certezza nella punibilità di astensioni cosiddette spontanee dei lavoratori (senza che si possa dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali), e di limitare la discrezionalità dei datori di lavoro».

⁽²²⁾ Come viene ben spiegato nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), 2018, pp. 7-8, ove si è affermato che, «Nel settore dei trasporti, la "terziarizzazione del conflitto" ha dato vita ad una nuova generazione di conflitti, da cui talvolta nessuno appare trarre benefici: le controparti sono divenute eterogenee, frammentate e finanche evanescenti, a causa della incontrollata proliferazione delle sigle sindacali e della parte datoriale, e i cittadini-utenti divengono spesso le vittime principali. Le grandi organizzazioni sindacali scioperano più raramente e a conclusione di grandi vertenze. Sono, invece, i sindacati *minori* e meno rappresentativi in azienda a ricorrere con frequenza eccessiva a scioperi, principalmente di *autolegittimazione* o di *accreditamento*, che quasi sempre raccolgono *basse percentuali di adesione*, ma hanno un *effetto vulnerante sul servizio pubblico* del tutto analogo a quello procurato da grandi scioperi, con elevata partecipazione dei lavoratori».

⁽²³⁾ M. D'ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in RGL, 1989, n. 1, p. 9 ss.

⁽²⁴⁾ Delibera n. 13/364.

Spetta, dunque, all'autorità valutare «fondandosi su criteri presuntivi e dati d'esperienza», se facendo ricorso a forme di lotta diverse dallo sciopero, siano stati inflitti ingiusti danni all'utenza, per «mancato rispetto degli obblighi di preavviso, durata, ed eventualmente di erogazione di prestazioni indispensabili» previste dalle normative vigenti.

Di contro, è onere delle parti interessate fornire alla Commissione elementi in fatto «che possano superare le presunzioni su cui la Commissione basa le proprie valutazioni» (25).

Senonché, pur non dubitando dell'efficacia pratica dei “criteri presuntivi” e dei “dati d'esperienza” come chiavi ermeneutiche di riferimento per l'individuazione di simili comportamenti, si rileva che è complesso arrivare a delibere di valutazione (specialmente sanzionatorie e quindi soggette a impugnazione).

Questo in quanto, nel più delle volte, gli scioperanti esercitano diritti soggettivi pienamente riconosciuti loro dalle varie norme.

È emblematico il caso del ricorso strumentale di massa alla *certificazione medica* (attestazioni dello stato di salute emesse da professionisti che se ne assumo la relativa responsabilità penale e disciplinare).

Tanto che, di recente, lo stesso Garante ha ammonito nella sua relazione annuale alla Camera: «Sono ancora ricorrenti forme di elusione della legge attraverso il ricorso alle assenze di massa *per malattia*. Anche in questo caso, l'Autorità continuerà, come ha fatto in precedenza, ad indagare con i propri poteri istruttori, *raffrontando le abituali percentuali di assenze per malattia e quelle che ricorrono in occasione di particolari vertenze e mobilitazioni*, e verificando, con tutti i mezzi disponibili, eventuali responsabilità di organizzazioni sindacali. Certo, non si può nascondere la *difficoltà di intervenire* dinanzi all'esibizione di certificati medici che attestano malattie dei lavoratori, anche in circostanze in cui *appare sostanzialmente chiaro l'intento elusivo*. A tal proposito, nei suoi recenti interventi, la Commissione non ha potuto far altro che coinvolgere, per doverosa conoscenza, le Procure della Repubblica competenti» (26).

Le parole racchiudono perfettamente tutte le difficoltà di intervento in un sistema in cui il Garante ha già la possibilità di discernere, con rilevante margine di certezza, quando si stia perpetrando una forma mascherata di sciopero.

A tal proposito, di recente la Commissione ha ritenuto «opportuno informare, per doverosa conoscenza, la Procura della Repubblica per eventuali atti di sua competenza» con riferimento all'assenza collettiva manifestatasi nella giornata del 23 novembre 2020 e che ha comportato l'improvvisa sospensione del servizio della Linea Metro C gestita da ATAC formalmente dovuta a «causa indisponibilità di personale» (27).

Tale astensione, che, sempre secondo il Garante, avrebbe «messo in evidenza l'imprevidenza organizzativa dell'Azienda (carenza di misure per sostituire il personale

(25) Linee guida in ordine alle forme anomale di sciopero contenute nella [Relazione sull'attività della Commissione \(1° agosto 1996-30 aprile 1997\)](#), 1997, p. 11.

(26) Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., p. 19.

(27) Come si apprende dalla nota 30 novembre 2020, [Sospensione della linea Metro C, erogata da ATAC S.p.A., nella giornata del 23 novembre 2020, “causa indisponibilità di personale”. Richiesta di informazioni della Commissione di garanzia in data 23 novembre 2020. Risposte aziendali in data 24 e 28 novembre 2020. Audizioni del 25 e 30 novembre 2020. Precisazioni.](#)

assente)» potrebbe palesare un comportamento in frode alla legge e/o agli accordi di settore atteso che:

- il tasso di assenze registrato nella giornata è stato del 9%, ovvero notevolmente superiore a quello generalmente riscontrato in condizioni di normalità (0,5%);
- queste sono state comunicate a distanza molto ravvicinata tra loro, inducendo a sospettare l'effettuazione di un'azione collettiva concertata.

Inoltre, sono esemplificative le vicende afferenti alle astensioni collettive (tutte asseritamente avvenute per malattia) degli assistenti di volo di Alitalia nel 2003 e degli agenti del Corpo di Polizia municipale del Comune di Roma dal servizio nella notte di capodanno 2015 (si veda *infra*, § 3.1).

Alla compagnia di bandiera, in particolare, fu prescritta l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei singoli dipendenti che non prestarono la propria consueta attività (nei giorni dal 31 maggio al 3 giugno 2003, con conseguente cancellazione di 188 voli il 1° giugno 2003, 231 voli il 2 giugno 2003 e di 299 voli il 3 giugno 2003) ⁽²⁸⁾.

Gli indici presuntivi utilizzati in quest'ultimo caso, qualificati dalla Commissione come «chiari univoci e concordanti circa la natura di preordinata astensione collettiva simulata delle assenze per malattia», furono:

- il numero delle assenze che aveva toccato un tetto mai raggiunto in nessun altro giorno di normale attività lavorativa;
- la coincidenza dell'invio delle certificazioni con la diffusione della notizia aziendale di provvedimenti incidenti sulle posizioni professionali degli assistenti di volo;
- la constatazione che negli stessi giorni non si era verificata alcuna analoga “epidemia” né tra le altre categorie del personale Alitalia (piloti, impiegati, operai) né in altre categorie professionali;
- le dichiarazioni rilasciate ai mezzi di comunicazione dai diretti interessati;
- le iniziative di azione sindacale espressamente preannunciate.

Ebbene la malattia rimane la forma elusiva più difficile da contrastare e quella che impone un approfondimento istruttorio più complesso e “partecipato” (il dialogo con l'azienda datrice è decisivo).

Al di là della malattia, si distinguono almeno altre due tipiche forme di elusione delle normative: l'*indizione dell'assemblea* (si veda *infra*, § 4) e la *proclamazione a titolo individuale*. Proprio su quest'ultima fattispecie è opportuno specificare che essa sia punibile dal datore, per costante orientamento amministrativo, «essendo subordinate all'accertamento dell'insussistenza di una valutazione negativa del comportamento in capo all'Organizzazione sindacale proclamante» ⁽²⁹⁾.

Si tratta, quindi, di astensioni certamente collettive, ma nella quali *non sia possibile individuare il soggetto promotore* ⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ Delibera n. 03/123, *Astensione collettiva dal lavoro degli assistenti di volo Alitalia*, in cui fu prescritta «all'Azienda l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei singoli assistenti di volo che non hanno prestato la propria consueta attività, non producendo regolare certificato medico indicativo di una patologia ostativa alla prestazione di lavoro ovvero avvalendosi di certificati non attendibili».

⁽²⁹⁾ Delibera n. 12/534.

⁽³⁰⁾ Secondo l'orientamento espresso dalla Commissione con delibera n. 08/518, adottata nella seduta del 16 ottobre 2008.

In particolare, questi scioperi spontanei ed autonomamente posti in essere dai singoli lavoratori, «non sono riconducibili *in alcun modo a responsabilità, anche oggettiva*, delle organizzazioni sindacali operanti in azienda, sussiste la responsabilità dei singoli lavoratori, soggetta alle sanzioni disciplinari, irrogate dall'azienda *ex* articolo 4, comma 1, della legge n. 146 del 1990, prescritte dalla Commissione a seguito dell'accertamento dell'illegittimità dell'astensione» ⁽³¹⁾.

In altri termini, la punibilità di questa forma anomala di sciopero, ancorché sia ritenuta illegittima, è intrinsecamente connessa con l'emergere di elementi di prova che consentano di ricondurre i comportamenti denunciati a soggetti collettivi, non potendo bastare «la sola appartenenza del lavoratore ad una Organizzazione sindacale» per fondare automaticamente «una diretta responsabilità della stessa, in occasione di astensioni spontanee».

3.1. Segue: Capodanno 2015 e l'assenza di massa del personale in forza alla Polizia municipale di Roma Capitale (sentenza della Corte d'Appello di Roma 22 maggio 2020, n. 1108)

L'astensione collettiva da lavoro degli agenti del Corpo di Polizia municipale del Comune di Roma durante la notte di capodanno 2015, ha avuto una sovraesposizione mediatica notevole, finendo per riaccendere il dibattito politico nazionale sui limiti allo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Una vicenda su cui si sono registrate perfino le dichiarazioni “social” dell'allora Primo Ministro, «Leggo di 83 vigili su 100 a Roma che non lavorano “per malattia” il 31 dic. Ecco perché nel 2015 cambiamo regole pubblico impiego #Buon2015» (Renzi), e del Ministro per la pubblica amministrazione, «#Roma #vigiliassenti avanti con #riforma per premiare eccellenze che ci sono e punire irresponsabili» (Madia) ⁽³²⁾.

Queste astensioni, formalmente dovute a malattia, permessi *ex* legge n. 104/1992 e per la donazione di sangue, sono esemplificative di quanto sin qui detto in materia di comportamenti in frode alla legge e agli accordi (si veda *supra*, § 3).

A tal proposito, la Commissione di garanzia ha ravvisato una «dissimulata forma anomala di protesta, elusiva della disciplina dello sciopero nei servizi p.e.» ⁽³³⁾.

⁽³¹⁾ Delibera n. 13/79, in cui era stata invitata l'azienda a sanzionare i propri lavoratori giacché «nell'ambito dell'istruttoria svolta dalla Commissione, non è emerso alcun elemento di prova che consenta di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o altri soggetti collettivi, in quanto la sola appartenenza del lavoratore ad una Organizzazione sindacale non può determinare una diretta responsabilità della stessa, in occasione di astensioni spontanee».

⁽³²⁾ V. RENZI, [Sciopero bianco a Capodanno: Renzi su twitter attacca i vigili urbani di Roma](#), in www.fanpage.it, 2 gennaio 2015.

⁽³³⁾ In particolare, nella delibera n. 15/61, *Assenze degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma, nelle giornate del 31 dicembre 2014 e 1° gennaio 2015*, la Commissione ha ritenuto «-dalla complessiva situazione, così come delineata, deve fondatamente desumersi che, con l'astensione posta in essere dagli agenti di Polizia Municipale, nelle giornate del 31 dicembre 2014 e del 1° gennaio 2015, formalmente imputata dagli interessati a malattia, permessi *ex* legge 104/1992 e legge 53/2000, si sia, in realtà, dissimulata una forma anomala di protesta, elusiva della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e all'Accordo che disciplina il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale (nello stesso senso, cfr. Del. 03/123); - le evidenze istruttorie

In tal caso gli indici presuntivi utilizzati dalla Commissione ritenuti «indizi chiari, univoci e concordanti, idonei a provare la sussistenza di una preordinata e anomala astensione collettiva a tutela di un interesse professionale, in violazione delle disposizioni normative sull'esercizio del diritto di sciopero» sono stati:

- il forte stato di agitazione sindacale presente;
- le molte ed eterogenee dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti sindacali a mezzo stampa e tramite social network, volti «ad incitare i lavoratori alla protesta e all'attuazione di eclatanti forme di lotta, esercitando, in tal guisa, un'influenza rilevante sui lavoratori, sfociata, poi, in un'astensione collettiva»;
- il tentativo di indire un'assemblea sindacale per la serata di capodanno, cosa poi non riuscita per l'intervento coordinato della Commissione di garanzia (si veda *infra*, § 4) e del Prefetto;
- la copiosa massa di certificati giustificativi delle assenze di personale previsto nei turni di lavoro ordinario, pervenuta all'azienda successivamente alla riunione del 29 dicembre 2014, svoltasi tra tutti i rappresentanti sindacali.

In base a questi presupposti, le OO.SS. di riferimento sono state sanzionate dall'autorità garante per gli scioperi in ragione del fatto che risulta «del tutto inverosimile, alla stregua delle evidenze del caso concreto, che la forma anomala di astensione

sono idonee a fondare, alla stregua delle circostanze del caso concreto, il convincimento che tale forma di protesta sia riconducibile all'operato delle stesse Organizzazioni sindacali, le quali, nel momento di maggiore esasperazione del confronto sindacale, hanno promosso, anche attraverso l'utilizzo di comunicati, volantini e social network, azioni di protesta eclatanti, esercitando, in tal guisa, un'influenza rilevante sui lavoratori, sfociata, poi, in un'astensione collettiva; - la stretta connessione logica e temporale tra le iniziative sindacali fino ad allora attuate (induzione all'astensione collettiva dalle prestazioni di lavoro straordinario, indizione delle assemblee sindacali nella notte del 31 dicembre 2014, solo formalmente rinviate, richiesta scritta di ordini di servizio in caso di reperibilità) e la successiva assenza collettiva degli agenti di Polizia Municipale sono ulteriormente indicative della riconducibilità dell'azione di sciopero all'iniziativa delle suddette Organizzazioni sindacali; - tale coinvolgimento si evince, peraltro, anche dalla copiosa documentazione acquisita nel corso del procedimento di valutazione, dalla quale emerge che le stesse Organizzazioni sindacali hanno condotto congiuntamente, ed in prima persona, tale vertenza, fin dalla sua fase iniziale; - infatti, le Organizzazioni hanno promosso lo stato di agitazione e le iniziative ad esso connesse, portando avanti la protesta sindacale avverso l'iniziativa organizzativa di parte datoriale, causa di insorgenza del conflitto, e proponendo incontri e tentativi di conciliazione con tutti gli interlocutori coinvolti, così da dimostrare, in definitiva, di saper gestire in prima persona il conflitto; - è, pertanto, del tutto inverosimile, alla stregua delle evidenze del caso concreto, che la forma anomala di astensione attuata dai dipendenti capitolini, la maggior parte dei quali iscritti ai sindacati in questione, come risulta dai documenti trasmessi dall'Amministrazione, non sia stata concordata, conosciuta o, quantomeno, accettata da parte delle Organizzazioni sindacali; - al tempo stesso, risulta altrettanto inverosimile che la maggior parte dei lavoratori in turno ordinario o in reperibilità abbia spontaneamente, e del tutto autonomamente, portato avanti un'azione di protesta illegittima, senza che vi fosse consapevolezza e piena accettazione dei fatti in capo agli stessi rappresentanti sindacali; - peraltro, gli stessi rappresentanti sindacali non hanno dimostrato, nel corso del procedimento di valutazione, di aver impartito ai propri associati disposizioni idonee a mantenere l'azione di protesta nell'ambito dei canoni della legalità, contrariamente a quanto sostenuto dalle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp e Uil Fpl durante l'audizione del 2 febbraio 2015; - l'elevato numero di assenze per malattia, la coincidenza con una precisa vertenza aziendale e le dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti sindacali a mezzo stampa e tramite social network costituiscono indizi chiari, univoci e concordanti, idonei a provare la sussistenza di una preordinata e anomala astensione collettiva a tutela di un interesse professionale, in violazione delle disposizioni normative sull'esercizio del diritto di sciopero».

6. Il potere di intervento sanzionatorio successivo allo sciopero

attuata dai dipendenti capitolini, la maggior parte dei quali iscritti ai sindacati in questione, come risulta dai documenti trasmessi dall'Amministrazione, *non sia stata concordata, conosciuta o, quantomeno, accettata da parte delle Organizzazioni sindacali*».

Inoltre, «risulta altrettanto inverosimile che la maggior parte dei lavoratori in turno ordinario o in reperibilità abbia spontaneamente, e del tutto autonomamente, *portato avanti un'azione di protesta illegittima, senza che vi fosse consapevolezza e piena accettazione dei fatti in capo agli stessi rappresentanti sindacali*».

La delibera 2 marzo 2015, n. 15/61, è stata poi al centro di una lunga vicenda giurisprudenziale, risolta con l'annullamento del provvedimento amministrativo (e delle relative sanzioni in esse contenute) da parte di tre sentenze conformi del Tribunale di Roma ⁽³⁴⁾.

Solo recentemente, la Corte di Appello ha confermato quanto statuito in primo grado chiudendo, di fatto, la vicenda giudiziaria.

Procedendo con ordine, anzitutto, secondo i giudici di merito, la Commissione di garanzia non avrebbe fornito adeguata prova dalla riconducibilità all'associazione sindacale dei singoli comportamenti individuali e dell'esistenza stessa di una forma anomala di sciopero: «non fosse riconducibile ad iniziative isolate dei singoli vigili ma a una iniziativa concertata a livello sindacale fra tutte le organizzazioni sindacali che avrebbero posto in essere una forma surrettizia di sciopero, con intento elusivo della normativa sui servizi pubblici essenziali».

Ebbene, senza dilungarsi troppo sugli errori di valutazione compiuti dall'autorità, il giudice del lavoro di Roma ha ritenuto non sufficienti gli indici presuntivi utilizzati per fondare l'addebito di responsabilità in capo ai soggetti collettivi.

Pronunce che hanno suscitato la dura reazione del Garante per gli scioperi, in occasione della relazione annuale alle Camere tenuta nel 2017 (per l'attività svolta nel 2016), anche dovuta all'ennesimo mancato “*self restraint*” giudiziario che soventemente viene attuato in relazione alle decisioni delle altre autorità amministrative indipendenti (di cui già si è avuto modo di accennare a proposito della *refezione scolastica*, *supra*, cap. 2, § 2.1): «Non posso, a tal proposito e con un certo rammarico, esimermi dal fare un riferimento alle sentenze del giudice del lavoro di Roma emanate nel corso del 2016, che hanno annullato la delibera di valutazione negativa e le relative sanzioni, adottata dalla Commissione di Garanzia (nella sua precedente composizione) nei confronti delle organizzazioni sindacali della Polizia municipale di Roma, per l'azione collettiva attuata nella notte del 31 dicembre 2014 e 1° gennaio 2015. Come è noto, a seguito dell'invito a revocare delle assemblee, pretestuosamente indette proprio per quei giorni, vi fu un'assenza per malattia del personale in turno di circa il 70%. La precedente Commissione, dopo un'accurata istruttoria, *adottò una delibera di valutazione negativa, argomentando, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti*, che l'esibizione in massa di certificati medici, occultava, in realtà, una astensione collettiva concertata dalle organizzazioni sindacali. A queste venne irrogata una consistente sanzione che, come si è

⁽³⁴⁾ Trib. Roma n. 9147/2016, n. 8153/2016 e n. 3977/2017. Cfr. anche F. MAFFEI, *Assenze per malattia, protesta anomala e regia sindacale* (nota a delibera CGSSE, n. 15/61, Trib. Roma 29 marzo 2016 e Trib. Roma 7 dicembre 2016), in *RIDL*, 2017, n. 2, II, p. 408 ss.

detto, il giudice del lavoro, sulla base di una ricostruzione formale, ha annullato. Naturalmente abbiamo proposto appello, ma il ricorso sarà discusso nel 2018»⁽³⁵⁾.

In ultima analisi, la sentenza emessa a fine maggio 2020 dalla Corte di Appello di Roma.

Questa, nonostante discorra a più riprese di «assai anomale astensioni dal lavoro [...] attuate con varie motivazioni individuali», ha rigettato l'appello proposto dalla Commissione giacché vi è mancanza di «una prova di una dolosa preordinazione delle condotte tenute allo scopo di attuare di fatto uno sciopero in violazione della legge che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali» nonché «elementi idonei a provare un coinvolgimento del sindacato appellato nell'essenza del personale della polizia locale» (mancanza di un invito, seppur indiretto, indirizzato ai lavoratori ad esso iscritti ad astenersi dal lavoro).

Senonché, per arrivare a simili conclusioni, è stato ritenuto dirimente il rapporto stilato dal comandante dei vigili di Roma all'esito di un'indagine interna sull'evento.

In questo documento, infatti, si legge espressamente «gli strumenti a disposizione della indagine disciplinare non consentono al momento di cogliere l'evidente prova logica costituita dal forte assenteismo che ha caratterizzato i servizi già predisposti per la notte di Capodanno. Non esiste, infatti, una prova positiva circa la preordinazione delle singole condotte assenteistiche. Altrettanto è impossibile [...] superare la presunzione di affidabilità del complesso della documentazione sanitaria acquisita».

Anche in questo caso, con una breve ed ellittica motivazione, il giudice ha scelto di non soffermarsi sull'analisi dei tanti indizi espressi dalla Commissione di garanzia, dimostrando, altresì, noncuranza per il *self restraint* del proprio giudizio (è stata accordata molta più rilevanza alle considerazioni, contenute in un verbale di chiusura di una indagine interna, rispetto ai ragionamenti logico-fattuali dell'autorità).

4. L'indizione dell'assemblea in luogo dello sciopero: la delibera interpretativa 6 aprile 2017, n. 17/108

La nota vicenda delle astensioni collettive di capodanno 2015, in seno al personale in servizio della Polizia municipale di Roma Capitale (si veda *supra*, § 3.1), offre la possibilità di far dei ragionamenti più approfonditi anche sull'uso distorto del diritto di assemblea.

Difatti, come argomentato nella delibera del 2 marzo 2015, n. 15/61, «la scelta di indire le assemblee sindacali durante la notte di Capodanno ha denotato *un uso strumentale di tale diritto*, che, come è noto, non rappresenta una forma di protesta collettiva, bensì uno strumento di democrazia sindacale all'interno dell'Amministrazione, *che non può essere esercitato quale surrogato funzionale dello sciopero, con intento elusivo della relativa normativa*, né può artatamente essere utilizzato per recare danno al datore di lavoro e/o

⁽³⁵⁾ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016*, 2017, pp. 22-23, ove si afferma: «Sarebbe [...] opportuno che, così come avviene per le altre Autorità indipendenti, il controllo del giudice si informasse anche ad un certo *self restraint*, tenendo conto della necessità di una peculiare autonomia discrezionale, che l'Ordinamento riconosce alle Autorità indipendenti e, in particolare alla nostra, chiamata ad applicare, in modo dinamico, regole per lo più provenienti dall'ordinamento intersindacale e dal diritto vivente»

ai diritti costituzionalmente tutelati degli utenti alla libertà di circolazione, alla salute ed alla sicurezza pubblica».

Inoltre, già si è avuto modo di argomentare in merito alle assemblee, artatamente collocate, che avevano provocato, nel 2015, la chiusura improvvisa dei siti archeologici di Pompei, del Colosseo e dei Fori Imperiali.

Quest'ultimi eventi, dal forte impatto mediatico, finirono per suscitare la ferma reazione dell'allora Governo con l'adozione del decreto-legge n. 146/2015, convertito dalla legge n. 182/2015: «l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura»⁽³⁶⁾ fu inserita tra i servizi pubblici da assicurare in caso di sciopero (si veda *supra*, cap. 3, § 1).

Ebbene, l'utilizzo strumentale del diritto di assemblea è divenuto, specie negli ultimi anni, il metodo principale con cui si realizzano forme surrettizie di astensioni dal lavoro e, dunque, tentativi di aggiramento della normativa di riferimento per gli scioperi nei servizi essenziali.

E ciò anche se «il diritto di assemblea non può in alcun modo essere esercitato quale equivalente funzionale del diritto di sciopero»⁽³⁷⁾.

Si tratta di un fenomeno così noto e diffuso che il Garante, anno dopo anno, insiste nell'evidenziare il problema nella propria relazione annuale: «Il primo riferimento va all'assemblea che pone in essere una riduzione del servizio, con una soglia di Garanzia inferiore a quella normalmente prevista per lo sciopero. La Commissione, con un proprio orientamento costante, ha ribadito come l'assemblea non possa costituire un'alternativa allo sciopero e, pertanto, ove questa si svolga in violazione con quanto stabilito dall'art. 20 della legge n. 300 del 1970 – Statuto dei lavoratori – e dalla contrattazione collettiva dei singoli settori, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge 146, laddove incidente su servizi pubblici essenziali»⁽³⁸⁾.

È opportuno rilevare che il diritto di assemblea, novellato dall'art. 20 Stat. lav., per le sue caratteristiche intrinseche presta il fianco a utilizzazioni “strumentali” nel senso sin qui tracciato:

- esso spetta indistintamente a tutti i lavoratori;
- può svolgersi, o meno, durante l'orario di lavoro;

⁽³⁶⁾ Per un approfondimento dottrinale circa il contenuto, si rimanda a C. ZOLI, [La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero](#), in *Aedon*, 2015, n. 3; G. PIPERATA, [Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015](#), *ivi*; G. PINO, *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *DLM*, 2017, n. 3; M. RUSCIANO, *I servizi essenziali nei beni culturali: reprimere o prevenire il conflitto?*, *ivi*, 2015, n. 3, p. 457 ss.

⁽³⁷⁾ Cfr. verbale n. 1122/2016; in precedenza, delibera n. 01/55 (in *D&L*, 2002, n. 2, p. 322, con nota di L. GIOMETTI, *Diritto di assemblea nel settore dei servizi pubblici essenziali: presupposti del giudizio di legittimità della Commissione di garanzia in tema di esercizio del diritto di assemblea*), ove è chiarito che, «Se un'assemblea di lavoratori non ha carattere generale ovvero non ha determinato disservizi tali da pregiudicare diritti costituzionalmente tutelati dell'utenza, le eventuali violazioni del regolare esercizio del diritto di assemblea non possono essere sindacate dalla Commissione di garanzia ai sensi della L. 12/6/90 n. 146 come modificata dalla L. 11/4/2000 n. 83, ma devono essere valutate alla stregua della disciplina di cui all'art. 20 SL e della normativa contrattuale all'uopo prevista».

⁽³⁸⁾ Così come riferito nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), cit., pp. 18-19.

- a determinate condizioni, può essere goduto (*rectius*, partecipare ad altre assemblee) anche qualora si abbia già usufruito del monte orario massimo indicato nello Statuto, si partecipi ad assemblee ulteriori;
- nel silenzio della fonte autonoma, alcun termine di preavviso a beneficio del datore deve essere rispettato ⁽³⁹⁾.

Come si è avuto modo di chiarire, l'assemblea, qualora «per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale» ⁽⁴⁰⁾, dovrà essere assoggettata alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni.

Si tratta di un assunto mai posto in discussione dagli *arrêts* dell'*authority* ⁽⁴¹⁾.

Tuttavia, occorre stabilire un criterio ermeneutico certo ed unico per discernere in quali casi si potesse ravvisare una “genuina” assemblea sindacale.

Nel 2017 è stata così adottata la delibera n. 17/108, volta a precisare ed integrare la precedente del 2004 ⁽⁴²⁾, dove, al di là del formale rispetto della normativa legale e contrattuale, si è stabilito che occorre chiedersi «se il diritto di assemblea, pur svolgendosi nel rispetto delle norme di legge e del contratto collettivo, possa costituire ovvero abbia costituito il mezzo per realizzare elusioni e aggiramenti della disciplina in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in violazione del divieto di frode alla legge (art. 1344 c.c.) che costituisce un autonomo limite esterno del diritto di assemblea come pure della libertà contrattuale di cui godono le parti nel prevederne migliori condizioni di esercizio, in base all'art. 20 Statuto dei Lavoratori» ⁽⁴³⁾.

⁽³⁹⁾ Cfr. G. GHEZZI, *Art. 20*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, 1972, p. 355; G. VENETO, *Art. 20. Assemblea*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, 1979, p. 354; G. PERA, *Art. 20*, in C. ASSANTI, G. PERA (a cura di), *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, 1972, p. 263 ss.; G. PERONE, *Art. 20*, in G. PERONE, *Lo Statuto dei lavoratori*, Utet, 2005, p. 110 ss.

⁽⁴⁰⁾ Delibera n. 01/55, cit.: «ove vengano adottate forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero che per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale, dovranno essere rispettati gli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti».

⁽⁴¹⁾ Cfr. delibere 22 luglio 1999, n. 99/469; 7 settembre 2000, n. 00/205; 17 maggio 2001, n. 01/55; 29 novembre 2001, n. 01/147; 27 marzo 2003, n. 03/51; 25 marzo 2004, n. 04/210. Inoltre nelle Linee guida in ordine alle forme anomale di sciopero della [Relazione sull'attività della Commissione \(1° agosto 1996-30 aprile 1997\)](#), cit., la Commissione aveva equiparato l'uso distorto dell'assemblea a quello delle altre forme anomale di sciopero, affermando di essere consapevole che il “sacrificio” dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, nel loro contenuto essenziale, possa *derivare, oltre che dallo sciopero, anche dall'assemblea sindacale quando, per entità, durata e modalità di esercizio, sia tale da incidere negativamente sulla erogazione e organizzazione del servizio essenziale*.

⁽⁴²⁾ Delibera interpretativa n. 04/212, secondo cui «l'assemblea in orario di lavoro, pur se incidente su servizi pubblici essenziali, non è assoggettata alla disciplina di cui alla L. n. 146/1990 e successive modifiche, laddove sia convocata e si svolga secondo quanto previsto dall'art. 20, L. n. 300/1970 detta anche Statuto dei Lavoratori e della contrattazione collettiva, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi». Mentre, invece, «ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della Legge 146/1990 e successive modifiche, laddove incidente su servizi pubblici essenziali».

⁽⁴³⁾ Delibera n. 17/108, di orientamento in materia di assemblee in orario di lavoro; sul suo contenuto cfr., in dottrina, O. RAZZOLINI, *Assemblea sindacale in orario di lavoro e conflitto collettivo*, in AA.VV.,

Sicché, l'esercizio del diritto di assemblea in orario di lavoro deve essere procedimentalizzato allorquando, «in base ad un apprezzamento globale delle circostanze di fatto», risulti essere stato strumentale ad eludere la tutela legale in violazione del divieto di frode alla legge.

Come autorevolmente sostento «il ricorso alla frode alla legge permette di restare sul terreno dei limiti esterni del diritto di assemblea, senza addentrarsi nel sindacato sulla meritevolezza o meno delle finalità perseguite ma limitandosi a valutare se, alla luce delle complessive circostanze di fatto, l'operazione complessiva posta in essere attraverso l'esercizio del diritto di assemblea appaia obiettivamente rivolta ad ottenere gli effetti di uno sciopero bypassando l'applicazione della l. n. 146 del 1990» (44).

Infine, costituisce un incoraggiante segno di maturità delle relazioni industriali quanto contenuto nel CCNL per i dipendenti di imprese e società esercenti servizi ambientali, siglato nel 2016.

Esso arriva ad ordinare il conflitto stabilendo che «in considerazione della particolare natura del servizio pubblico essenziale da assicurare, le assemblee sono tenute, di norma, nelle ultime ore di lavoro allo scopo di evitare il più possibile disagi agli utenti».

5. Le sanzioni per omesso esercizio del c.d. dovere di influenza sindacale avverso forme di protesta potenzialmente lesive dei diritti costituzionalmente garantiti e l'azione di regresso nei confronti del singolo aderente: sentenza della Corte di Cassazione n. 2298/2019

La pronuncia della Corte di cassazione 28 gennaio 2019, n. 2298, intervenuta su un tema «raramente avvistato sulla ribalta giudiziaria» (45), è destinata ad orientare l'operato della Commissione di garanzia e a condizionare non poco il comportamento delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi.

Su questi, infatti, in antitesi con quanto definito nel precedente grado di giudizio, non grava alcun obbligo giuridico di agire – *rectius*, di impedire astensioni illegittime – essendo sufficiente anche il solo il mero dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta esercitate in spregio alla normativa di riferimento in materia di contemperamento del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (46).

Giuseppe Santoro Passarelli. *Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Giappichelli, 2018; C. LA MACCHIA, *Relazione*, in *Il Lavoro nei Trasporti*, 2017, n. 9, *Speciale Diritto di Sciopero* “C'è bisogno di garanti, non di sceriffi”, p. 4, secondo la quale «Sulla necessità di regole più restrittive in ordine all'assemblea concorda anche la Commissione di garanzia che, sul tema ha già adottato una *discutibile delibera di orientamento* (Deliberazione n.17/108, di orientamento in materia di assemblee in orario di lavoro)».

(44) O. RAZZOLINI, *op. cit.*

(45) S. MONTICELLI, I. SECHI, *Osservatorio di giurisprudenza*, in *I Quaderni della Commissione*, 2014, n. 4, p. 121 ss.

(46) Il presente paragrafo costituisce rielaborazione di quanto contenuto in E. ERARIO BOCCAFURNI, *Il cd. «dovere di influenza sindacale» nelle astensioni collettive* (nota a Cass. 2298/2019), in *RGL*, 2019, n. 3, II. Sulla medesima sentenza, cfr. le note di F. FERRARO, *Astensione selvaggia dei lavoratori autonomi e “obbligo di dissociarsi” delle associazioni e organizzazioni di categoria*, in *ilgiuslavorista.it*, 7 ottobre 2019; A. MARZIALE, *Lavoratori autonomi e forme anomale di astensione: il “dovere di dissociarsi” delle associazioni di categoria*, in *ilgiuslavorista.it*, 25 febbraio 2019; F. MACHINA GRIFEO, *Taxi, sigle sanzionabili se non si dissociano da scioperi selvaggi*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2019.

Al termine di un iter giudiziario durato più di tredici anni e di cui ancora non si conosce la fine (la Corte di Appello dovrà riesaminare nuovamente tutta la controversia uniformandosi alla massima di diritto enucleata), infatti, la Corte ha inteso cassare qualunque profilo di «responsabilità oggettiva o per fatto altrui» in capo ad organismi ed associazioni, *ex* articolo 4, comma 4, legge n. 146/1990, rappresentativi degli interessi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori (nel caso di specie trattasi di un organismo di coordinamento Taxi).

La decisione della Corte è suffragata da una esaustiva ricostruzione normativa della fattispecie e da richiami ad *arrêts* giurisprudenziali, che giova in questa sede approfondire.

Preliminarmente, è opportuno tracciare i tratti salienti del c.d. dovere di influenza dei soggetti sindacali in tema di astensioni collettive anomale.

Si tratta di un obbligo di derivazione giurisprudenziale, tale per cui gli organismi sindacali rappresentativi di lavoratori subordinati o autonomi debbono prendere le distanze, pubblicamente e in modo inequivoco, da comportamenti dei propri rappresentanti non in linea con gli accordi collettivi, con i codici di autoregolamentazione “vistati” o con le regolamentazioni provvisorie emanate dalla CGSSE.

Onere su cui si registra un ormai risalente contrasto giurisprudenziale di merito oggi (forse) risolto con la sentenza in commento.

Ebbene, il Tribunale di Roma, con sentenza 10 dicembre 2008, n. 20118 ⁽⁴⁷⁾, aveva ritenuto sussistente un “dovere di influenza” e di escludere una responsabilità oggettiva in capo al sindacato per le violazioni della legge n. 146/1990 originate da fatti episodici, anche gravi, ma non prevedibili secondo un’ordinaria diligenza e comunque non controllabili.

Di talché lo stesso sindacato (nel caso di specie si discorreva di proteste di autotrasportatori autonomi) ha un obbligo di consentire l’erogazione delle prestazioni indispensabili nell’ambito dei servizi essenziali e, qualora venga a conoscenza di gravi fatti costituenti violazioni alla suddetta normativa, deve stigmatizzare, dissociandosi anche pubblicamente, gli episodi stessi ammonendo i propri iscritti circa il rispetto delle regole.

Dello stesso periodo (28 maggio 2007), ma di segno opposto, il primo grado di giudizio della presente vicenda legale attinente all’astensione collettiva dei taxisti.

Il tribunale, pertanto, ha escluso il “dovere di influenza”, accogliendo il ricorso del Coordinamento Taxi sanzionato dalla Commissione di garanzia, e ha statuito che su quest’ultima gravi l’onere di fornire una prova «certa e tranquillante» dell’imputabilità alle organizzazioni sindacali delle violazioni riscontrate.

Conclusioni che non hanno trovato seguito nelle successive pronunce dei giudici del lavoro di Roma ⁽⁴⁸⁾.

La Commissione di garanzia, proprio in riferimento al dovere di influenza e in ragione del non uniforme orientamento giurisprudenziale di merito di quegli anni, aveva adottato una delibera interpretativa, secondo la quale sui soggetti sindacali (nel caso di

⁽⁴⁷⁾ Annotata da V. MAIO, *Astensione dal servizio dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, efficacia degli accordi di settore valutati idonei dalla Commissione di garanzia e responsabilità per omesso esercizio del dovere di influenza sindacale*, in [DRI, 2010, n. 1](#), p. 217 ss.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. Trib. Roma 4 ottobre 2010; Trib. Roma 12 luglio 2011; Trib. Roma 2 maggio 2014; App. Roma 21 marzo 2012 e App. Roma 27 ottobre 2014.

specie si trattava di una RSU) «sussiste un dovere di dissociazione, formale ed esplicita, da astensioni in palese violazione delle regole, oltre che un generale dovere di influenza sindacale da esercitare con una concreta azione dissuasiva [...] ciò anche in coerenza con il principio generale per cui non fermare un evento, che si ha l'obbligo di impedire, equivale a cagionarlo»⁽⁴⁹⁾.

A tal proposito, c'è chi ha sottolineato un elemento “di intrinseca debolezza” di questo orientamento connessa alla frammentazione dell'agire sindacale: «il grado di incidenza della dissociazione dipende dalla rappresentatività dell'organizzazione sindacale che si dissocia; ma tale rappresentatività è in stretta connessione causale già con la spontanea azione di autotutela: là dove essa esiste, l'azione è molto probabilmente arginata sul nascere o comunque si esprime in termini ridotti»⁽⁵⁰⁾.

Le premesse sin qui svolte consentono di analizzare in modo più dettagliato la sentenza in epigrafe.

La pronuncia della Suprema Corte si è espressa sulla portata dell'articolo 4, comma 4, seconda parte, della legge n. 146/1990, ovvero sulla possibilità della Commissione di garanzia di sanzionare associazioni ed organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori.

Il fatto trae origine da due astensioni collettive dalle prestazioni avutesi tra giugno e luglio 2006 da parte dei taxisti aderenti al Coordinamento taxi italiano, organismo proprio in quei giorni interessato da uno stato agitazione sindacale.

In conseguenza dei disagi e della violazione dei precetti contenuti nella regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore trasporto taxi⁽⁵¹⁾, il Coordinamento taxi italiano è stato ritenuto responsabile e, pertanto, sanzionato dalla CGSSE per le suddette astensioni seppur lo stesso avesse revocato lo sciopero nazionale e in mancanza di qualsivoglia rivendicazione esplicita anche solo *ex post* di tali astensioni⁽⁵²⁾.

In totale riforma del primo grado (secondo cui la sanzione comminata è stata ritenuta illegittima giacché non raggiunta prova certa circa il collegamento tra le astensioni

⁽⁴⁹⁾ Delibera n. 14/74. Cfr. delibera n. 14/73, in *I Quaderni della Commissione*, 2014, n. 4, p. 142 ss., secondo la quale «la responsabilità dei comportamenti illegittimi è direttamente connessa all'inadempimento di un autonomo obbligo, gravante sulle predette Organizzazioni sindacali, che avrebbero dovuto, formalmente ed espressamente, dissociarsi dall'astensione, ponendo in essere ogni accorgimento per impedire l'attuazione della protesta in palese ed oggettiva violazione delle regole, con una concreta azione dissuasiva nei confronti dei lavoratori, ciò anche in coerenza con il principio generale per cui non fermare un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo; che, peraltro, se si ritenesse non esigibile il c.d. “dovere di influenza sindacale”, si produrrebbe l'effetto paradossale di consentire l'impunità delle Organizzazioni sindacali, che avrebbero potuto avere tutto l'interesse a non far precedere le astensioni dal servizio da una specifica proclamazione, qualificando le stesse come improvvise e spontanee; che, per le ragioni sopra esposte, appare irrilevante quanto affermato dalle Organizzazioni sindacali nelle memorie difensive circa la spontaneità dell'astensione e l'ascrivibilità della stessa alla mera iniziativa dei lavoratori e che, pertanto, non si possono ricondurre solo al comportamento di singoli le violazioni della normativa legale e regolamentare».

⁽⁵⁰⁾ A. ZOPPOLI, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 408.

⁽⁵¹⁾ Delibera CGSSE n. 02/11.

⁽⁵²⁾ Delibera CGSSE n. 06/497, recante *Valutazione negativa del comportamento di un'organizzazione sindacale per aver posto in essere una reiterata astensione dal servizio taxi presso i comuni di Milano, Roma, Genova, Torino e Firenze, senza la garanzia delle prestazioni indispensabili*.

collettive e lo stato di mobilitazione nazionale della categoria), la Corte di Appello di Roma, nel maggio 2012 ⁽⁵³⁾, ha stabilito che la responsabilità delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 4, della legge n. 146/1990 è *realizzabile anche attraverso un comportamento omissivo, che sia qualificabile in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire*. Di talché conseguenza diretta di tale pronuncia, ravvisante un obbligo per fatto altrui in capo alle associazioni sindacali, è una pericolosa forma allargamento della responsabilità e dei doveri in capo ai soggetti rappresentativi ⁽⁵⁴⁾.

Sennonché la Corte di Cassazione ha cassato le conclusioni del precedente grado in quanto, un conto è il «dovere di dissociazione sindacale» e, altra cosa, discorrere di «un indiscriminato ed inesigibile obbligo di impedire che qualsivoglia singolo manifestante ponga in essere una protesta irrispettosa delle regole [...] *che inevitabilmente sconfinerebbe in una forma di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, priva di adeguato supporto normativo*, in spregio del canone che considera eccezionali e non estensibili analogicamente tali tipologie di responsabilità».

La questione circa la legittimità della sanzione pecuniaria amministrativa comminata nel 2006 torna, pertanto, all'esame dei giudici d'appello che dovranno effettuare un nuovo esame della controversia uniformandosi, tuttavia, alla massima di diritto enucleata.

In conclusione, si può ritenere che i giudici di legittimità abbiano, con una sentenza particolarmente lunga ed analitica nella ricostruzione degli istituti sottesi al *thema decidendum*, ben colto un'esigenza di temperamento degli interessi in gioco negli scioperi afferenti ai servizi pubblici essenziali.

Ragionando diversamente, infatti, si aprirebbe la strada a possibili *class action*, di associazioni rappresentative di interessi dei cittadini/utenti nei confronti dei sindacati (si veda *supra*, cap. 4, § 2), originate sulla presunzione di una ingiustificabile inerzia degli agenti sindacali poco abili nel dissuadere i lavoratori allo sciopero illegittimo.

In altri termini, il temperamento, fine ultimo della legge n. 146/1990, finisce per essere chiave ermeneutica dell'estensione del perimetro della responsabilità dei sindacati.

6. I rimedi giurisdizionali avverso le delibere della Commissione di garanzia

L'articolo 20-*bis*, aggiunto dalla novella del 2000 alla legge n. 146/1990, espressamente ammette la ricorribilità al giudice del lavoro avverso le delibere della Commissione di garanzia «in materia di sanzioni».

Preliminarmente, si rileva che l'articolo 20-*bis* ricopre una funzione di «contraltare sistemico» ⁽⁵⁵⁾ alla maggiore incisività accordata dalla legge n. 83/2000 ai poteri della Commissione in fatto di sanzioni: un'accentuazione del controllo giudiziario, dunque,

⁽⁵³⁾ R. ROMEI, *Sciopero e responsabilità delle organizzazioni sindacali* (nota a App. Roma n. 3685/2012), in *DLM*, 2012, n. 3, p. 565 ss., secondo l'A. il sindacato comunque assume un dovere d'influenza nei confronti degli iscritti. Cfr. A. ROTA, *Dovere d'influenza sulle astensioni collettive dal lavoro: una "maliziosa" strategia smascherata o una rigorosa decisione?* (nota a App. Roma n. 3685/2012, cit.), in *RIDL*, 2013, n. 2, II, p. 461 ss.

⁽⁵⁴⁾ Sul tema si rinvia a G. GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Giuffrè, 1963, p. 65 ss.

⁽⁵⁵⁾ M. ALTIMARI, *op. cit.*

essendo stata prevista, come detto, la possibilità di ricorrere al giudice del lavoro in opposizione alle sanzioni dalla stessa comminate.

Senonché, l'articolo in parola, all'apparenza così adamantino, cela una interessante e non risolta questione gius-processuale.

Ebbene, ci si deve interrogare su quale sia il confine oggettivo degli atti concretamente impugnabili in giudizio e quale autorità abbia giurisdizione nel merito del ricorso.

Andando con ordine, è importante tener presente che la Commissione in oggetto è sicuramente annoverabile tra le *authority* e, come tale, è un soggetto di diritto amministrativo ⁽⁵⁶⁾.

Ciò posto, i suoi provvedimenti dovrebbero essere oggetto di esclusivo ricorso innanzi al TAR, al Consiglio di Stato o di eventuale giudizio di Cassazione.

Appare *ictu oculi* evidente che l'articolo 20-*bis* finisca per creare una distonia sistemica nei tradizionali mezzi di impugnazione esperibili.

Incoerenza normativa che diventa ancor più preoccupante se si considera che la Commissione può, ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell'articolo 4, legge n. 146/1990, anche escludere le «organizzazioni sindacali dalle trattative».

In quest'ultimo caso, appare ai più ⁽⁵⁷⁾ che una siffatta sanzione sia di natura necessariamente "accessoria" alla pecuniaria e come tale impugnabile esclusivamente con il rito del lavoro.

Il suddetto articolo 20-*bis*, dunque, sottrae importanti sfere di competenza al giudice amministrativo, il quale sembrerebbe essere il naturale destinatario di questi ricorsi ⁽⁵⁸⁾.

All'indomani della legge n. 83/2000, autorevolmente si cercò di spiegare questa differenziazione giurisdizionale legandola ad una difficoltà del legislatore «ad affrontare con razionalità» le tematiche connesse alle autorità amministrative indipendenti ⁽⁵⁹⁾.

Per comprendere gli effetti della questione di diritto sulla pratica forense quotidiana: i legittimati attivi (sindacati, associazioni degli utenti riconosciute ai fini della legge n. 281/1998 ⁽⁶⁰⁾, imprese o soggetti individuali) qualora intendano impugnare le sanzioni

⁽⁵⁶⁾ Il Consiglio di Stato si è espresso sulla natura di queste *authorities* ed, in riferimento all'autorità antitrust ha sentenziato: «l'istituzione delle autorità indipendenti, chiamate ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo, ad agli organi di ogni amministrazione, risponde all'esigenza di dare corpo ad una funzione amministrativa di garanzia incardinata nella funzione amministrativa anche perché il loro operato si deve uniformare a quei requisiti di concretezza, spontaneità e discrezionalità che sono propri dell'azione amministrativa» (Commissione speciale 29 maggio 1998, n. 988/97).

⁽⁵⁷⁾ G. PINO, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 266 ss.

⁽⁵⁸⁾ M. PERRINO, *I profili processuali*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene, 2001.

⁽⁵⁹⁾ F. MERUSI, *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in *RIDL*, 2001, n. 1, I, p. 13 ss.

⁽⁶⁰⁾ L'art. 7-*bis*, introdotto dalla l. n.83/2000, assicura la legittimità ad agire in giudizio alle sole associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale richiamate dall'art. 5 della l. n. 281/1998. Per quest'ultima norma, l'elenco di dette associazioni è istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. L'unico presupposto per agire, descritto nello stesso art. 7-*bis*, è rinvenibile dal fatto che amministrazioni erogatrici del servizio o associazioni sindacali, nello scioperare, abbiano cagionato «un pregiudizio al diritto degli utenti si usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza».

pecuniarie o ad esse “accessorie” devono presentare ricorso al competente giudice del lavoro – che dal disposto dell’articolo 25 c.p.c. non può che essere il Tribunale di Roma – ai sensi e per gli effetti dell’articolo 409 ss.

Di converso, qualora il *petitum* attenesse la legittimità della delibera di idoneità, totale o parziale (si veda *supra*, cap. 2, § 1), degli accordi e dei codici di autoregolamentazione raggiunte in autonomia dalle parti, nonché le regolamentazioni provvisorie adottate dalla CGSSE (si veda *supra*, cap. 2, § 2), allora la giurisdizione sarà esclusivamente in capo al giudice amministrativo, come statuito al primo comma dell’articolo 103 Cost. In quest’ultimo caso, verrebbe esperita un’azione c.d. costitutiva volta all’annullamento dell’atto per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere ⁽⁶¹⁾.

In particolare, il giudice amministrativo può essere chiamato a valutare le decisioni adottate dalla Commissione circa l’idoneità degli accordi e dei codici di autoregolamentazione raggiunte in autonomia dalle parti e le relative regolamentazioni provvisorie eventualmente adottate dalla stessa. Senonché, non è affatto raro che l’azione giudiziaria proposta innanzi al Tribunale amministrativo sia affetta da un vizio di inammissibilità.

Ebbene, ciò accade qualora l’oggetto del ricorso sia un atto c.d. endoprocedimentale, ovvero prodromico ad un provvedimento definitivo ancora non in essere ⁽⁶²⁾.

In tutti questi casi inevitabilmente viene meno l’interesse ad agire, quale condizione di procedibilità di cui all’articolo 100 c.p.c., il quale deve avere i crismi della personalità, della concretezza e dell’attualità ⁽⁶³⁾: qualora si impugni delle semplici note della Commissione, il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di concretezza del pregiudizio verificatosi ai danni del soggetto che eserciti l’*actio* giudiziaria.

Questa categoria di atti endoprocedimentali, tipicamente adottati dalla Commissione nell’esercizio della sua attività preventiva ⁽⁶⁴⁾, si sostanzia in delibere di indirizzo e/o di invito che la giurisprudenza amministrativa (al pari della dottrina) ha icasticamente definito «potere di *moral suasion* riconosciuto dalla legge alla Commissione» ⁽⁶⁵⁾.

D’altronde l’unanime orientamento giurisprudenziale è solito considerare «l’atto endoprocedimentale non autonomamente impugnabile» giacché «la lesione della sfera giuridica del soggetto destinatario dello stesso è imputabile all’atto che conclude il procedimento» ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶¹⁾ L’art. 29 della l. n. 104/2010 sul “riordino del processo amministrativo”, prevede che «l’azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni».

⁽⁶²⁾ *Ex plurimis*, si veda il ricorso proposto da Consorzio Autolinee S.r.l. dinanzi al TAR Lazio per l’annullamento dell’atto prot. n. 0016369/TPKL adottato dalla Commissione di garanzia, atto di proposta formulato nell’ambito del procedimento concluso con l’adozione di una propria regolamentazione provvisoria.

⁽⁶³⁾ E. REDENTI, *Diritto processuale civile. I. Nozioni e regole generali*, Giuffrè, 1995, p. 66 ss.; L. LANFRANCHI, *Note sull’interesse ad agire*, in RTDPC, 1972, n. 3, p. 1093 ss.; C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche. Volume I. I soggetti e gli atti*, Giappichelli, 2010, p. 12 ss.; in giurisprudenza, *ex multis*, si veda C. Stato n. 2546/2008; TAR Campania (Salerno) n. 4695/2011.

⁽⁶⁴⁾ P. FERRARI, *Struttura e attività*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, Cedam, 2011, p. 420ss.

⁽⁶⁵⁾ Si veda C. Stato n. 3008/2008.

⁽⁶⁶⁾ *Ex multis*, si veda C. Stato n. 2223/2012, C. Stato n. 296/2008, C. Stato n. 1246/2004, C. Stato n. 1377/1998 e C. Stato n. 226/1997.

In altri termini, le note, i pareri, le proposte e le diffide della Commissione di garanzia volte a sollecitare i destinatari a differire le date dell'astensione lavorativa ⁽⁶⁷⁾ o a riformulare la proclamazione ⁽⁶⁸⁾ rappresentino null'altro che «il punto di vista» ⁽⁶⁹⁾ dell'*authority* e, pertanto, non legittimanti un avverso interesse ad agire.

Inoltre, alla luce dei mezzi di gravame esperibili avverso le statuizioni della Commissione, si ritiene che sussistano rilevanti differenziazioni circa la considerevole disparità di tempi per l'esercizio delle relative azioni giudiziarie.

Ed infatti, il decreto legislativo n. 104/2010 ⁽⁷⁰⁾ impone uno stringente termine decadenziale di 60 giorni per la proposizione dell'*actio* amministrativa di annullamento, mentre, l'ordinario termine prescrizione descritto nell'articolo 2934 c.c. dovrebbe trovare applicazione nel caso di impugnazioni in materia di "sanzioni".

Orbene, si potrebbe obiettare che lasciare alle parti un lasso temporale tanto ampio per adire il giudice del lavoro sia in contrasto con l'*animus* del rito del lavoro: un rito speciale volto a dare certezza in tempi brevi ai rapporti giuridici contesi ⁽⁷¹⁾.

Quest'ultima incongruenza normativa appare, tuttavia, un problema squisitamente teorico e privo di una pratica rilevanza, in quanto i soggetti sanzionati sono soliti ricorrere con estrema solerzia avverso le delibere.

Non da ultimo, al di là delle questioni procedimentali, si dibatte anche sul contenuto del controllo giudiziale circa le pronunce della Commissione di garanzia.

Al pari di quanto avviene per le altre autorità Indipendenti, infatti, quest'ultimo dovrebbe essere all'insegna di un accentuato "*self restraint*".

Sicché l'organo giudicante dovrebbe necessariamente tener conto della doverosa e particolare autonomia discrezionale di cui godono queste *authority* (si è già ampiamente detto del mancato *self restraint* delle Corti di merito nel caso della refezione scolastica: si rimanda al § 2.1 del cap. 3).

Tanto più nel caso della Commissione, chiamata dal legislatore a compiere valutazioni di ampio respiro nell'ottica del perseguimento di un bilanciamento da differenti diritti costituzionalmente tutelati.

A tal proposito, è doveroso ricordare il severo monito al potere giudiziario lanciato dal Presidente della Commissione «Sarebbe, tuttavia, opportuno che, così come avviene per le altre Autorità indipendenti, il controllo del giudice si informasse anche ad un certo *self restraint*, tenendo conto della necessità di una peculiare autonomia discrezionale, che l'Ordinamento riconosce alle Autorità indipendenti e, in particolare alla nostra, chiamata ad applicare, in modo dinamico, regole per lo più provenienti dall'ordinamento intersindacale e dal diritto vivente» ⁽⁷²⁾.

È evidente la mancanza di una norma che riconosca espressamente una certa autonomia decisionale, al pari di quanto statuisce l'articolo 10, comma 3, della legge n.

⁽⁶⁷⁾ Delibera adottabile dalla Commissione di garanzia ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, lett. c, della l. n. 146/1990.

⁽⁶⁸⁾ Delibera adottabile dalla Commissione di garanzia ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, lett. d, della l. n. 146/1990.

⁽⁶⁹⁾ In questi termini, C. Stato n. 3008/2008, cit.

⁽⁷⁰⁾ Attuazione dell'art. 44 della l. n. 69/2009, recante *Delega al governo per il riordino del processo amministrativo*.

⁽⁷¹⁾ AA.VV., *Problemi attuali sul processo del lavoro*, Giuffrè, 2006, p. 265 ss.

⁽⁷²⁾ [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), cit.

287/1990 in relazione all'autorità garante per la concorrenza ed il mercato: «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»⁽⁷³⁾.

Invero, alla luce di quanto detto a proposito della pronuncia del Tribunale del lavoro di Roma⁽⁷⁴⁾, con cui è stata annullata la delibera sanzionatoria emessa dalla Commissione di garanzia a carico delle organizzazioni sindacali della Polizia municipale di Roma Capitale (si veda *supra*, § 3.1), nonché delle sentenze di merito – anche del giudice amministrativo – emesse a proposito della supposta non essenzialità del servizio di refezione scolastica a fronte della diversa conclusione formulata dalla Commissione (si veda *supra*, cap. 3, § 2.1), non si ritiene che il monito del Presidente sia stato pienamente colto.

In conclusione, nel tentativo di spiegare quella che in apertura di paragrafo è stata definita una “distonia sistemica”, si può ritenere che la ragion d'essere dell'introduzione dell'articolo 20-*bis*, per effetto della novella del 2000, sia stata duplice.

Ebbene, da un lato, la presa di coscienza delle lungaggini dei procedimenti amministrativi che di certo mal si conciliano con la necessità di celere definizione delle impugnazioni afferenti alle sanzioni comminate; dall'altro, il legislatore potrebbe aver ritenuto il magistrato giuslavorista soggetto più pratico della peculiare realtà sindacale del nostro Paese e, dunque, con una migliore sensibilità nel valutare l'incidenza e la proporzionalità della sanzione rispetto alle infrazioni procedurali commesse.

Basti pensare alle conseguenze nefaste, per l'agire sindacale, di una sanzione che escluda le «organizzazioni sindacali dalle trattative», ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell'articolo 4, legge n. 146/1990.

La reale portata di quest'ultima, al di là del risvolto economico della vicenda, può indubbiamente essere meglio compresa da chi è addentro alle dinamiche sindacali e ai rapporti di forza e al principio di effettività che la governano.

⁽⁷³⁾ Con la decisione n. 5733/2001, il Consiglio di Stato ha ribadito il suo orientamento sull'ambito e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti dell'autorità garante per il mercato rilevando, con riferimento particolare al tema dell'onere della prova delle intese, che «i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono sindacabili, in giudizio, per vizi di legittimità, e non di merito. Purché si rimanga nell'ambito dei vizi di legittimità, il sindacato giudiziale non incontra limiti, potendo essere esercitato, oltre che in relazione ai vizi di incompetenza e violazione di legge anche in relazione a quello di eccesso di potere in tutte le sue forme. Allorché, peraltro, viene dedotto, avverso i provvedimenti dell'Autorità, il vizio di eccesso di potere, il giudice, nell'ambito del suo sindacato, circoscritto alla sola legittimità dell'atto, e non esteso al merito delle scelte amministrative, può solo verificare se il provvedimento impugnato appaia logico, congruo, ragionevole, correttamente motivato e istruito, ma non può sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità, e a questa riservate».

⁽⁷⁴⁾ Trib. Roma n. 9147/2016, cit., procedimento giudiziario sorto su ricorso presentato da Cisl FP avverso la delibera n. 15/61, cit., emanata dalla Commissione di garanzia convenuta in data 2 marzo 2015. All'esito del primo grado di giudizio, la suddetta delibera è stata annullata e le spese di giudizio poste a carico dell'*authority* convenuta.

L'andamento del conflitto collettivo nel quadriennio 2017-2020 e l'attività della Commissione di garanzia durante l'emergenza pandemica da Covid-19

1. Evidenze empiriche dell'andamento degli scioperi nell'ultimo quadriennio: cenni di tendenze evolutive

L'esame dei dati del conflitto collettivo registratosi nell'ultimo quadriennio è importante per comprendere il suo grado di "civilizzazione" e le tendenze evolutive dell'andamento complessivo in ragione delle ricadute dello stesso sui diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini/utenti.

È opportuno dunque "scattare un'istantanea" dell'andamento del conflitto collettivo affinché, seppur indirettamente, si comprenda anche lo stato di salute dei soggetti sindacali ⁽¹⁾.

Anzitutto, per quanto attiene all'anno 2016, si è registrato un lieve aumento del trend delle *proclamazioni* di sciopero rispetto al 2015, con un dato complessivo di 2.352 (si tratta di una somma aritmetica delle proclamazioni nazionali e locali) a fronte dei precedenti 2.261 ⁽²⁾.

Quest'ultimo dato va poi ponderato con il numero delle giornate interessate dalle azioni di sciopero che si sono attestate a 840 distribuite nei vari settori.

Inoltre, delle 2.352 proclamazioni poc'anzi ricordate, solamente 466 di esse sono state colpite dal potere di segnalazione preventiva, con un positivo tasso di adeguamento dei soggetti coinvolti (23 volte la Commissione ha dovuto adottare delibere di valutazione dei comportamenti dei soggetti sindacali, dei singoli lavoratori o dei datori di lavoro).

Sicché, nel 2016, vi è stato un buon livello di civilizzazione del conflitto a fronte di una preoccupante conflittualità nelle aziende erogatrici dei servizi pubblici essenziali. Per quanto attiene poi all'anno 2017, le proclamazioni sono risultate in lieve aumento con una somma complessiva di 2.448.

⁽¹⁾ Cfr. M.A. GOLDEN, *Eroiche sconfitte. Sindacato e politiche di riduzione di personale*, Il Mulino, 2009: secondo l'A. statunitense, a cui ci si sente di aderire nel pensiero scientifico, una riduzione del numero di scioperi è un segnale di forza e non di debolezza dei sindacati, in quanto in grado di ottenere l'oggetto delle proprie piattaforme rivendicative senza far ricorso a questa forma di autotutela collettiva. A sostegno di tale tesi, è citato l'affievolimento del conflitto nel triennio 1976-1978, in cui l'allora Partito comunista diede profondo sostegno esterno all'operato del Governo ottenendo ascolto nelle proprie istanze.

⁽²⁾ Dati estrapolati dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 5.

La Commissione di garanzia ha conseguentemente rilevato violazioni delle regole legali e/o contrattuali, solo su 331 di esse, intervenendo, di conseguenza, con i propri poteri di indicazione immediata ⁽³⁾.

Tali interventi hanno avuto un tasso di adeguamento di circa il 90%, tanto che sono state 20 le delibere di apertura del procedimento di valutazione.

Ebbene, anche in quest'anno di riferimento valgono le medesime considerazioni fatte circa la generale civilizzazione di un conflitto che ha mostrato segni di crescita lenta ma costante.

Nel 2018, invece, si è segnato un netto calo delle proclamazioni (in totale 2.109) e la Commissione è dovuta intervenire con il proprio potere di segnalazione preventiva solo su 312 di esse perché ritenute illegittime ⁽⁴⁾.

Interventi che, peraltro, hanno avuto un tasso di adeguamento di oltre il 94%, tanto che solo 10 volte si è scelto di deliberare l'apertura di procedimenti di valutazione.

Dunque, il 2018 è stato un anno positivo per l'andamento del conflitto collettivo con un numero irrisorio di procedimenti di valutazione aperti dal Garante.

Senonché, nel 2019 si è registrato un incremento delle proclamazioni di astensioni nei servizi pubblici essenziali (con un totale di 2.345) ⁽⁵⁾.

A fronte di ciò, l'autorità amministrativa è dovuta intervenire con il proprio potere di segnalazione preventiva 345 volte, con 18 aperture di procedimenti di valutazione.

Infine, nel 2020 i dati hanno risentito dei reiterati inviti del Garante a «non effettuare astensioni per non aggravare ulteriormente le condizioni dei cittadini compromesse dall'emergenza Covid-19».

Ed infatti, si sono avute appena 658 proclamazioni di sciopero (mentre in 150 volte si è scelto di intervenire preventivamente) ⁽⁶⁾.

Al di là della peculiarità intrinseca all'anno 2020, è evidente che nel quadriennio considerato risulta preoccupante il numero delle proclamazioni.

Un dato che ha avuto un significativo picco nel corso del 2017 ma che rimane tutt'oggi troppo elevato nonostante mostri un andamento regolare.

Di contro, è molto confortante l'esiguo numero di procedimenti di valutazione aperti dalla Commissione di garanzia nel corso degli ultimi anni.

Segno che le attribuzioni legali, unitamente all'autorevolezza della sua opera di *moral suasion*, riescono efficacemente ad intervenire sul conflitto favorendo quantomeno un elevato grado di civilizzazione dello stesso.

Tuttavia, le tendenze evolutive, desumibili dai dati sin qui analizzati, saranno presumibilmente stravolte dai riflessi socio-economici dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sul Paese.

Come chiarito dallo stesso Garante per gli scioperi nei servizi p.e., infatti, un deciso incremento della conflittualità è atteso per l'anno 2020 (si veda *infra*, § 3).

⁽³⁾ Dati estrapolati dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), cit., p. 7.

⁽⁴⁾ Dati estrapolati dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018, 2019](#).

⁽⁵⁾ Dati estrapolati dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019, 2020](#), p. 8.

⁽⁶⁾ Fonte: www.commissionegaranziasciopero.it.

2. Focus: l'impatto della delibera 23 aprile 2018, n. 18/138, emessa dalla Commissione di garanzia a proposito della rarefazione oggettiva, sull'andamento degli scioperi nel trasporto pubblico locale nell'anno 2019

Ci si è lungamente soffermati sulla descrizione della delibera n.18/138, emessa dalla Commissione di garanzia il 23 febbraio 2018 (si veda *supra*, cap. 2, § 3), la quale ha comportato il raddoppio dei termini di rarefazione oggettiva per le astensioni collettive nel TPL (l'intervallo minimo è ora di 20 giorni tra l'effettuazione di due scioperi). Prima di valutare l'incidenza di quest'ultima sull'andamento degli scioperi nel settore di riferimento per il 2019, occorre volger lo sguardo all'anno precedente.

Nel 2018 si era avuta una diminuzione "inaspettata" della conflittualità con 223 scioperi effettuati rispetto ai 318 del 2017 (7).

"Inaspettata", perché il risalto mediatico di cui hanno goduto gli scioperi effettuati nelle municipalizzate delle grandi città induceva ad immaginare ben altri dati finali (8). Per quanto attiene alla geografia del conflitto, si noti che il Lazio con 46 scioperi fu la Regione più litigiosa, seguita da Campania (33), Veneto (24), Piemonte (21), Emilia Romagna (15), Toscana (14) e a seguire le altre.

Su questa considerevole attenuazione, probabilmente, aveva inciso sia l'attività di prevenzione svolta dalla CGSSE (9), sia le revoche spontanee intervenute a seguito della composizione delle vertenze.

In controtendenza, invece, i servizi ferroviari poiché il 2018 del trasporto su rotaia era stato particolarmente complesso per la reviviscenza della conflittualità sopita l'anno precedente.

Con 112 proclamazioni totali e 51 scioperi effettuati (nel 2017 erano state 37 le effettuaioni), il 2018 si collocava in netta controtendenza rispetto all'anno precedente in cui si era registrata una significativa riduzione tanto delle proclamazioni quanto delle effettuaioni (10).

Una ripresa evidente della conflittualità, dunque, probabilmente legata alle lungaggini del rinnovo del CCNL di riferimento, scaduto il 31 dicembre 2017, e le cui trattative hanno avuto inizio solo tra il novembre e il dicembre del 2019 (11).

È opportuno evidenziare che i maggiori disservizi, in termini di soppressione delle corse, si erano registrati principalmente nel c.d. Servizio universale (12), ovvero tratte

(7) I dati sono estrapolati da S. MANCINI, *Trasporto pubblico locale*, in [Relazione annuale 2019 sull'attività svolta nell'anno 2018](#), 2019, p. 94 ss.

(8) Cfr. E. ERARIO BOCCAFURNI, *La rarefazione oggettiva per gli scioperi nel T.p.l.*, in *LPA*, 2020, n. 2.

(9) Sono 40 gli interventi preventivi, a cui sono seguite 38 revoche e 2 adeguamenti, con un riscontro del 100% dei provvedimenti adottati.

(10) V. SGRÒ, *Trasporto ferroviario*, in [Relazione annuale 2019 sull'attività svolta nell'anno 2018](#), 2019, p. 81 ss.

(11) È del 14 novembre 2019 la piattaforma per il rinnovo del CCNL Mobilità – Attività ferroviarie 2018-2020, presentata da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl TAF, Orsa Trasporti e Fast Confsal alle controparti datoriali, a cui ha fatto seguito, il 2 dicembre 2019, l'inizio delle trattative per il rinnovo.

(12) Il c.d. Servizio universale è novellato dal d.P.R. n. 318/1997; per i problemi legati alla certa definizione del perimetro oggetto e per una possibile estensione degli stessi anche al trasporto di persone a media e lunga percorrenza, si rimanda alle osservazioni dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, Presidente Catricalà nella segnalazione *AS528 – Oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario*, 1° giugno 2009.

regionali e locali prevalentemente fruite da lavoratori e studenti pendolari, mentre il servizio ad “alta velocità” non ha subito variazioni in tal senso nella sua totalità.

A tal proposito, il differente atteggiarsi dell'azienda nel preservare le corse di maggiore interesse era evidente.

Tuttavia, per quanto concerne il 2019, si è registrato un modesto incremento del numero delle azioni di sciopero proclamate (374 a fronte di 302 nel 2018), rispetto a quelle realmente attuate (250 a fronte di 223 nel 2018) ⁽¹³⁾.

La rilevante differenza fra *scioperi proclamati* e *scioperi effettuati* è riconducibile essenzialmente alla coesistenza di due fattori:

- l'attività di prevenzione svolta dall'autorità (62 interventi preventivi a cui sono seguite 54 revoche e 6 adeguamenti, ottenendo un riscontro pari al 97% dei provvedimenti adottati);
- la faticosa cooperazione tra e parti sociali volta alla ricerca della composizione delle vertenze in atto, il cui risultato si è tradotto in 124 revoche spontanee da parte dei soggetti sindacali proclamanti.

Ebbene, contrariamente da quanto ci si potesse aspettare, in questa prima fase applicativa, nel settore la delibera in epigrafe non è riuscita a “civilizzare” il conflitto in maniera significativa.

Tra gli altri motivi, potrebbe aver inciso il numero degli scioperi connessi con la crescita senza precedenti delle aggressioni subite dal personale ferroviario addetto al servizio di accompagnamento e/o di *front line* (sono ben noti i casi di cronaca nera legati alle violente aggressioni ai dipendenti delle Ferrovie Trenord da parte di gang italiane o straniere) ⁽¹⁴⁾, ovvero di quelle ai danni degli autisti e dei controllori/verificatori delle municipalizzate del trasporto locale di superficie (solo per citare quelle più note registratesi dal mese di settembre 2020: personale del TPL di Finale Ligure ⁽¹⁵⁾, ATM di Milano ⁽¹⁶⁾, Siena ⁽¹⁷⁾, Bologna ⁽¹⁸⁾, Torino ⁽¹⁹⁾, Genova ⁽²⁰⁾, ATAC di Roma ⁽²¹⁾...).

⁽¹³⁾ I dati sono estrapolati da S. MANCINI, *Trasporto pubblico locale*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2020 sull'attività svolta nell'anno 2019](#), 2020, p. 109 ss.

⁽¹⁴⁾ Come in occasione della barbara aggressione subita dal controllore, nell'esercizio delle sue funzioni, ferito da colpi di machete da parte di una gang sudamericana (cfr. IL GIORNO, [Capotreno aggredito con machete, condanne confermate](#), in [www.ilgiorno.it](#), 2 aprile 2019).

⁽¹⁵⁾ Cfr. E. ROMANATO, *Controllore aggredito, stop agli autobus della linea 40*, in [www.lastampa.it](#), 30 agosto 2020.

⁽¹⁶⁾ Cfr. C. AMMENDOLA, *Milano, 22enne senza biglietto aggredisce i controllori Atm e un agente alla fermata M3 in Duomo*, in [www.fanpage.it](#), 17 dicembre 2020.

⁽¹⁷⁾ Cfr. LA NAZIONE, *Picchia controllore, una collega e i poliziotti: far west al capolinea dei bus*, in [www.lanazione.it](#), 28 settembre 2020.

⁽¹⁸⁾ Cfr. E. BERTOSSI, *Aggressione sul bus 21: prende a pugni il controllore e scappa. Ma poi si pente e si presenta in Questura*, in [www.bolognatoday.it](#), 9 settembre 2020.

⁽¹⁹⁾ Cfr. I. FAMÀ, *Nuova aggressione a un controllore Gtt che chiedeva il biglietto*, in [www.lastampa.it](#), 13 ottobre 2020.

⁽²⁰⁾ Cfr. GENOVA24, *Via XX Settembre, controllore Amt preso a calci e pugni in faccia*, in [www.genova24.it](#), 25 novembre 2020.

⁽²¹⁾ Tra le tante che possono annoverarsi nel periodo considerato, quella del 29 settembre 2020 (cfr. IL TEMPO, [Calci e pugni ai controllori sul bus: arrestato 21enne](#), in [www.iltempo.it](#), 29 settembre 2019).

3. Lo sciopero ai tempi del Coronavirus: i reiterati inviti del Garante a non effettuare astensioni collettive

«I diritti fondamentali si pongono a presidio della vita, che in nessuna sua manifestazione può essere attratta nel mondo delle merci» (22).

Le parole del noto giurista, se rilette alla luce dell'emergenza sanitaria pandemica da Covid-19, rendono ancor più evidente quale sia l'importanza dell'opera svolta dalla Commissione di garanzia per gli scioperi dal momento in cui sarebbe facile cadere nella tentazione di teorizzare un divieto generalizzato del diritto di sciopero.

In altri termini, il diritto di sciopero «va usato con accuratezza, non abolito» (23) perché il lavoratore non è una merce e, specie in un momento così drammatico per il Paese, la sua protesta è comprensibile e non andrebbe soffocata ad oltranza.

Come si è avuto di descrivere (si veda *supra*, cap. 4, § 1), tra le attribuzioni della Commissione di garanzia spicca il c.d. potere di influenza, che si concretizza in un'efficace azione di *moral suasion* verso una condotta leale ed onesta degli affair esercitato anche con le c.d. delibere “di invito” (si veda *supra*, cap. 5, § 1).

Di talché, sin dai primi istanti dell'emergenza sanitaria l'autorità garante, soprattutto grazie all'autorevolezza che la contraddistingue nel panorama delle relazioni industriali, ha posto in essere una pressante azione di persuasione dei comportamenti dei sindacati o dei soggetti gestori dei servizi pubblici essenziali.

Andando con ordine, il 24 febbraio 2020, il Garante, preso atto dello stato di emergenza sanitaria proclamato dal Governo sul territorio nazionale, ha rivolto «un *fermo invito* a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non vengano effettuate astensioni collettive *dal 25 febbraio al 31 marzo 2020*, al fine di evitare ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus».

Conseguentemente, il 28 febbraio è stata emessa una delibera di invito, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*, della legge n. 146/1990, per la “sospensione” degli scioperi generali proclamati per il successivo 9 marzo 2020 da USI, USB, CUB, Unicobas, USI-CI (24).

Di contro, nei confronti delle aziende e delle amministrazioni erogatrici di servizi pubblici, è stato rivolto «un *fermo invito* [...] ad osservare scrupolosamente quanto previsto dai richiamati provvedimenti governativi, dal momento che eventuali blocchi totali dei servizi (ad esempio trasporto pubblico), non in linea con detti provvedimenti, possono comportare l'aggravamento dell'attuale situazione emergenziale, oltreché essere oggetto di valutazione di questa Autorità» (25).

(22) S. RODOTÀ, *La vita e le regole: tra diritto e non diritto*, Feltrinelli, 2009, p. 38.

(23) D. PIRONE, *Scuola, il Garante: «Scioperi inopportuni, valutare la precettazione»* (intervista a Santoro-Pasarelli), in *Il Messaggero*, 17 settembre 2020.

(24) «La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha inviato in maniera formale, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*, della Legge n. 146 del 1990, le Segreterie nazionali Slai Cobas per il sindacato di classe, Usi, Usb, Cub, Unicobas, Usi-Ci, a sospendere gli scioperi generali proclamati per il 9 marzo 2020».

(25) Comunicato CGSSE 12 marzo 2020, [Coronavirus, garante scioperi: aziende rispettino norme governo su sicurezza](#): «Da notizie di stampa si registrano nel Paese azioni di sciopero attuate a seguito dell'asserita mancata applicazione, da parte delle aziende, delle misure di sicurezza contenute nei recenti provvedimenti del governo», relative all'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del coronavirus.

Quest'ultimo invito è stato, poi, reiterato in riferimento allo stato di agitazione sindacale del comparto Igiene ambientale con un «forte appello al senso di responsabilità» rivolto a sindacati, aziende ed enti pubblici circa la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nonché al rispetto degli accordi economici assunti ⁽²⁶⁾.

Inoltre, sul differente versante delle astensioni collettive dei lavoratori autonomi circa le medesime preoccupazioni in tema di salute e sicurezza, si segnala la mancata celebrazione delle udienze da parte dei magistrati, che dallo scorso 1° dicembre hanno interessato il Tribunale di Palermo con conseguente invito del Garante al rispetto delle norme della legge n. 146/1990: «tutti i soggetti coinvolti hanno condiviso l'impegno per il futuro a svolgere ogni forma di protesta, che si concretizzi in astensioni collettive idonee a provocare una riduzione o disorganizzazione del servizio essenziale, nel rigoroso rispetto della Legge n. 146 del 1990 [...] nell'apprezzare l'impegno da tutti assunto, la Commissione riconosce che l'emergenza pandemica ha contribuito ad aggravare le condizioni di precarietà, fragilità, difficoltà, insicurezza in cui versano molte categorie di lavoratori autonomi tra cui quella dei giudici di pace, magistrati e vice procuratori onorari» ⁽²⁷⁾.

Non solo, un monito è stato lanciato anche circa i ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni nella “catena degli appalti” e, dunque, sulla necessità che siano liquidate le «necessarie risorse economiche» alle appaltatrici per «poter adottare ogni misura di tutela e continuare a svolgere il servizio».

Nel medesimo settore, si segnala anche la richiesta alle OO.SS. proclamanti, di una riduzione della durata dello sciopero del 20 aprile, alla luce dell'esito dei chiarimenti richiesti all'azienda municipalizzata per la raccolta dei rifiuti di Roma circa l'asserito

“Alcune di tali astensioni sono state proclamate richiamando la disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni”. È quanto si legge in una nota della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, inviata a tutte le associazioni datoriali e alle aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali. “A tal proposito, la Commissione – prosegue la nota – rivolge un fermo invito alle aziende e alle amministrazioni erogatrici di servizi pubblici ad osservare scrupolosamente quanto previsto dai richiamati provvedimenti governativi, dal momento che eventuali blocchi totali dei servizi (ad esempio trasporto pubblico), non in linea con detti provvedimenti, possono comportare l'aggravamento dell'attuale situazione emergenziale, oltreché essere oggetto di valutazione di questa Autorità”.

⁽²⁶⁾ Comunicato CGSSE 17 marzo 2020, [Coronavirus, garante scioperi: scongiurare astensione e tutelare salute lavoratori](#): «Appello rivolto a organizzazioni sindacali, società, enti locali e prefetture. “Con riferimento ad annunciate o pervenute proclamazioni di sciopero nei servizi pubblici essenziali di pulizie e igiene ambientale da alcuni sindacati di base (di recente, nella Regione Calabria), motivate dalla carenza di idonee misure di sicurezza durante lo svolgimento del servizio, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali – si legge in una nota – rivolge un forte appello al senso di responsabilità di tutte le organizzazioni sindacali, affinché sia scongiurata l'attuazione di astensioni dal servizio, nei servizi pubblici essenziali in questo particolare momento di emergenza epidemiologica, oltre a risultare inopportune, produrrebbero un incalcolabile danno alla collettività” Il Garante chiede inoltre “alle società titolare del servizio” di attuare “scrupolosamente tutte le misure di tutela e sicurezza della salute dei lavoratori (bene primario e irrinunciabile), in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo” e “analogo forte appello rivolge agli Enti locali appaltanti affinché si adoperino con ogni mezzo al fine di mettere le Società nelle condizioni effettive di poter adottare ogni misura di tutela e continuare a svolgere il servizio, dotandole delle necessarie risorse economiche”. La Commissione “invita” infine “le Prefetture” a “valutare l'adozione di ogni intervento necessario a controllare l'esatta erogazione del servizio”.

⁽²⁷⁾ Comunicato CGSSE 22 dicembre 2020, [Tribunale Palermo, Garante scioperi incontra delegazione magistrati onorari](#).

mancato rispetto del protocollo nazionale ed aziendale sulle misure per la prevenzione e contrasto del Covid-19 sui luoghi di lavoro ⁽²⁸⁾.

Un'azione di conciliazione tra le parti, quest'ultima, che probabilmente ha inciso sulla successiva revoca completa dell'astensione proclamata.

Inoltre la *moral suasion*, unitamente all'opera dell'Esecutivo, ha permesso di scongiurare la chiusura degli impianti di distribuzione del carburante, annunciata per il 25 marzo e poi ritirata ⁽²⁹⁾.

Sennonché, l'opera di persuasione non si è diretta unicamente nei confronti dei soggetti collettivi, portatori di interessi propri ed in conflitto.

Ebbene, sul ritardo degli emolumenti dei lavoratori e sul rischio di aggravamento del conflitto la Commissione, a fine giugno, ha inviato una missiva ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, raccogliendo, così, il “grido di allarme” delle OO.SS. dei trasporti: «I ritardi nell'erogazione delle retribuzioni, o integrazioni, a categorie di lavoratori particolarmente deboli sotto il profilo contrattuale ed economico-sociale – spesso dovuti ad inerzia delle Amministrazioni – costituiscono la principale causa di insorgenza e di aggravamento del conflitto collettivo [...] appare fondamentale rappresentare l'esigenza di sollecitare tutte le iniziative coordinate e tempestive a tutela dei lavoratori che subiscono – in taluni casi drammaticamente – gli effetti della crisi in atto».

Quest'ultimi temi, unitamente ai timori circa una nuova stagione di conflitti come conseguenza della ricaduta occupazionale dell'epidemia da Covid-19, sono stati al centro dell'audizione del Garante presso la Commissione Lavoro del Senato del 2 luglio.

⁽²⁸⁾ Comunicato CGSSE 16 aprile 2020, [Coronavirus, garante chiede chiarimenti ad ama su sicurezza lavoratori](#): «La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, a seguito della proclamazione di uno sciopero in AMA per l'intera giornata del 20 aprile 2020, indetto da Fp Cgil, Fit Cisl, Fiadel e Ugl, ha invitato AMA S.p.A. a fornire precisi chiarimenti su quanto lamentato dalle organizzazioni sindacali, in merito alla mancata osservanza delle misure di sicurezza legate all'emergenza coronavirus, che peraltro fanno parte di un apposito accordo siglato in azienda. La Commissione, pur ribadendo, come affermato in vari interventi, che la salute dei lavoratori costituisce un bene primario e irrinunciabile, ha invitato le organizzazioni e le rappresentanze sindacali a valutare l'opportunità di una riduzione della durata dello sciopero, anche alla luce dell'esito dei chiarimenti richiesti all'azienda. In alternativa alla riduzione dello sciopero, le organizzazioni sindacali sono state invitate a predisporre un ampliamento dei servizi minimi, da concordare con l'azienda, anche limitatamente ad alcune aree della città. Inoltre, considerato il rilievo fondamentale per la collettività del servizio pubblico di igiene ambientale, l'Autorità sugli scioperi ha invitato il Comune di Roma ad adottare ogni possibile iniziativa per garantire la corretta applicazione dei protocolli di sicurezza in AMA, richiamandolo ad un ruolo attivo di vigilanza sulle modalità e sulla qualità del servizio erogato».

⁽²⁹⁾ Comunicato CGSSE 24 marzo 2020, [Coronavirus, garante: revocare subito astensione benzina](#): «La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, dopo aver appreso oggi, a mezzo stampa, di una chiusura degli impianti di distribuzione carburante a decorrere da domani, 25 marzo 2020, proclamata dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali FAIB Confesercenti, FEGICA Cisl, FIGISC ANISA Confcommercio, invita le stesse Organizzazioni sindacali a revocare immediatamente l'astensione, dandone tempestiva comunicazione anche alla Commissione. Resta fermo che la Commissione accerterà, in seguito all'eventuale apertura del procedimento di valutazione, ogni altra violazione che dovesse emergere. Il Garante ribadisce il fermo invito a tutte le organizzazioni sindacali, fino al 31 marzo 2020, considerato lo stato di emergenza epidemiologica dichiarato sul territorio nazionale, dovuto al diffondersi del virus COVID-2019, a non effettuare scioperi che coinvolgano i servizi pubblici essenziali, dal momento che essi non farebbero altro che aggravare la condizione dei cittadini».

La pervicace opera di *moral suasion*, posta in essere dall'autorità garante per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali durante l'intero periodo emergenziale, mostra che essa si dipana nei confronti di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel conflitto collettivo e nella sua governance.

E ciò al fine di sollecitare opportune riflessioni e stimolare un costante dialogo, senza dover necessariamente concludere nel senso di un generalizzato invito al differimento degli scioperi.

Non da ultimo, si consideri che in relazione agli scioperi proclamati dai sindacati autonomi nel comparto Scuola, del 24 e 25 settembre 2020, la Commissione ha pubblicato i dati di adesione alle astensioni degli stessi soggetti sindacali posti in essere tra il febbraio 2019 e l'agosto 2020 (*con una punta partecipativa di appena l'1,84% dei lavoratori interessati*)⁽³⁰⁾.

È evidente che una pratica simile possa annoverarsi tra le modalità con cui si può esercitare in concreto pressione: si può ritenere infatti che si sia voluto “lanciare un messaggio” alle istituzioni scolastiche circa la capacità di aggregare consenso dei sindacati pronti allo sciopero e delle relative azioni di risposta – nella speranza che quest'ultime siano congrue e non eccessive – di chi ha la responsabilità degli studenti.

4. I «gravi eventi lesivi della sicurezza dei lavoratori» di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990 e il mancato rispetto del protocollo, nazionale o aziendale che sia, per il contrasto al Covid-19 negli ambienti di lavoro

Si è avuto modo di tracciare i connotati delle esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990 alla luce dell'interpretazione fornita dalla Commissione di garanzia nelle tante delibere adottate in materia (si veda *supra*, cap. 3, § 4).

Tuttavia, le conseguenze dell'emergenza pandemica da Covid-19 sul mondo del lavoro impongono delle riflessioni *ad hoc*, che non possono prescindere dalla comprensione dell'umano timore verso un virus silenzioso, subdolo e virulento dalle conseguenze devastanti anche sulle «gravissime condizioni economiche in cui vertono i lavoratori».

In particolare, è opportuno chiedersi se questo stato di cose possa legittimare, come a più riprese già registratosi, la proclamazione di astensioni collettive senza il rispetto dei termini di preavviso minimo e di indicazione della loro durata massima.

⁽³⁰⁾ «In relazione agli scioperi nazionali del 24 e 25 settembre 2020 che interessarono il Comparto Istruzione e Ricerca, compreso il settore della Scuola, si rendono noti i dati di adesione registrati dalle Organizzazioni sindacali CUB Sur, Unicobas, USB Pubblico Impiego e Cobas Scuola Sardegna in occasione delle precedenti astensioni, così come certificati dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso la procedura informatica GEPAS, reperibili anche sul sito internet www.funzionepubblica.gov.it alla voce Cruscotto degli scioperi nel pubblico impiego. Sciopero 27 febbraio 2019, proclamato dall'Organizzazione sindacale Unicobas Scuola Università e Ricerca: 1,33%; Sciopero 17 maggio 2019, proclamato dalle Organizzazioni sindacali Unicobas Scuola Università e Ricerca e CUB Sur: 1,68; Sciopero 29 novembre 2019, proclamato dall'Organizzazione sindacale USB: 0,40%; Sciopero 14 febbraio 2020, proclamato dall'Organizzazione sindacale CUB Sur: 1,84%; Sciopero 24 agosto 2020, proclamato dalle Organizzazioni sindacali Unicobas Scuola Università e Ricerca e Cobas Sardegna: 0,12%» (fonte: [dati di adesione del 21 settembre 2020](http://dati.di.adesione.del.21.settembre.2020.in.www.cgsse.it) in www.cgsse.it).

È possibile ritenere che le forme di protesta organizzata dei lavoratori ruotino essenzialmente attorno a due macro-motivi intrinsecamente connessi con il virus:

- paura per un possibile contagio, anche in ragione delle mancanze quantitative e/o qualitative dei DPI a disposizione;
- ritardo nei pagamenti e licenziamenti a catena successivi allo sblocco di quelli economici ⁽³¹⁾.

Questi motivi devono essere comunque considerati – *rectius*, bilanciati – anche in riferimento al fatto che lo sciopero senza preavviso aggrava ulteriormente il già notevole disagio degli utenti, causato dalle nuove forme di organizzazione e offerta al pubblico dei servizi essenziali (con conseguenti attese, ritardi e rigide modalità di prenotazione delle prestazioni).

Orbene, mentre la prima delle fattispecie (*difesa dell'ordine costituzionale*) ha contorni ben definiti, la seconda (*gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori*) può presentare qualche difficoltà perché non è semplice stabilire se una situazione possa essere considerata talmente grave da giustificare uno sciopero senza preavviso.

Occorre dunque iniziare una disamina pratica di casi reali o altamente possibili, cercando di arrivare ad una valutazione utilizzando le chiavi ermeneutiche tradizionalmente offerte dalla Commissione e già analizzate (si veda *supra*, cap. 2, § 5).

Anzitutto, nessun dubbio ci si sente di esprimere qualora lo sciopero riguardi motivazioni afferenti alla macro area del «ritardo nei pagamenti e licenziamenti a catena successivi allo sblocco di quelli economici»: gli esimenti di cui al comma 7 dell'articolo 2 *non* potrebbero comunque essere invocati.

E ciò, in quanto:

- si esclude la sussistenza dei “gravi eventi lesivi” ogniqualvolta l'astensione dal lavoro sia motivata da ragioni di tutela dei diritti retributivi ⁽³²⁾. D'altronde, riguardando il diritto fondamentale e costituzionalmente garantito dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ci si troverebbe fuori da entrambe le esimenti legali;
- anche se lo sciopero fosse diretto contro un imminente o già perpetrato “licenziamento di massa” in difesa del diritto costituzionale al lavoro (ante o post blocco dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo), ovvero contro ritardi nella concessione di ammortizzatori sociali ⁽³³⁾, comunque, non potrebbe invocarsi la

⁽³¹⁾ Di tutto ciò ne parla Santoro-Passarelli nell'intervista di D. PIRONE, *op. cit.*, ove si afferma: «*Ci saranno delle ripercussioni quando finirà il blocco dei licenziamenti. Ma nei trasporti, in particolare, si sta diffondendo un fenomeno pericolosissimo: molte aziende dei piccoli centri non pagano a loro volta i contributi previsti. C'è un'Italia profonda in difficoltà di cui nessuno parla ma che ha bisogno di aiuti. Al tempo stesso è evidente che dovremmo coordinarci meglio con Ministeri e Prefetture che hanno il potere di precettare.*»

⁽³²⁾ Secondo la delibera n. 10/459, l'astensione dal lavoro per ragioni di tutela dei diritti retributivi non rientra nelle ipotesi di cui all'art. 2, comma 7, della l. n. 146/1990: «*invero i motivi posti a base dello sciopero, pur se comprensibili e di particolare rilievo (riguardando il diritto fondamentale e costituzionalmente garantito dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente), non configurano ipotesi di difesa “dell'ordine costituzionale” ovvero “gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori” in presenza delle quali soltanto è consentito derogare alle regole del preavviso e della durata massima dello sciopero.*»

⁽³³⁾ È questa la preoccupazione del Garante, espressa nella lettera del 26 giugno 2020, alla Presidenza della Camera e del Consiglio dei Ministri: «*I ritardi nell'erogazione delle retribuzioni, o integrazioni, a categorie di lavoratori particolarmente deboli sotto il profilo contrattuale ed economico-sociale – spesso dovuti ad inerzia delle Amministrazioni – costituiscono la principale causa di insorgenza e di*

condizione della “difesa dell’ordine costituzionale”, dal momento che questa tutela *solo i cardini del suo assetto* (e non qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione). Parimenti, dicasi per i “gravi eventi lesivi” giacché difetterebbero i connotati tipici dell’immediatezza dell’evento e del verificarsi di accadimenti che mettano *fisicamente* a repentaglio la sicurezza e l’integrità dei lavoratori. Discorso ben più articolato per quanto concerne eventuali motivazioni rientranti nella macro area della «paura per un possibile contagio, anche in ragione delle mancanze quantitative e/o qualitative dei d.p.i. a disposizione». In tal caso, inevitabilmente, l’indagine della Commissione deve essere condotta caso per caso, facendo riferimento a concreti dati fattuali allegati o richiesti in via interlocutoria alle parti in conflitto. Sicché, il timore andrebbe circostanziato non potendosi limitare ad eccepire generiche ragioni riguardanti carenze strutturali e/o di equipaggiamento prevenzionistico, ovvero la presenza di focolai, ad esempio, in città o siti produttivi limitrofi. Ebbene, lo sciopero deve essere, semmai, *unico e limitato* all’evento dannoso dal quale trae origine ⁽³⁴⁾, nonché avvenire nell’*immediatezza* dello stesso (contagio). È la situazione che potrebbe ritenersi sussistente, ad esempio, nel caso paventato dalle OO.SS. di riferimento per l’azienda Rai, ove si lamentava un «concreto pericolo derivante dalla presenza di focolaio di contagio presso il reparto montatori news di Milano» (pos. 612/2020). Diversamente, la delibera 15 luglio 2020, n. 20/89, sullo sciopero *generale* illegittimamente posto in essere il 25 marzo 2020 dall’Unione sindacale di base (USB). In quest’ultimo caso, infatti, vi era stato il mancato rispetto dei termini di preavviso facendo leva sull’articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990, in base ad una motivazione che, tuttavia, era poco più che un *generico richiamo all’emergenza epidemiologica in atto* ⁽³⁵⁾.

aggravamento del conflitto collettivo» (si veda il comunicato CGSSE, [Ritardo pagamenti e rischio conflitti. Garante scioperi scrive a Camere e Governo](#), in [www.cgsse.it](#), 26 giugno 2020).

⁽³⁴⁾ Delibera n. 05/183, cit., la quale stabilisce «che, in primo luogo, nessuna delle motivazioni per le quali è stata indetta l’astensione integra alcuna delle richiamate ipotesi eccezionali, né tanto meno integra la fattispecie l’oggettiva situazione di timore per l’incolumità e la sicurezza dei lavoratori illustrata dalla organizzazione sindacale proclamante anche nel corso delle audizioni del 1 febbraio 2005 e del 7 aprile 2005, e richiamata, altresì, nella nota del 25 marzo 2005; che, inoltre, come già precisato dalla Commissione in più di una occasione e nel corso delle citate audizioni, lo sciopero attuato *ai fini di protesta per gravi eventi lesivi dell’incolumità dei lavoratori, presuppone l’immediatezza dell’effettuazione in prossimità dell’evento lesivo e, come si desume da tutto l’impianto della legge 146/1990, è una astensione unica e limitata alla protesta per l’evento dannoso dal quale trae origine*».

⁽³⁵⁾ In particolare, la motivazione formale è stata la seguente: «vista la decisione del Governo di mantenere aperti e funzionanti le aziende e gli uffici non essenziali ai fini del contrasto all’espandersi della pandemia COVID-19, nonostante sia universalmente ritenuto indispensabile evitare in ogni modo il contatto tra le persone per fermare l’espandersi del contagio; visto che i lavoratori e le lavoratrici sono costretti, per recarsi sui luoghi di lavoro, a servirsi di mezzi pubblici inadeguati a garantire la propria sicurezza e incolumità; visto che nei luoghi di lavoro non sono state assunte tutte le tutele necessarie ancorché previste dalle leggi in vigore in materia di prevenzione e sicurezza; visto l’aggravarsi del contagio e la sua diffusione in tutto il territorio nazionale, vista la assoluta insufficienza del servizio sanitario – a seguito dei continui tagli ai finanziamenti, alle riduzioni di personale e di posti letto, alle numerose chiusure di ospedali e presidi territoriali, ad una gestione regionalizzata del servizio sanitario, alle aziendalizzazioni e privatizzazioni operate nel settore – a garantire prestazioni adeguate al

In particolare, si è avuto modo di ricordare che le esimenti sono «ammesse solo in presenza di specifici eventi e/o specifiche situazioni di pericolo oggettivo, certificato dalle competenti Autorità, da valutarsi caso per caso; ne deriva che, affinché possano considerarsi integrati i presupposti richiesti dalla normativa derogatoria sopra richiamata, è necessario accertare/dimostrare la sussistenza di una situazione di concreto ed imminente pericolo per l'incolumità dei lavoratori; deve ritenersi, pertanto, che incomba sul soggetto proclamante un onere di *allegare e documentare circostanze specifiche e puntuali (quali ad esempio il mancato rispetto dei Protocolli)* dalle quali possa desumersi l'oggettiva situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori; onere che avrà intensità diversa a seconda dello specifico contesto di riferimento essendo pacifico che in alcuni settori e in alcuni territori i lavoratori siano stati maggiormente esposti al rischio di contrarre il virus SARS-COV2».

In base a queste motivazioni, logica conseguenza degli *arrêts* già considerati della stessa Commissione di garanzia (si veda *supra*, cap. 3, § 4), si è stabilito che non possa «ritenersi sufficiente il generico richiamo all'emergenza epidemiologica in atto; richiamo, peraltro, che, nel caso di uno sciopero generale (che per sua natura coinvolge tutte le categorie del lavoro pubblico e privato) risulta completamente disancorato da specifiche situazioni lavorative; è necessario, piuttosto, dimostrare la ricorrenza di una concreta e oggettiva situazione di pericolo per la salute e per l'incolumità dei lavoratori affinché possa considerarsi integrato il presupposto richiesto dalla suddetta fattispecie (nel documento di proclamazione non vi è alcun riferimento a concreti eventi lesivi)».

Ne consegue che «i gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori» potranno essere ritenuti sussistenti solo nel caso in cui sia sufficientemente eccepito ed allegato:

- il mancato rispetto di protocolli nazionali, regionali o finanche aziendali, anche sotto il profilo della giusta consegna di DPI, da cui deriva un pericolo reale ed imminente;
- un improvviso focolaio presente in azienda.

Atri eventi e carenze strutturali (una tale situazione protrattasi nel tempo, dunque, non può essere ritenuta “evento” ovvero “accadimento”) ⁽³⁶⁾, per quanto gravi e comprensibilmente preoccupanti, difficilmente possono essere in grado di integrare i requisiti necessari per la configurabilità delle esimenti normative.

Queste conclusioni sono del tutto indipendenti dal fatto che l'articolo 29-*bis*, aggiunto in sede di conversione del decreto liquidità, abbia introdotto il c.d. scudo per la responsabilità civile datoriale da rischio di contagio da SARS-CoV-2 ⁽³⁷⁾, dal momento

livello di gravità che ha assunto la pandemia, così facendo mettendo in una situazione di enorme rischio l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori».

⁽³⁶⁾ Secondo la delibera n. 09/606, cit., «la deroga per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori richiede il verificarsi di accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori»: «ritenuto che la pur grave situazione di inadeguatezza della sede del Tribunale Civile di Torre Annunziata, per carenze in tema di norme di sicurezza, mancanza di vie di fuga, assenza di presidi sanitari, tenuta dei solai, è una condizione permanente, con carattere ormai di staticità, giacché, come emerso anche in sede di audizione, tale situazione si protrae ormai da anni e, dunque, non può essere ritenuta “evento” ovvero “accadimento” nel senso di cui si è sopra detto; che, d'altra parte, neppure il doloroso evento della morte dell'avv. Gallo è “evento lesivo” della incolumità nei termini di cui si è sopra detto».

⁽³⁷⁾ Sia consentito un rimando a E. ERARIO BOCCAFURNI, [L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro](#), 2020, n. 2, p. 62 ss.

che i «datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste». Inoltre, nei casi in cui non trovino applicazione le suddette misure, occorrerà far riferimento a quanto statuito nei «protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». La norma, infatti, di natura eminentemente emergenziale, ha finito per attuare ciò che la dottrina maggioritaria aveva già in precedenza teorizzato: il rispetto delle misure elencate nel protocollo, ad oggi, rappresenta la concretizzazione e la specificazione del generale obbligo di diligenza e della massima sicurezza tecnologicamente possibile⁽³⁸⁾.

In altri termini trattasi di una tipizzazione degli obblighi di cui all'articolo 2087 c.c. attraverso il richiamo ai protocolli condivisi.

D'altronde, quanto sin qui detto, risulta essere in coerenza con l'atteggiamento del legislatore riguardo la valutazione "a monte" del rischio (generico) e la conseguente querelle dottrinale circa la necessità, o meno, dell'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi, di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81/2008⁽³⁹⁾.

Ne consegue che nessun'altra misura "innominata" può rappresentare motivo di responsabilità per il datore purché sia in grado di trasporre efficacemente all'interno della propria realtà produttiva quanto elaborato da Governo e sindacati sulla scorta delle indicazioni ricevute dal Comitato tecnico-scientifico⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 417.

⁽³⁹⁾ La dottrina appare non univoca sul tema: per l'esclusione di un obbligo generalizzato di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro (giacché la valutazione di quel rischio è operata a monte dalla pubblica autorità), si rimanda a P. PASCUCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2019, n. 2, p. 99 ss.; L.M. PELUSI, *Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali*, *ivi*, p. 123 ss.; P. PASCUCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in *giustiziacivile.com*, 17 marzo 2020; *contra*, S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, *cit.*, p. 6; R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Wolters Kluwer, 2020, p. 10 ss.; G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 413; A. INGRAO, *C'è il CoViD19, ma non adeguati i dispositivi di protezione: sciopero o mi astengo?*, in *giustiziacivile.com*, 18 marzo 2020; G. DE FALCO, *La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica da covid-19*, e S. DOVERE, *Covid-19: sicurezza del lavoro e valutazione dei rischi*, entrambi in *www.giustiziacivile.it*, 22 aprile 2020. Certezze, invece, per quanto riguarda la categoria degli operatori sanitari, ove la dottrina unanime ritiene necessario l'aggiornamento del DVR: si veda C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, n. 1, p. 140.

⁽⁴⁰⁾ E. ERARIO BOCCAFURNI, *L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale*, *cit.*, p. 62 ss.; E. ERARIO BOCCAFURNI, M. FATIGATO, *Covid-19 e infortuni sul lavoro: l'equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali ai fini dell'accesso al relativo trattamento economico nella conversione in legge del c.d. d.l. "Cura Italia"*, in *Diritto della Sicurezza sul*

In altri termini, lo “scudo” per la responsabilità datoriale, al verificarsi del contagio, non finisce per incidere direttamente anche sulla possibilità, o meno, per i soggetti collettivi di indire uno sciopero senza il rispetto del preavviso o della comunicazione della durata.

Tuttavia, qualora l'azienda riesca a dimostrare il materiale rispetto delle norme prevenzionistiche contenute nei protocolli nazionali ed aziendali, diviene complesso immaginare che vi siano spazi residui di applicazione del comma 7.

Ciò sempre che non vi sia un improvviso focolaio in azienda, il quale, peraltro, potrebbe giustificare l'astensione improvvisa purché «caratterizzata da una certa immediatezza, motivata, appunto, dalla impellente necessità di difendere l'ordine costituzionale, o l'incolumità dei lavoratori da gravi eventi lesivi» ⁽⁴¹⁾.

Si segnala che il Tribunale di Roma ⁽⁴²⁾, ha ritenuto infondato il ricorso proposto dalla USB per l'annullamento della delibera n. 20/89 con cui la Commissione ha sanzionato il comportamento sindacale in relazione alla proclamazione dello sciopero generale del 25 marzo 2020.

Il giudice, infatti, aderendo all'interpretazione offerta dal Garante circa i presupposti indefettibili per l'avverarsi della condizione di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990, ha ritenuto non provata la sussistenza di uno specifico e concreto grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori essendosi limitato il sindacato a generiche asserzioni di una «mera situazione di pericolo astratto» e di un rischio generico legato alla circolazione del virus, non supportate dalla dimostrazione di accadimenti concreti riguardanti una o più realtà produttive interessate dallo sciopero e del rapporto di causalità con la mancata adozione, da parte di imprese e amministrazioni, di misure preventive e protettive atte a tutelare la salute dei lavoratori ⁽⁴³⁾. Sicché, è stato ritenuto che vi sia una lacuna nell'argomentazione giuridica degli scioperanti riguardante:

- la prova che nei settori coinvolti nell'astensione collettiva sussistesse al momento della proclamazione dello sciopero generale «(almeno) uno specifico evento atto a provocare in concreto un danno – e quindi non solo in astratto per effetto della mera circolazione del virus influenzale – all'integrità fisica dei lavoratori»;
- la prova della mancata adozione, da parte delle imprese/amministrazioni coinvolte, pubbliche o private che siano, di «misure preventive e protettive atte a prevenire il contagio e a tutelare la salute delle persone in occasione dello svolgimento dell'attività lavorativa» (in altri termini, vi è stata la mancata dimostrazione dell'inottemperanza delle amministrazioni alle regole prevenzionistiche etero-imposte dalle fonti di riferimento).

[Lavoro, 2020, n. 1](#); E. ERARIO BOCCAFURNI, *Il bilanciamento “dinamico” della Commissione di garanzia per gli scioperi, alla luce delle nuove esigenze sociali ai tempi del Covid-19*, in [Lavoro Diritti Europa, 2021, n. 2](#).

⁽⁴¹⁾ Delibera n. 20/89, sullo sciopero generale illegittimamente posto in essere il 25 marzo 2020 dall'Unione Sindacale di Base (USB).

⁽⁴²⁾ [Trib. Roma n. 7237/2020](#).

⁽⁴³⁾ Per un'analisi più puntuale si rimanda a G. PINO, *Emergenza da Covid 19 e governo del conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in [Lavoro Diritti Europa, 2021, n. 1](#).

Conclusioni

Le attribuzioni accordate dalla legge n. 146/1990, e successive modificazioni, alla Commissione di garanzia, negli anni, hanno consentito di garantire un effettivo contemperamento tra diritti costituzionali nella complessità della società moderna.

Basti tener presente il dato delle appena 18 aperture di procedimenti di valutazione da parte della Commissione per l'anno 2019, a fronte dell'esercizio, avvenuto 345 volte, del proprio potere di segnalazione preventiva.

Specie dopo il restyling normativo di inizio secolo, infatti, la norma di riferimento ha saputo assicurare un certo livello di *civilizzazione* nel conflitto collettivo anche grazie alla valorizzazione della fonte autonoma.

Sicché, la scelta di rinviare alla contrattazione collettiva (*rectius*, l'accordo poi valutato idoneo dalla Commissione) il compito di individuare le modalità di esercizio dello sciopero, ha consentito all'autorità garante di ricoprire un effettivo ruolo di «collegamento tra l'ordinamento statuale e l'ordinamento intersindacale» ⁽¹⁾.

Essa è tutt'oggi un punto di riferimento per le parti sociali, una «guida nella definizione dei comportamenti delle parti» ⁽²⁾, grazie essenzialmente al sapiente utilizzo della *moral suasion*, nelle sue varie forme, nonché del potere di regolamentazione provvisoria.

Un potere regolativo in senso proprio, grazie al quale è stato possibile superare le numerose incertezze derivanti dal precedente quadro normativo ante legge n. 83/2000; esercitabile, tra l'altro, anche in caso di idoneità parziale dell'accordo collettivo nazionale così come avvenuto nel caso della delibera 23 aprile 2018, n. 18/138, a proposito del trasporto pubblico locale.

Quest'ultima ha comportato, in un settore atavicamente contraddistinto dall'estrema litigiosità di soggetti collettivi tra loro eterogenei, la drastica riduzione del numero delle possibili astensioni collettive effettuabili nel corso di uno stesso anno e nel medesimo bacino di utenza in ragione del raddoppio dei termini di rarefazione oggettiva tra l'effettuazione di due scioperi.

Sennonché, di recente si sono compiuti i trent'anni della legge n. 146/1990 (e i vent'anni della n. 83) e, come ovvio che sia, le attribuzioni normative erano tarate e particolarmente efficaci alla luce dell'ordinamento intersindacale del tempo.

Nel 2000, infatti, lo sciopero rappresentava ancora «lo strumento principe dell'unità della classe lavoratrice» ⁽³⁾.

Al contrario, oggi, esso è un termometro della sua divisione, in ragione dell'annosa e diffusa perdita di rappresentatività delle sigle sindacali tradizionalmente meglio strutturate.

⁽¹⁾ Cfr. [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#), 2017, p. 4.

⁽²⁾ G. GIUGNI, voce *Sciopero*, in *EGT*, 1991, vol. XXVIII, p. 12.

⁽³⁾ P. PASCUCI, *Metamorfosi del conflitto e contemperamento dei diritti nella l. n. 146/1990*, in *DLRI*, 2017, n. 155, p. 569.

In ragione di ciò, si ha la sensazione che il diritto di sciopero abbia cessato la sua tradizionale funzione di strumento di rivendicazione per assurgere a «momento di legittimazione di un pletorico mondo sindacale» (4).

Tutto ciò è evidente dall'enorme numero di proclamazioni di astensioni nei servizi pubblici essenziali registratosi nel corso del 2019 (ben 2345 proclamazioni, dato in aumento rispetto al 2018).

È ormai palese, come a più riprese affermato dal Garante nelle proprie relazioni annuali, l'«incontrollata proliferazione delle sigle sindacali» e la definitiva affermazione di soggetti sindacali frammentati «e finanche evanescenti» (5), sempre più “duri” nel loro agire e sempre meno disposti al dialogo, che scorrettamente giocano alla prenotazione di spazi per poter esercitare il diritto di sciopero nel confronto con altri soggetti sindacali.

Orbene, l'atomizzazione delle relazioni industriali si lega sovente al paradosso secondo cui le sigle sindacali in agitazione spesso non hanno nemmeno i requisiti soggettivi previsti per maturare il diritto di affissione nella bacheca aziendale; ma, con il proprio agire, possono indurre al blocco dell'intero servizio essenziale anche per via della *mala gestio* delle aziende pubbliche.

Quest'ultimo fattore è determinante, in particolar modo, nelle c.d. municipalizzate – ostaggio di un management poco illuminato – che scelgono di chiudere l'intero servizio all'utenza, invece di entrare nel merito della vicenda con valutazioni prognostiche sulla reale “forza aggregatrice” dei proclamanti ovvero con una redistribuzione del personale nei ruoli più sensibili dell'organizzazione del lavoro (6) (emblematica, in tal senso, la vicenda della recente sospensione improvvisa del servizio della Linea Metro C del gruppo ATAC, avvenuta nella giornata del 23 novembre 2020, formalmente dovuta a «*causa indisponibilità di personale*»).

In particolare, le lacune della normativa di riferimento appaiono evidenti se si considera che non esiste una regolamentazione legale propria e certa dello sciopero generale e che nel 2019 sono stati proclamati ben 14 scioperi di questo tipo (9 nel 2018 e addirittura 13 nel 2017).

Astensioni poste in essere spesso da sindacati di base «con motivazioni politiche e/o economiche spesso generiche e con livelli di adesione irrilevanti» (7), che sono al di fuori da qualunque logica di contemperamento e assolutamente insostenibili per la collettività.

Si è avuto modo di argomentare anche circa la mancanza di un'immediata effettività per quanto concerne le c.d. delibere “di invito” e “di differimento”, di cui all'articolo 13, lettere *c*, *d*, *e* ed *b*, nonostante queste, nei fatti, rappresentino gli istituti maggiormente utilizzati in seno all'autorità.

(4) Per utilizzare le parole espresse nella [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#), 2002, p. 53.

(5) Dalla [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#), 2018, p. 7.

(6) Cfr. A. BELLAVISTA, *Sciopero e rappresentatività sindacale: un infelice connubio*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam, 2018, p. 75 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *DLRI*, 2017, n. 153, e in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018.

(7) [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#), 2020, p. 20.

Inoltre, lo scorrere del tempo sembra suggerire anche una rimodulazione degli importi delle sanzioni collettive, che hanno perso gran parte del proprio potere deterrente, al pari della necessità di preordinazione di sanzioni individuali certe e magari lasciate alla discrezionalità del Garante.

Tutto ciò, al netto della farraginoso procedura legata all'istituto della precettazione (in cui la Commissione si limita alla segnalazione circa il «fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati») e ad una profonda lacuna definitoria in tema di «servizi strumentali» e di «forme anomale di sciopero».

Quest'ultime comunque *colmate* dalla funzione interpretativa esercitata dalla Commissione di garanzia nonostante il controllo del giudice non abbia sempre tenuto certo di un certo *self restraint*, naturalmente connaturale alla peculiare autonomia discrezionale di cui godono simili autorità amministrative (in tal senso si è detto delle sentenze emesse circa le assenze di massa del personale di Polizia di Roma Capitale nel giorno di capodanno 2015 o sulla natura strumentale del servizio di refezione scolastica).

Al di là delle mancanze, presunte o reali che siano, della novella di riferimento, si è cercato di mettere in luce il ruolo della Commissione di garanzia nella governance del conflitto collettivo, nell'esercizio della sua funzione interpretativa legata al temperamento “dinamico” tra diritti costituzionalmente tutelati.

Di talché essa, grazie alla sua discrezionalità “politico-costituzionale” del tutto differente dal più tradizionale e diffuso modello di amministrazione burocratica ⁽⁸⁾, è impegnata nell'opera di *civilizzazione* delle relazioni industriali anche durante il lungo periodo di emergenza sanitaria, economica e sociale derivante dal Covid-19.

Si pensi a certi servizi inaspettatamente diventati forse essenziali durante il c.d. *lock-down*, mentre, contemporaneamente, altri perdevano questa accezione.

Su tutti, gli addetti a vario titolo impiegati nella logistica (compresi i lavori resi mediante le piattaforme digitali) o quelli della grande distribuzione organizzata (gli addetti alle vendite nel commercio al dettaglio alimentare, ecc.).

D'altronde in un periodo così lungo sarebbe impensabile una reiterazione *ad libitum* e *sine die* “dell'invito a non scioperare sino al...”, giacché la repressione è un'eccezione mentre il temperamento è la regola vigente sin dal momento dell'emanazione della legge n. 146/1990.

Norma che ha segnato il passaggio «dall'età dei diritti a quella del bilanciamento» ⁽⁹⁾. Ancora una volta, comunque sia, anche durante l'emergenza pandemica l'insieme dei poteri informali di persuasione (icasticamente definiti di “*moral suasion*”) hanno spinto gli interessati a seguire spontaneamente le indicazioni dell'autorità, in virtù dell'autorevolezza e della competenza tecnica riconosciuta all'istituzione (al pari dei singoli Commissari che la compongono) dagli attori del conflitto industriale.

⁽⁸⁾ Cfr. A. MORRONE, C. CARUSO, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, 2015, p. 363.

⁽⁹⁾ O. RAZZOLINI, *Adesione preventiva e informazione degli utenti: problemi aperti in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DLRI*, 2019, n. 163, p. 541 ss.

Ciò al fine di “indirizzare” e correggere il comportamento delle parti in conflitto, prevenendo dunque e, ove possibile, escludendo, un proprio intervento sanzionatorio in senso proprio e tecnico in ragione del suo ruolo dialogante ⁽¹⁰⁾.

Non ci si può esimere da rilevare, altresì, che come noto, nonostante i poteri dell'autorità amministrativa, il contratto (*rectius*, l'accordo) «può molto ma non può tutto» ⁽¹¹⁾ e allora una norma sulla rappresentatività sindacale, sarebbe, forse, in grado di garantire «trasparenza e simmetria informativa» ⁽¹²⁾ nonché un ordinato modello democratico nelle relazioni industriali del Paese ⁽¹³⁾.

Ne conseguirebbe naturalmente la fine di taluni fenomeni di microconflittualità, essenzialmente legati all'esigenza di accreditamento, dalla «natura microcorporativa» ⁽¹⁴⁾. In altri termini, si conferirebbe certezza giuridica sull'aggregazione del consenso nel conflitto collettivo e, di contro, sui connotati del dissenso, finendo anche per aversi una preziosa evidenza di «chi rappresenta chi» ⁽¹⁵⁾.

Tutto ciò al fine di «impedire che un sindacatino fermi tutta l'Italia» ⁽¹⁶⁾.

D'altra parte, si comprendono le preoccupazioni dei soggetti collettivi legate all'intervento della fonte eteronoma, dall'incerta sensibilità ⁽¹⁷⁾, in un aspetto cardine del diritto sindacale.

Il pensiero allora va ad una possibile norma “di sostegno”, prima ancora che “regolativa”, rispetto all'azione di soggetti più strutturati e dunque più responsabili nel proprio agire.

Una norma, quindi, realizzata sul modello della logica interna allo Statuto dei Lavoratori e che, magari, riesca anche a non vanificare gli sforzi compiuti sino ad oggi nell'ideare e tentare di attuare il complesso sistema del TU sulla rappresentanza del 2014.

In conclusione, sarebbe forse opportuno anche riprendere un virtuoso dialogo sulle tutele transnazionali frutto di specifiche “alleanze” tra Paesi lungimiranti in ragione dell'inadeguatezza di mezzi nazionali di autotutela.

⁽¹⁰⁾ Cfr. V. FALCE, A.M. GAMBINO, A. STAZI, *Pratiche commerciali scorrette (2008 e primo semestre 2009)*, in *Concorrenza e Mercato*, 2010, I, p. 241.

⁽¹¹⁾ Si richiama il pensiero di F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, in RTDPC, 1963, p. 570 ss.

⁽¹²⁾ M. SACCONI, *Riformare la legge 146?*, in [DRI, 2008, n. 1](#), p. 94.

⁽¹³⁾ A tal proposito, come auspicato nella [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018](#), 2019, poi confluita in G. SANTORO-PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *DRI*, 2019, 3, p. 764: «Per un buon funzionamento dei sistemi pluralisti di relazioni industriali, l'augurio è che il potere politico mantenga il rapporto con i più solidi soggetti di rappresentanza intermedia. Forse è vero che i corpi di intermediazione hanno, recentemente, perso autorevolezza, anche a causa della loro frammentazione, ma quelli più solidi, rappresentativi e strutturati nelle realtà aziendali e territoriali, rimangono, comunque, soggetti di valorizzazione dell'identità collettiva».

⁽¹⁴⁾ M. MAGNANI, *Il libro di Antonio Vallebona sullo sciopero: l'occasione di un bilancio della legge 146 alla luce della esperienza applicativa*, in [DRI, 2008, n. 1](#), p. 41.

⁽¹⁵⁾ G. GHEZZI, *Il diritto al conflitto nei servizi pubblici essenziali e la dinamica delle istituzioni*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II, p. 984.

⁽¹⁶⁾ A. DUCCI, [«Bisogna impedire che un sindacatino fermi tutta l'Italia»](#), in [www.corriere.it](#), 17 giugno 2017.

⁽¹⁷⁾ Da ultime, le dichiarazioni rese a tal proposito dal Segretario generale della First Cisl, Umberto Romani, in occasione del Convegno *Lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni* del 4 dicembre 2020, organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei.

Nonostante la diversa concezione di “contemperamento”, in un sistema integrato tra economie nazionali indissolubilmente interdipendenti, un confronto tra autorità amministrative dotate di pari attribuzioni sarebbe proficuo e potenzialmente foriero di efficaci soluzioni.

Bibliografia

- AA.VV. (2006), *Problemi attuali sul processo del lavoro*, Giuffrè
- ACCORNERO A. (1985), *Conflitto “terziario” e terzi*, in *DLRI*, n. 25, pp. 17-52
- ACCORNERO A. (1985), *La “terziarizzazione” del conflitto e i suoi effetti*, in G.P. CELLA (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, Il Mulino
- ALAIMO A. (2003), *La legge n. 146 del 1990, dopo la novella del 2000 (legge n. 83 del 2000): il ruolo dei soggetti erogatori dei servizi pubblici essenziali*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 383-417
- ALBI P. (1999), *Il patto sociale e la programmazione negoziata*, in *LI*, n. 7, pp. 15-24
- ALES E. (2001), *Le procedure*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene
- ALES E. (2011), [Dal “caso FLAT” al “caso Italia”. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 134
- ALESSE R. (2011), *La Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero e l’istituto della precettazione*, in *QCost*, n. 3, pp. 671-673
- ALESSE R. (2015), *Diritto di sciopero e diritto degli utenti: nuove prospettive per una più efficiente funzionalità dei servizi pubblici essenziali*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- ALESSE R., PIRONE D. (2016), *L’Italia degli scioperi. Viaggio nel mondo dei servizi tra anarchia e speranze di cambiamento*, Giubilei Regnani
- ALLAMPRESE A. (2000), *Le procedure di raffreddamento e di conciliazione*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- ALTIMARI M. (2016), *Il potere sanzionatorio della commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *ADL*, n. 4-5, II, pp. 1063-1084
- AMATO G. (1997), *Le autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Giuffrè
- AMMENDOLA C. (2020), [Milano, 22enne senza biglietto aggredisce i controllori Atm e un agente alla fermata M3 in Duomo](#), in [www.fanpage.it](#), 17 dicembre
- AMOROSO G., DI CERBO V., MARESCA A. (2017), *Diritto del lavoro. Volume 1. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Giuffrè
- ANDREONI A., VENEZIANI B. (a cura di) (2009), *Libertà economiche e diritti sociali nell’Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo*, Ediesse
- BALDUZZI G. (2019), [Sempre di meno, sempre più anziani, sempre più pagati. In Italia gli statali sono i veri privilegiati](#), in [www.linkiesta.it](#), 31 dicembre
- BALDUZZI R., SORRENTINO F. (1989), voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XL

- BALLESTRERO M.V. (1994), *Art. 1*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli
- BALLESTRERO M.V. (1994), *Art. 12-14*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli
- BALLESTRERO M.V. (1994), *Art. 2*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli
- BALLESTRERO M.V. (2001), *La Commissione di garanzia dieci anni dopo*, in *QDLRI*, n. 25, pp. 23-46
- BALLESTRERO M.V. (2002), *La rarefazione degli scioperi. Le regole legali e la loro applicazione*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- BALLESTRERO M.V. (2015), *Diritti costituzionali, conflitto e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- BARTOLOMEI F. (1979), *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Giuffrè
- BAVARO V. (2000), *Procedure di «raffreddamento» e «conciliazione» dei conflitti nei servizi pubblici essenziali*, in *DLRI*, n. 87, pp. 395-437
- BAVARO V. (2001), *Le procedure di raffreddamento e conciliazione dei conflitti nei servizi pubblici essenziali*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli
- BAVARO V. (2010), *Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'«archetipo» Fiat di Pomigliano*, in *QRS*, n. 3, pp. 337-354
- BAVARO V. (2015), *Lo sciopero e il diritto fra innovazione, tradizione e ragione pratica*, in *LD*, n. 2, pp. 285-312
- BAVARO V. (2018), *Contro la titolarità maggioritaria del diritto di sciopero (una critica a proposito dei servizi pubblici essenziali)*, in *DLRI*, n. 159, pp. 621-644
- BAVARO V., ORLANDINI G. (2019), *Sciopero e diritto. Introduzione*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 367-368
- BELLARDI L. (2001), *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *ADL*, n. 1, pp. 87-124
- BELLARDI L. (2002), *La composizione dei conflitti nella recente esperienza contrattuale italiana e nella riforma della l. 146/90*, in *Newsletter CGS*, n. 1, pp. 17-25
- BELLAVISTA A. (2016), *A proposito di alcuni progetti di legge sindacale*, in AA.VV., [L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione](#), Ediesse
- BELLAVISTA A. (2018), *Sciopero e rappresentatività sindacale: un infelice connubio*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam
- BELLAVISTA A. (2021), *Il diritto di sciopero all'assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli
- BERNARDI G. (2002), *Senso ed etica dell'agire. Pensieri di politica, economia, religione*, Armando

Bibliografia

- BERTOSI E. (2020), [Aggressione sul bus 21: prende a pugni il controllore e scappa. Ma poi si pente e si presenta in Questura](#), in [www.bolognatoday.it](#), 9 settembre
- BIAGI M. (1999), *Il diritto di sciopero rivisitato*, in *GD*, n. 13
- BIAGI M. (2000), *La legislazione sullo sciopero: riforma o novella?*, in *GLav*, n. 16
- BORDOGNA L. (1999), *Intervento*, in AA.VV., *Sciopero e rappresentatività sindacale. Atti del Convegno (Roma, 17 settembre 1998)*, Giuffrè
- BORGOGELLI F. (1997), *Sciopero e modelli giuridici*, Giappichelli
- BORGOGELLI F. (2001), *Le innovazioni nel sistema sanzionatorio della legge n. 146/1990*, in *QDLRI*, n. 25, pp. 47-85
- BRECHER J. (1999), *Sciopero! Storia delle rivolte di massa nell'America dell'ultimo secolo*, DeriveApprodi
- BRIDA E. (2001), *Il procedimento di determinazione delle regole*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli
- BRIOSCHI G.A., SETTI F. (1949), *Lo sciopero nel diritto. Rassegna delle legislazioni dei vari Stati*, Giuffrè
- BUDD J.W. (2004), *Employment with a Human Face. Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Cornell University Press
- BURATTI A. (2013), [Nuovi problemi del diritto di sciopero: la Commissione di garanzia tra contemperamento dei diritti e spontaneità sociale](#), in [Rivista AIC, n. 2](#), pp. 1-17
- CACCIAPAGLIA L. (2000), *I compiti della Commissione di garanzia*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- CALAMANDREI P. (1952), *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 221-244 (anche in P. CALAMANDREI, [Opere giuridiche. III. Diritto e processo costituzionale](#), RomaTrE-Press, 2019)
- CAMPANELLA P. (1994), *Sciopero nei servizi essenziali: il mancato accordo sulle prestazioni indispensabili* (nota a Pret. Bologna decreto 1° aprile 1993), in *GI*, n. 6, I, pp. 569-576
- CANTARANO G. (1989), *Alla riversa. Per una storia degli scioperi a rovescio (1951-1952)*, Dedalo
- CARABELLI U. (2008), *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di giustizia nei casi Laval e Viking*, in *DLRI*, n. 117, pp. 147-167
- CARABELLI U. (2009), *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci
- CARABELLI U. (2011), *Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica*, in [Studi sull'Integrazione Europea, n. 2](#), pp. 217-244
- CARINCI F. (1971), *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè
- CARINCI F. (1990), *Lo sciopero nei servizi pubblici: dall'autoregolamentazione alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, in *RGL*, n. 6, I, pp. 457-493
- CARINCI F. (1991), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Problemi di diritto transitorio*, in *LD*, n. 2, pp. 148-159

- CARINCI F. (1992), *Commissione di garanzia: un primo bilancio e prospettive di riforma*, il *LI*, n. 9, pp. 5-11
- CARINCI F. (1992), *L'attività della Commissione di garanzia (l. n. 146/1990)*, in *DLRI*, n. 55
- CARINCI F. (2009), *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *DLRI*, n. 123, p. 423-469
- CARINCI F. (2014), [*Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale: dal Tit. III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014*](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 205
- CARINCI M.T. (2001), *L'improbabile rilievo costituzionale dell'autotutela collettiva di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori. A proposito dell'art. 2-bis, legge n. 146 del 1990*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 931-980
- CARLASSARE L. (1977), *Ordinanze prefettizie e diritto di sciopero*, in *GCost*, n. 2, I, pp. 258-263
- CARNELUTTI F. (1907), *Il diritto di sciopero e il contratto di lavoro*, in *RDComm*, n. 1
- CARNELUTTI F. (1936), *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Cedam
- CARRIERI M. (2017), *Lo sciopero polverone: si può contenere?*, in *DLM*, n. 2, pp. 225-238
- CARRIERI M., PIRRO F. (2016), *Relazioni industriali*, Pixel
- CARUSO B. (1992), *Sindacato, arbitrato e conflitto collettivo*, in [*DRI*, n. 2](#), pp. 47-72
- CARUSO B. (2008), [*I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? \(prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking\)*](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, n. 61
- CARUSO B. (2015), [*Testo unico sulla rappresentanza*](#), in www.treccani.it
- CARUSO B., ALAIMO A. (2012), *Diritto sindacale*, Il Mulino
- CARUSO B., LO FARO A. (2010), [*Contratto collettivo di lavoro \(Voce per un dizionario\)*](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 97
- CASADEI C. (2017), [*Picchetti alla Sda, pacchi bloccati*](#), in www.ilsole24ore.com, 22 settembre
- CASETTA E. (2011), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè
- CASINI L. (2012), [*La globalizzazione giuridica dei beni culturali*](#), in [*Aedon*, n. 3](#)
- CASSAR S. (2000), *Il principio di c.d. rarefazione oggettiva dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, n. 6, I, pp. 599-609
- CASSESE S. (1970), *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 2, pp. 25-188
- CASSESE S. (1991), *La Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: una prima valutazione*, in *RGL*, n. 6, I, pp. 403-405
- CASSESE S. (2002), *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *RTDPub*, n. 1, pp. 27-40
- CASSESE S. (2009), *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi
- CASTELVETRI L. (1996), *L'obbligo dell'impresa di garantire i minimi di servizio in assenza di accordo idoneo secondo la valutazione della Commissione di Garanzia e di intervento della pubblica autorità*, in *OGL*

Bibliografia

- CATAUDELLA M.C. (2020), *Lo smart working “emergenziale” nelle Pubbliche Amministrazioni*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO
- CELLA G.P. (1985), *Introduzione a J.-D. REYNAUD, Sociologia dei conflitti di lavoro*, Dedalo
- CELLA G.P. (1987), *Criteri di regolazione delle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Il Mulino
- CELLA G.P. (2002), *La prima applicazione dei principi e delle procedure di conciliazione nell'esperienza della Commissione di garanzia*, in *Newsletter CGS*, n. 1
- CELLA G.P. (2005), *Principi e procedure di conciliazioni nell'esperienza della Commissione di garanzia*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Cedam
- CELLA G.P. (2021), *Scioperi e contesto sociale ai tempi della costituente*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli
- CELLA G.P., TREU T. (a cura di) (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino
- CERBONE M. (2004), *Sanzioni e potere disciplinare nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DLRI*, n. 104, pp. 699-727
- CIRILLO G.P., CHIEPPA R. (a cura di) (2010), *Le autorità amministrative indipendenti*, Cedam
- CLARICH M. (2005), *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino
- CLARICH M. (2019), *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2002), [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2010), [Relazione sull'attività della Commissione 1° gennaio 2009 – 30 aprile 2010](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2017), [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2013), [Relazione annuale 2013 sull'attività svolta nell'anno 2012](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2018), [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2017](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (1997), [Relazione sull'attività della Commissione \(1° agosto 1996-30 aprile 1997\)](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2019), *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione nel 2018*
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (1999), [Relazione sull'attività della Commissione \(1.05.98-30.04.99\)](#)
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2020), [Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019](#)

- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2021), [Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive](#)
- CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO (2014), [Garanzia Preliminare. La sicurezza nel contratto di compravendita immobiliare](#)
- CURZIO P. (1992), *Autonomia collettiva e sciopero nei servizi essenziali*, Cacucci
- D'ALBERGO L. (2020), [Il garante scrive ad Atac e pm "Metro C, lo stop fu concertato"](#), in *La Repubblica*, 1° dicembre
- D'ALBERTI M. (1995), voce *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *EGT*
- D'ANTONA M. (1989), *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in *RGL*, n. 1, pp. 9-24
- D'ANTONA M. (1991), *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *RGL*, n. 6, I, pp. 417-434
- D'ANTONA M. (1994), *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in *QDLRI*, n. 13, pp. 61-72
- D'APONTE M. (2014), *Autorità e indipendenza della Commissione di garanzia nei conflitti sindacali*, Giappichelli
- D'ATENA A. (1996), *Costituzione e autorità indipendenti. Il caso della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *LD*, n. 4, pp. 767-782
- D'ATENA A. (1997), *Costituzione e autorità amministrative indipendenti: il caso della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli
- D'ATENA A. (1999), voce *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir.*, Agg., vol. III
- D'ATENA A. (2000), *Per la riforma è subito banco di prova: dal 26 aprile operativa la disciplina*, in *GD*, n. 15
- D'ONGHIA M. (2001), *L'ordinanza di precettazione tra vecchio e nuovo: un ritorno al passato?*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli
- D'ONGHIA M. (2003), *Precettazione e sciopero: il rapporto con le tradizionali ordinanze di necessità e urgenza*, in M. D'ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè
- DE FALCO F. (2003), *Diritto di sciopero e interesse dell'impresa*, Jovene
- DE FALCO F. (2012), *Limiti del diritto di sciopero*, Mephite
- DE FALCO G. (2020), [La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica da covid-19](#), in [www.giustiziasieme.it](#), 22 aprile
- DE LUCA TAMAJO R. (2011), *I quattro accordi collettivi del gruppo Fiat: una prima ricognizione*, in *RIDL*, n. 1, III, pp. 113-125
- DE LUCA TAMAJO R. (2018), *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in AA.VV., *Giuseppe Santoro Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Giappichelli (anche in *RIDL*, 2018, n. 2, I, pp. 273-285)
- DE LUCIA L. (2002), *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Giappichelli
- DE STEFANO F. (2020), [La pandemia aggredisce anche il diritto?](#) (intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani), in [www.giustiziasieme.it](#), 2 aprile

Bibliografia

- DE STEFANO V. (2014), *La protezione del diritto di sciopero nella dialettica tra Corti e organi di supervisione internazionali*, in *DLRI*, n. 143, pp. 461-494
- DEL CONTE M. (2004), *Guerra e sciopero politico tra libertà e diritto* (nota a Cass. n. 16515/2004), in *MGL*, pp. 884-889
- DEL PUNTA R. (2007), *Lo sciopero*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro subordinato. Tomo I. Il diritto sindacale*, Giappichelli
- DEL PUNTA R. (2010), *Note su Pomigliano*, in *DLM*, n. 2, pp. 505-516
- DELL'ARINGA C. (1999), *Il Patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in *DML*, n. 1
- DELL'OLIO M., BRANCA G. (1980), *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam
- DELL'OLIO M., *Lo sciopero e la norma. Riflessioni sui servizi pubblici essenziali*, in *DL*, 1988, n. 1, I, pp. 16-20
- DELLA ROCCA G. (2006), *Questioni in materia di rarefazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, in *MGL*, n. 8-9, pp. 546-550
- DI CAGNO M., MONACO M.P. (2008), *Lo sciopero nei servizi essenziali. Diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Cacucci
- DI CERBO F. (1987), *Lo sciopero nella giurisprudenza*, Giuffrè
- DOVERE S. (2020), *Covid-19: sicurezza del lavoro e valutazione dei rischi*, in www.giustiziainsieme.it, 22 aprile
- DUGATO M. (2007), *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, n. 2
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2018), *I cd. "servizi strumentali" dei servizi pubblici essenziali: la proceduralizzazione del conflitto industriale come workplace optimization strategy*, in *Personale e Lavoro*, n. 597, pp. 21-28
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2018), *La non essenzialità del servizio di refezione scolastica* (nota a TAR Friuli Venezia Giulia n. 366/2017), in www.soluzionilavoro.it, 10 agosto
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2019), *Il cd. «dovere di influenza sindacale» nelle astensioni collettive* (nota a Cass. 2298/2019), in *RGL*, n. 3, II, pp. 516-522
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2019), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: l'attività interpretativa e valutativa della Commissione di garanzia nel contemperamento degli interessi in gioco*, in *LPO*, n. 11-12, pp. 620-630
- ERARIO BOCCAFURNI E., FATIGATO M. (2020), *Covid-19 e infortuni sul lavoro: l'equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali ai fini dell'accesso al relativo trattamento economico nella conversione in legge del c.d. d.l. "Cura Italia"*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, pp. 150-171
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2020), *L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, pp. 62-70
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2020), *La rarefazione oggettiva per gli scioperi nel T.p.l.*, in *LPA*, n. 2, pp. 109-120
- ERARIO BOCCAFURNI E. (2021), *Il bilanciamento "dinamico" della Commissione di garanzia per gli scioperi, alla luce delle nuove esigenze sociali ai tempi del Covid-19*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, pp. 1-16

- FALASCA G. (2020), [Non è smart working ma “lavoro casalingo”](#), in [www.open.online](#), 7 aprile
- FALASCA G., RECALCATI A. (2015), *Il decreto Colosseo, le novità in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *GLav*, n. 39, pp. 31-33
- FALCE V., GAMBINO A.M., STAZI A. (2010), *Pratiche commerciali scorrette (2008 e primo semestre 2009)*, in *Concorrenza e Mercato*, I, pp. 223-292
- FALSONE M. (2015), *Dalle clausole di tregua all'esigibilità: di nuovo l'obbligo implicito di pace sindacale?*, in *LD*, n. 1, pp. 121-148
- FALSONE M. (2016), *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *DRI*, n. 4, pp. 1073-1100
- FALSONE M. (2016), *Il contratto collettivo e l'insostenibile leggerezza della sua esigibilità*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Cedam
- FAMÀ I. (2020), [Nuova aggressione a un controllore Gtt che chiedeva il biglietto](#), in [www.lastampa.it](#), 13 ottobre
- FERRARI P. (2005), *Servizio pubblico essenziale, attività strumentali ed esternalizzazioni*, in *Newsletter CGS*, n. 3
- FERRARI P. (2013), *Liberalizzazioni ed esternalizzazioni dei servizi postali e delle telecomunicazioni*, in *I quaderni della Commissione*, n. 1
- FERRARI P. (2011), *Struttura e attività*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, Cedam
- FERRARO F. (2019), [Astensione selvaggia dei lavoratori autonomi e “obbligo di dissociarsi” delle associazioni e organizzazioni di categoria](#), in [ilgiuslavorista.it](#), 7 ottobre
- FIASCHETTI M.E. (2020), [Blocco della metro C, adesso indaga la Procura](#), in *Corriere della Sera*, 1° dicembre
- FILÌ V. (2000), *La precettazione*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- FLANDERS A., FOX A. (1980), *La riforma della contrattazione collettiva: da Donovan a Durkheim*, in H.A. CLEGG, A. FLANDERS, A. FOX, *La Contesa industriale. La contrattazione conflitto e potere nella scuola di Oxford*, Edizioni Lavoro
- FRATINI M. (a cura di) (2011), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Cedam
- FROSINI T.E., MAGNANI M. (a cura di) (2010), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè
- GAETA L. (1991), *Art. 13*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè
- GAETA L. (2015), *Una storia giuridica dello sciopero nei servizi pubblici dall'Unità alla Costituzione*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- GALATINO L. (2000), *Sciopero nei servizi pubblici: riflessioni sulla riforma*, in *GLav*, n. 14
- GALATINO L. (2002), *L'astensione dei lavoratori autonomi*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- GAROFALO D. (2017), [Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative](#), relazione alle Giornate di studio Aidlass 2017, [Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi](#), Cassino, 18-19 maggio

Bibliografia

- GAROFALO D., GENOVIVA P. (1984), *Lo sciopero*, Utet
- GAROFALO M.G. (1989), *Limiti sostanziali e sanzioni nel progetto di legge sulla salvaguardia dei servizi essenziali in occasione di sciopero*, in RGL, n. 1, pp. 41-50
- GAROFALO M.G. (2003), *Le sanzioni nell'attuale disciplina dello sciopero nei s.p.e.*, in M. D'ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè
- GAZZETTA DEL LAVORO (2011), *Il diritto di sciopero nell'Unione Europea*, in www.gazzettadellavoro.com, 11 luglio
- GHERA E. (1970), *Considerazioni sulla giurisprudenza in materia di sciopero*, in ISLE, *Indagine sul sindacato*, Giuffrè
- GHERA E. (1979), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in AA.VV., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato*, Giuffrè
- GHERA E. (1989), *Intervento*, in AA.VV., *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro. Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988*, Giuffrè
- GHERA E. (1990), *La Corte costituzionale e il diritto sindacale*, in R. BORTONE (a cura di), *Giustizia costituzionale e relazioni industriali. Atti del convegno – Bari 11/12 novembre 1988*, Cacucci
- GHERA E. (1994), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali ed intervento delle pubbliche autorità*, in AA.VV., *Conflitti sindacali e diritti dei cittadini: composizione degli interessi e regole giuridiche*, Assicredito
- GHERA E. (2000), *La concertazione nell'esperienza italiana*, in RIDL, n. 2, I, pp. 115-148
- GHERA E. (2010), *Intervento*, in T.E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè
- GHERA E. (2012), *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in RIDL, n. 2, I, pp. 195-245
- GHEZZI G. (1961), *Il dovere di pace sindacale*, in RTDPC
- GHEZZI G. (1963), *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Giuffrè
- GHEZZI G. (1972), *Art. 20*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli
- GHEZZI G. (1989), *Lo sciopero nei servizi pubblici: considerazioni sul testo approvato dal Senato della Repubblica*, in RIDL, n. 1, I, pp. 39-64
- GHEZZI G. (1990), *Prime riflessioni in margine alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge 12 giugno 1990, n. 146)*, in RGL, n. 3-4, I, pp. 153-168
- GHEZZI G. (1995), *Il diritto al conflitto nei servizi pubblici essenziali e la dinamica delle istituzioni*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II
- GHEZZI G. (1998), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale: esperienza e prospettive della Commissione di garanzia*, in RGL, n. 4, I, pp. 651-662
- GHEZZI G. (1999), *Un'importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in RGL, n. 4, I, pp. 687-725
- GHEZZI G. (2001), *La Commissione di garanzia della legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in ADL, n. 1, pp. 1-25
- GHEZZI G. (2002), *Sul ruolo istituzionale della Commissione di garanzia*, in RGL, I, pp. 363-370

- GHEZZI G. (2003), *La Commissione di garanzia tra politiche di prevenzione e poteri sanzionatori: spunti per la riflessione*, in RGL, n. 3, I, pp. 495-514
- GHEZZI G. (a cura di) (2000), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività e conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse
- GIANNINI M.S. (1939), *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problema*, Giuffrè
- GIANNINI M.S. (1948), *Poteri di ordinanza e atti necessitati*, in *Giurisprudenza Completa della Corte Suprema di Cassazione*, vol. XXVII
- GIANNINI M.S. (1993), *Diritto amministrativo*, Giuffrè
- GIOMETTI L. (2002), *Diritto di assemblea nel settore dei servizi pubblici essenziali: presupposti del giudizio di legittimità della Commissione di garanzia in tema di esercizio del diritto di assemblea* (nota a delibera CGSSE n. 01/55) in *D&L*, n. 2, pp. 322-324
- GIUBBONI S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino
- GIUBBONI S. (2020), [Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 417
- GIUBBONI S., ORLANDINI G. (2004), *Il conflitto collettivo nell’ordinamento comunitario*, in *DD*, n. 3, pp. 119-133
- GIUFFRÈ A. (2001), *L’apparato sanzionatorio*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli
- GIUGNI G. (1977), *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè
- GIUGNI G. (1991), voce *Sciopero*, in *EGT*, vol. XXVIII
- GIUGNI G. (2002), *L’esperienza della seconda Commissione nella riflessione dei suoi componenti*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull’attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- GIUGNI G. (2014), *Diritto sindacale*, Cacucci
- GLINIANSKI S. (2015), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- GLINIANSKI S., PINO G. (2012), *Il potere di precettazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali tra competenze del Governo e prerogative dell’Autorità di garanzia*, in *LexItalia.it*, n. 2
- GLINIANSKI S., PINO G. (a cura di) (2013), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli
- GOLDEN M.A. (2009), *Eroiche sconfitte. Sindacato e politiche di riduzione di personale*, Il Mulino
- GOLIA A. (2015), *Le autorità amministrative indipendenti*, Stamen
- GOSETTI G. (a cura di) (2011), *Il lavoro: condizioni, problemi e sfide*, Franco Angeli
- GRAGNOLI E. (1996), *Sciopero, sanzioni collettive e responsabilità delle organizzazioni sindacali*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 157-186
- GRAGNOLI E. (1997), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali ed efficacia soggettiva dei contratti sulle “prestazioni indispensabili”*, in *ADL*, n. 5, pp. 143-168

Bibliografia

- GRAGNOLI E. (2000), *Le regole per l'esercizio del diritto di sciopero*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa
- GRANDI M. (1999), *Sciopero, prevenzione del conflitto e servizi pubblici essenziali*, in RIDL, n. 3, I, pp. 257-282
- GUARINIELLO R. (2020), *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Wolters Kluwer
- ICHINO P. (2005), *A che serve il sindacato?*, Mondadori
- IERVOLINO P. (2020), *Lo smart working al vaglio del Covid-19: un altro fallimento nel processo di privatizzazione del pubblico impiego*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO
- IL GIORNO (2019), [Capotreno aggredito con machete, condanne confermate](http://www.ilgiorno.it), in www.ilgiorno.it, 2 aprile
- IL POST (2017), [Lo sciopero dei lavoratori di SDA](http://www.ilpost.it), in www.ilpost.it, 25 settembre
- IL POST (2018), [Lo sciopero di Ryanair più grande di sempre](http://www.ilpost.it), in www.ilpost.it, 19 luglio
- IL POST (2018), [Perché i dipendenti di Ryanair scioperano così tanto?](http://www.ilpost.it), in www.ilpost.it, 9 agosto
- IL SOLE 24 ORE (2014), [Sindacati-Confindustria, ok attuazione regole rappresentanza](http://www.ile24ore.com/sez/italia), in www.ile24ore.com/sez/italia, 10 gennaio
- IL TEMPO (2019), [Calci e pugni ai controllori sul bus: arrestato 21enne](http://www.iltempo.it), in www.iltempo.it, 29 settembre
- INGRAO A. (2020), [C'è il CoViD19, ma non adeguati i dispositivi di protezione: sciopero o mi astengo?](http://giustiziacivile.com), in giustiziacivile.com, 18 marzo
- INGRAVALLO I. (2008), *La Corte di giustizia tra diritto di sciopero e libertà economiche fondamentali. Quale bilanciamento?*, in *La Comunità Internazionale*, n. 4, pp. 641-662
- INGRAVALLO I. (2011), [Il diritto di sciopero e quello di contrattazione collettiva nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona](http://www.editoriale-scientifica.it), in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Editoriale Scientifica
- KAHN FREUND O. (1983), *Labour and the Law*, Stevens & Sons
- KAUFMAN B.E. (2006), *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in [DRI, n. 4](http://www.dri.it), pp. 1107-1133
- KELLER B. (1996), *The German Approach to Industrial Relations: A Literature Review*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 2, n. 2, pp. 199-210
- LA MACCHIA C. (1998), *Rappresentanza sindacale e Commissione di garanzia*, in RGL, n. 4, I, pp. 593-630
- LA MACCHIA C. (2000), *Commissione di garanzia, pronta l'arma delle sanzioni*, in GD, n. 15
- LA MACCHIA C. (2000), *L'organizzazione e i compiti della Commissione di garanzia*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa
- LA MACCHIA C. (2015), *Clausole sociali nell'appalto pubblico, forme "anomale" di conflittualità, nuove direttive europee*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- LA MACCHIA C. (2017), *Relazione*, in *Il Lavoro nei Trasporti*, n. 9, *Speciale Diritto di Sciopero "C'è bisogno di garanti, non di sceriffi"*, pp. 4-10
- LA MACCHIA C. (2019), [Dall'autorevolezza all'autoritarismo. La parabola discendente dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali](http://www.magistraturaindipendente.it), in www.magistraturaindipendente.it, 12 aprile

- LA NAZIONE (2020), [Picchia controllore, una collega e i poliziotti: far west al capolinea dei bus](http://www.lanazione.it), in www.lanazione.it, 28 settembre
- LA TEGOLA O. (2017), *La regolamentazione dello sciopero nel settore elettrico. L'accordo del 18 febbraio 2013*, in RGL, n. 1, I, pp. 125-145
- LAMBERTUCCI P. (2015), *La titolarità del diritto di sciopero nelle ricostruzioni dottrinali e negli orientamenti giurisprudenziali: riesame critico*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- LANFRANCHI L. (1972), *Note sull'interesse ad agire*, in RTDPC, n. 3, pp. 1098-1152
- LAZZARI C. (2020), [Per un \(più\) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 1](#)
- LISO F. (1990), *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un primo commento*, in LI, n. 12, pp. 3-10
- LOFFREDO A. (a cura di) (2008), *La titolarità del diritto di sciopero*, Cacucci
- LORELLO L. (2015), *Diritto di sciopero e servizi pubblici essenziali*, Giappichelli
- LOTTIERI C. (a cura di) (2004), *Bruno Leoni. La libertà del lavoro. Scritti su concorrenza, sciopero e serrata*, Rubbettino
- LUCIANI M. (2010), *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, in T.E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè
- M. D'ONGHIA, M. RICCI (a cura di) (2003), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè
- MACHINA GRIFEO F. (2019), *Taxi, sigle sanzionabili se non si dissociano da scioperi selvaggi*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio
- MAFFEI F. (2017), *Assenze per malattia, protesta anomala e regia sindacale* (nota a delibera CGSSE, n. 15/61, Trib. Roma 29 marzo 2016 e Trib. Roma 7 dicembre 2016), in RIDL, n. 2, II, pp. 408-417
- MAGNANI M. (1999), voce *Tregua sindacale*, in *DDPComm*, vol. XVI
- MAGNANI M. (2005), *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti*, in RIDL, n. 1, I, pp. 69-82
- MAGNANI M. (2008), *Il libro di Antonio Vallebona sullo sciopero: l'occasione di un bilancio della legge 146 alla luce della esperienza applicativa*, in [DRI, n. 1](#), pp. 39-43
- MAGNANI M. (2008), voce *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in EGT, Agg.
- MAGNANI M. (2016), *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli
- MAGNANI M. (2018), *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam
- MAGNANI M. (2018), [Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 376
- MAGNANO R. (2017), [Medici in sciopero per 24 ore. I sindacati: adesioni «fino all'80%»](#), in www.ilsole24ore.com, 12 dicembre
- MAGNIFICO S. (2014), [La nozione di "esigibilità" negli accordi FLAT e la funzione negoziale del diritto di sciopero](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 225

- MAIO V. (2005), *Essenzialità del servizio ed autolimitazione delle prestazioni ad iniziativa degli scioperanti*, in *ADL*, n. 1, pp. 305-319
- MAIO V. (2010), *Astensione dal servizio dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, efficacia degli accordi di settore valutati idonei dalla Commissione di garanzia e responsabilità per omesso esercizio del dovere di influenza sindacale* (nota a Trib. Roma n. 20118), in *DRI*, n. 1, pp. 210-219
- MANCINI F. (1963), *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, in *RTDPC*, pp. 570-596
- MANCINI S. (2019), *Trasporto pubblico locale*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2019 sull’attività svolta nell’anno 2018](#)
- MANCINI S. (2020), *Trasporto pubblico locale*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2020 sull’attività svolta nell’anno 2019](#)
- MANETTI M. (2007), *Le autorità indipendenti*, Laterza
- MARESCA A. (2014), *Costituzione delle RSA e sindacati legittimati*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Jovene
- MARESCA A. (2014), *L’esigibilità del contratto collettivo nazionale: enigma od opportunità praticabile?*, in *DLRI*, n. 143, pp. 563-575
- MARESCA A. (2015), *Sciopero e funzionamento del contratto collettivo: l’esigibilità*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- MARESCA A. (2016), *Le regole della rappresentatività sindacale tra legge ed autonomia*, in AA.VV., [L’attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione](#), Ediesse
- MARESCA A. (2020), *Coordinaazione, organizzazione e disciplina delle collaborazioni continuative*, in *MGL*, n. straordinario, pp. 133-141
- MARIUCCI L. (1989), *Il conflitto collettivo nell’ordinamento giuridico italiano*, in *DLRI*
- MARTONE A. (2007), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: problemi attuali e prospettive immediate*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 1-14
- MARTONE A. (2008), *La concentrazione nel trasporto aereo*, in *DRI*, n. 1, pp. 11-17
- MARTONE M. (2009), [La concertazione nell’esperienza italiana](#), in [core.ac.uk](#), 1° gennaio (e in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Cedam, 2009)
- MARTONE M. (2009), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali e prospettive di riforma*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 3, pp. 169-175
- MARTONE M. (2016), *Il sindacato come veto player e le categorie della contestazione*, in M. MARTONE, *Governo dell’economia e azione sindacale*, Cedam
- MARZIALE A. (2019), [Lavoratori autonomi e forme anomale di astensione: il “dovere di dissociarsi” delle associazioni di categoria](#), in [ilgiuslavorista.it](#), 25 febbraio
- MASTROIANNI R. (2011), *Diritti dell’uomo e libertà economiche fondamentali nell’ordinamento dell’Unione europea: nuovi equilibri?*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Editoriale Scientifica
- MAZZIOTTI F. (2009), *Manuale di diritto del lavoro*, Editoriale Scientifica
- MCBRITTON M. (1995), *Sciopero e diritti degli utenti. L’esperienza della Commissione di Garanzia per l’attuazione della legge 146/1990*, Franco Angeli

- MELOTTI U. (1964), *Lo sciopero nel suo contesto sociale*, La Cultura Sociologica
- MENGONI L. (1949), *Limiti giuridici del diritto di sciopero*, in RDL, I, pp. 246-259
- MENGONI L. (1964), *Sciopero nel diritto civile*, in G.M. RIGAMONTI (a cura di), *Il diritto di sciopero. Atti del I Convegno di diritto e procedura penale*, Giuffrè
- MERUSI F. (2001), *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in RIDL, n. 1, I, pp. 13-23
- MEZZACAPO D. (2013), *La dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 19 Stat. lav. alla luce dei nuovi dati di sistema e di contesto*, in A. MARESCA, V. BERTI, E. GIORGI, L. LAMA, R. LAMA, A. LEPORÉ, D. MEZZACAPO, F. SCHIAVETTI, [La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231](#), ADAPT University Press
- MEZZACAPO D. (2020), *Eccezione di inadempimento e tutela della salute nei luoghi di lavoro*, in LPO, n. 7-8, pp. 436-454
- MEZZACAPO D. (2020), *Limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Jovene
- MEZZACAPO D., MELCHIORRI A., TALARICO M., PACE D., LAMA L. (2016), [Esigibilità, sciopero e rispetto del contratto collettivo dopo il TU sulla rappresentanza](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, n. 5
- MIELE G. (1942), *La distinzione fra ente pubblico e privato*, in RDComm, n. 1
- MONACO M.P. (2004), *I poteri della Commissione di Garanzia alla luce degli ultimi interventi dei garanti*, in RIDL, n. 3, I, pp. 373-397
- MONTESANO L. (1961), *I provvedimenti prefettizi d'urgenza e il giudizio costituzionale sui "testi legislativi ambigui"*, in FI, n. 8, I, cc. 1283-1292
- MONTICELLI S., SECHI I. (2014), *Osservatorio di giurisprudenza*, in *I Quaderni della Commissione*, n. 4
- MONTUSCHI L. (1991), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Problemi di diritto transitorio*, in LD, n. 2
- MORRONE A., CARUSO C. (2015), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- MORTATI C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in DL, I
- NAPOLITANO G. (2001), *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam
- NAPPI S. (2001), *La precettazione*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene
- NATULLO G. (2020), [Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 413
- NICOSIA G. (2020), *Pandemia, nuovi lavori (e servizi) essenziali e nuove libertà*, in LPA, n. 2, pp. 3-20
- NIGRO M. (1966), *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè
- NOGLER L. (2001), *Proteste collettive dei lavoratori autonomi nei servizi essenziali: una disciplina con due anime?*, in QDLRI, n. 25, pp. 87-124
- NOGLER L. (2012), *Ripensare il diritto di sciopero?*, in DLRI, n. 134, pp. 315-337

Bibliografia

- NOGLER L. (2013), [La titolarità congiunta del diritto di sciopero](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 183
- OGRISEG C. (2000), *Il ruolo delle associazioni degli utenti*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- ORLANDINI G. (2000), *Il procedimento di precettazione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa
- ORLANDINI G. (2003), *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo d’integrazione europea. Uno studio di diritto comparato e comunitario*, Giappichelli
- PALLADINO R. (2011), *I diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nell’ordinamento europeo: il “cittadino lavoratore” tra logiche di mercato e tutela dei diritti sociali fondamentali*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci
- PAOLUCCI F. (2020), *Trasporto aereo*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2020 sull’attività svolta nell’anno 2019](#)
- PAPAGNI G. (2016), [L’infermiere e il diritto allo sciopero: breve guida](#), in [nursetimes.org](#), 30 aprile
- PAPALEONI M. (1996), *Il procedimento disciplinare nei confronti del lavoratore*, Jovene
- PASCUCCI P. (1992), *Intervista al Prof. Sabino Cassese sulla Commissione di garanzia (l. 12 giugno 1990, n. 146)*, in DLRI, n. 53, pp. 101-113
- PASCUCCI P. (1999), *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli
- PASCUCCI P. (2000), *Articoli 4, 11, 20 bis – Le sanzioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa
- PASCUCCI P. (2002), *Gli orientamenti della Commissione di Garanzia su due punti critici della legge 83/2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive*, in ADL, n. 2, pp. 329-374
- PASCUCCI P. (2017), *Conflitto, libertà sindacale e diritto del lavoro nella complessità sociale*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale. Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Giuffrè
- PASCUCCI P. (2017), *Metamorfosi del conflitto e temperamento dei diritti nella l. n. 146/1990*, in DLRI, n. 155, pp. 567-589
- PASCUCCI P. (2019), [Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 2](#), pp. 98-121
- PASCUCCI P. (2020), [Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività](#), in [giustizia-civile.com](#), 17 marzo
- PASCUCCI P. (a cura di) (2000), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Ipsoa
- PASQUARELLA V. (2003), *Commissione di Garanzia: finalmente autorità amministrativa indipendente?*, in M. D’ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè
- PATELLA M. (2020), [Remote working: la possibile evoluzione «smart» post Covid-19](#), in [www.il-sole24ore.com](#), 18 giugno
- PATRONI GRIFFI F. (1996), *Tipi di autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Il Mulino
- PELUSI L.M. (2019), [Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 2](#), pp. 122-137

- PERA G. (1960), *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli
- PERA G. (1972), *Art. 20*, in C. ASSANTI, G. PERA (a cura di), *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam
- PERA G. (1978), *Sciopero anno zero*, in *DL*, I
- PERA G. (1989), *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali approvata dal Senato*, in *GC*, n. 1, II, pp. 41-53
- PERA G. (1989), voce *Sciopero (Diritto costituzionale e diritto del lavoro)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI
- PERA G. (2000), *Le nuove regole sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *CG*, n. 6, pp. 705-708
- PERONE G. (2005), *Art. 20*, in G. PERONE, *Lo Statuto dei lavoratori*, Utet
- PERRINO A.M. (2001), *Delibere precettive e sanzionatorie della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero e tutela giurisdizionale*, in *RDC*, n. 6, II, pp. 643-683
- PERRINO M. (2001), *I profili processuali*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene
- PERSIANI M. (1992), *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *DL*, n. 1, I, pp. 13-32
- PERSIANI M. (1992), *Diritto sindacale*, Cedam
- PERSIANI M. (2004), *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 1-26
- PERSIANI M. (1989), *Autoregolamentazione dello sciopero ed efficacia del contratto collettivo*, in *DL*, n. 1, I, pp. 6-15
- PERULLI A. (2002), *Profili interpretativi della precettazione rivisitata*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 589-612
- PERULLI A. (2004), *Modelli di concertazione in Italia: dallo "scambio politico" al "dialogo sociale"*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 21-38
- PESSI R. (1988), *La regolamentazione legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, n. 1, I, pp. 31-48
- PESSI R. (2001), *Il regime sanzionatorio nella legge sullo sciopero nei s.p.e. dopo la novella n. 83/2000*, in *MGL*
- PESSI R. (2010), *La contrattazione in deroga. Il "caso" Pomigliano*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1119-1133
- PESSI R. (2018), *Lezioni di diritto del lavoro*, Giappichelli
- PESSI R., ZUMBO A.D. (2020), *Collaborazioni organizzate e tipi contrattuali: tra conferme ricostruttive e nuove problematiche interpretative*, in *MGL*, n. straordinario, pp. 173-186
- PILATI A. (1998), *Il potere disciplinare nella legge sullo sciopero nei servizi essenziali*, in *ADL*, n. 3, pp. 815-854
- PILATI A. (1998), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet
- PILATI A. (2004), *I diritti di sciopero*, Cedam
- PILATI A. (2007), *Il conflitto collettivo nei servizi essenziali*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet

Bibliografia

- PINELLI C. (2002), *Regolazione ed attuazione delle regole nell'attività della Commissione di Garanzia*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- PINELLI C. (2015), *Individuazione e tutela dei diritti fondamentali degli utenti dei servizi pubblici essenziali*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- PINELLI C. (2021), *Lo sciopero nel dibattito alla costituente e nella giurisprudenza costituzionale*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli
- PINO G. (2000), *Considerazioni sulla regolamentazione eteronoma dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, n. 1-2, I, pp. 67-100
- PINO G. (2001), *Osservatorio sull'attività della Commissione di garanzia*, in *QDLRI*, n. 25, pp. 159-183
- PINO G. (2003), *Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia. Alcuni spunti di riflessione*, in *Newsletter CGS*, n. 1-2, pp. 12-13
- PINO G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Giappichelli
- PINO G. (2008), *L'istituto della revoca dello sciopero e il c.d. effetto annuncio*, in [DRI, n. 1](#), pp. 18-37
- PINO G. (2009), *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli
- PINO G. (2014), *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Giappichelli
- PINO G. (2017), *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *DLM*, n. 3, pp. 495-538
- PINO G. (2017), voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir. – Annali*, vol. X
- PINO G. (2018), *Le stagioni di Francesco Carnelutti e la ricostruzione pubblicistica del diritto sindacale*, in *Labor*, n. 1, pp. 17-33
- PINO G. (2019), *Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti nella governance del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali. Nuove possibili prospettive*, in *LPA*, n. 1, pp. 1-15
- PINO G. (2020), [Il servizio pubblico essenziale al tempo del coronavirus](#), in www.ildiariodellavoro.it, 6 aprile
- PINO G. (2020), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet
- PINO G. (2021), [Emergenza da Covid 19 e governo del conflitto nei servizi pubblici essenziali](#), in [Lavoro Diritti Europa, n. 1](#), pp. 1-10
- PINO G. (2021), *La costituzionalizzazione del lavoro e i suoi strumenti di tutela nel racconto dell'Assemblea costituente*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli
- PINO G. (a cura di) (2015), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- PINTO V. (2003), *La prevenzione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali. Osservazioni critiche in merito alle procedure di raffreddamento e di conciliazione dei conflitti*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 853-885
- PIPERATA G. (2015), [Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015](#), in [Aedon, n. 3](#)

- PIRONE D. (2020), *Scuola, il Garante: «Scioperi inopportuni, valutare la precettazione»* (intervista a Santoro-Passarelli), in *Il Messaggero*, 17 settembre
- PIROZZOLI A. (2017), [Il potere di influenza delle Autorità amministrative indipendenti](#), in [Federalismi.it](#), n. 23, pp. 1-24
- PIVETTI M. (1992), *Note sul sistema sanzionatorio previsto dalla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, n. 3-4, I, pp. 252-267
- PIZZUTI P. (2010), *Sciopero articolato e prestazioni improduttive*, Aracne
- POGGI A. (2001), *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè
- POZZAGLIA P. (2012), *La rarefazione degli scioperi nel pluralismo sindacale*, Giappichelli
- PROIA G. (2007), *Servizi pubblici essenziali e la dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 619-629
- PROIA G. (2016), *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam
- PROSPERETTI G. (2005), *La Commissione di Garanzia tra rarefazione degli scioperi e visibilità sindacale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Suppiej*, Cedam
- PUNZI C. (2010), *Il processo civile. Sistema e problematiche. Volume I. I soggetti e gli atti*, Giappichelli
- RAFFI A. (2001), *La precettazione rivisitata*, in *QDLRI*, n. 25, pp. 125-156
- RAFFI A. (2001), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, Giuffrè
- RAZZOLINI O. (2018), *Assemblea sindacale in orario di lavoro e conflitto collettivo*, in AA.VV., *Giuseppe Santoro Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Giappichelli
- RAZZOLINI O. (2019), *Adesione preventiva e informazione degli utenti: problemi aperti in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DLRI*, n. 163, pp. 541-558
- REUDENTI E. (1995), *Diritto processuale civile. I. Nozioni e regole generali*, Giuffrè
- RENZI V. (2015), [Sciopero bianco a Capodanno: Renzi su twitter attacca i vigili urbani di Roma](#), in [www.fanpage.it](#), 2 gennaio
- RESCIGNO G.U. (1965), voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (Diritto costituzionale e amministrativo)*, in *NDI*, vol. XII
- RICCI M. (2001), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali tra vecchi e nuovi limiti*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata ed integrata dalla legge n. 83/2000*, Giappichelli
- RICCI M. (a cura di) (2003), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: un primo bilancio*, in M. D'ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè
- RIENZI C. (2015), *il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e la prospettiva della class action nella legge 146 del 1990 e successive modificazioni*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- ROCELLA M. (1991), *La Commissione di garanzia*, in *NLCC*, n. 1-2, pp. 34-48
- ROCELLA M. (1991), *La precettazione "rivisitata"*, in *NLCC*, n. 1-2, pp. 49-57
- RODOTÀ S. (2009), *La vita e le regole: tra diritto e non diritto*, Feltrinelli
- RODOTÀ S. (2013), *Il diritto di avere diritti*, Laterza
- ROMAGNOLI U. (1979), *Art. 40*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli

Bibliografia

- ROMAGNOLI U. (1979), *Art. 40*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli
- ROMAGNOLI U. (1988), *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in DLRI
- ROMAGNOLI U. (1991), *Le fonti regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, in LD
- ROMAGNOLI U. (1991), *Solidarismo giuridico e conflitto postindustriale*, in LD, pp. 177-195
- ROMAGNOLI U. (1992), *La legge 146 30 mesi dopo*, in *Spazio Impresa*, n. 24
- ROMAGNOLI U. (1993), *Dall'etica al diritto (a proposito dei nuovi illeciti in materia di sciopero)*, in LD, n. 1
- ROMAGNOLI U. (1994), *Art. 4*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli
- ROMAGNOLI U. (2011), *La balcanizzazione delle relazioni industriali*, www.rivistailmulino.it, 30 agosto
- ROMAGNOLI U., BALLESTRERO M.V. (1994), *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146*, Zanichelli
- ROMANATO E. (2020), *Controllore aggredito, stop agli autobus della linea 40*, in www.lastampa.it, 30 agosto
- ROMEI R. (1999), *Di che cosa parliamo quando parliamo di sciopero*, in LD, n. 2, pp. 221-259
- ROMEI R. (2012), *Sciopero e responsabilità delle organizzazioni sindacali* (nota a App. Roma n. 3685/2012), in DLM, n. 3, pp. 565-576
- ROSELLI O. (2005), *La dimensione costituzionale dello sciopero. Lo sciopero come indicatore delle trasformazioni costituzionali*, Giappichelli
- ROTA A. (2013), *Dovere d'influenza sulle astensioni collettive dal lavoro: una "maliziosa" strategia smascherata o una rigorosa decisione?* (nota a App. Roma n. 3685/2012, cit.), in RIDL, n. 2, II, pp. 456-463
- RUSCIANO M. (1988), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in DLRI, 1988, n. 39
- RUSCIANO M. (1989), *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in AA.VV., *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro. Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988*, Giuffrè
- RUSCIANO M. (1991), *Art. 1*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè
- RUSCIANO M. (1991), *Il ruolo degli attori nel disegno della l. 12 giugno 1990, n. 146*, in RGL, n. 6, I, pp. 407-415
- RUSCIANO M. (2010), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, in T.E. FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Giuffrè
- RUSCIANO M. (2015), *Autonomia collettiva e conflitto tra costituzione e complessità*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- RUSCIANO M. (2015), *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- RUSCIANO M. (2015), *I servizi essenziali nei beni culturali: reprimere o prevenire il conflitto?*, in DLM, n. 3, pp. 457-465

- RUSCIANO M. (2018), *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di Garanzia*, in AA.VV., *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, Cedam
- SACCONI M. (2008), *Riformare la legge 146?*, in [DRI, n. 1](#), pp. 92-95
- SAEED S. (2018), [Ryanair protests put Irish labor law in the spotlight](#), in [www.politico.eu](#), 6 agosto
- SANINO M. (2019), *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti*, Cedam
- SANTONI F. (1997), *Illegittimità dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ed evoluzione dei regimi di responsabilità*, in *DL*, n. 6, I, pp. 421-443
- SANTONI F. (1999), *Le fonti di disciplina degli scioperi e l'efficacia della proposta della Commissione di garanzia*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 175-195
- SANTONI F. (2000), *Continuità e innovazione nella disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 373-411
- SANTONI F. (2001), *Le sanzioni*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene, 2001
- SANTONI F. (2002), *L'esercizio del potere sanzionatorio della Commissione di Garanzia*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione sull'attività della Commissione 1° ottobre 2001-31 luglio 2002](#)
- SANTONI F. (2004), *Lezioni di diritto del lavoro. I. Le fonti, il sindacato, lo sciopero*, ESI
- SANTONI F. (2004), *Rappresentatività sindacale e conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 319-349
- SANTONI F. (2015), *Le prospettive di riforma delle regole sugli scioperi*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- SANTONI F. (a cura di) (2001), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene
- SANTORO-PASSARELLI F. (1961), *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, tomo I
- SANTORO-PASSARELLI F. (1961), *Saggi di diritto civile*, Jovene, tomo I
- SANTORO-PASSARELLI G. (1971), *A proposito delle cosiddette clausole di tregua sindacale*, in *MGL*
- SANTORO-PASSARELLI G. (1991), *Art. 2*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè
- SANTORO-PASSARELLI G. (1992), *I punti di crisi della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *DL*, 1993, n. 5, I, pp. 397-402 (anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo I*, Giappichelli, 2006)
- SANTORO-PASSARELLI G. (1994), *L'individuazione delle prestazioni indispensabili nella legge n. 146 del 1990*, in AA.VV., *Conflitti sindacali e diritti dei cittadini: composizione degli interessi e regole giuridiche*, Assicredito
- SANTORO-PASSARELLI G. (1995), *Il ruolo della Commissione di garanzia e la natura del potere sanzionatorio ex art. 4, legge n. 146 del 1990 sullo sciopero nei s.p.e.*, in *ADL*, n. 2
- SANTORO-PASSARELLI G. (1999), *Vecchi e nuovi problemi in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 39-72 (anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo I*, Giappichelli, 2006)
- SANTORO-PASSARELLI G. (2004), *Trasferimento d'azienda e rapporto di lavoro*, Giappichelli

Bibliografia

- SANTORO-PASSARELLI G. (2006), *Note a margine dello sciopero nei servizi strumentali dei servizi pubblici essenziali*, in *Newsletter CGS*, n. 3
- SANTORO-PASSARELLI G. (2006), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale: istituzionalizzazione della rappresentatività sindacale?*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo I*, Giappichelli
- SANTORO-PASSARELLI G. (2008), *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, tomo II, p. 1103 (anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018)
- SANTORO-PASSARELLI G. (2009), *I corsi, i ricorsi e i discorsi sul contratto collettivo di diritto comune*, in *ADL*, n. 4-5, I, pp. 970-983
- SANTORO-PASSARELLI G. (2015), *Gli alterni rapporti tra rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci
- SANTORO-PASSARELLI G. (2015), [Il contratto aziendale in deroga](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 254
- SANTORO-PASSARELLI G. (2016), [Appunti sulla funzione delle categorie civilistiche nel diritto del lavoro dopo il Job Act](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 290 (anche in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018)
- SANTORO-PASSARELLI G. (2016), *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *DRI*, n. 4, pp. 1009-1051
- SANTORO-PASSARELLI G. (2020), *Diritto dei lavori e dell’occupazione*, Giappichelli
- SANTORO-PASSARELLI G. (2017), *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *DLRI*, n. 153, pp. 81-95 (in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli, 2018)
- SANTORO-PASSARELLI G. (2018), *Discorso in tema di rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro. Tomo III*, Giappichelli
- SANTORO-PASSARELLI G. (2018), *La funzione del diritto del lavoro*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 339-353
- SANTORO-PASSARELLI G. (2019), *Il temperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *DRI*, n. 3, pp. 751-765
- SANTORO-PASSARELLI G. (2020), *Diritto dei lavori. Diritto sindacale e rapporti di lavoro*, Giappichelli
- SANTORO-PASSARELLI G. (2020), *La Commissione di garanzia*, in *DRI*, n. 2, pp. 407-420
- SANTORO-PASSARELLI G. (2020), [Sui lavoratori che operano mediante piattaforme anche digitali, sui riders e il ragionevole equilibrio della Cassazione 1663/2020](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 411
- DUCCI A. (2017), [«Bisogna impedire che un sindacato fermi tutta l’Italia»](#), in www.corriere.it, 17 giugno
- SANTUCCI R. (1990), *Titolarità del diritto di sciopero e rappresentanza sindacale: prime riflessioni su alcuni percorsi dottrinali*, in *QCost*, n. 2, pp. 263-278
- SAPORETTI L. (2017), [La gestione concertata dei conflitti sindacali. Il prefetto quale garante dei diritti dell’utenza nell’ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali](#), V corso di formazione per l’accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, Scuola Nazionale dell’Amministrazione

- SATTA F. (1990), *Ordine e ordinanza amministrativa*, in EGT, vol. XXII
- SCIARRA S. (2012), *Un confronto a distanza: il diritto di sciopero nell'ordinamento globale*, in PD, n. 2-3, pp. 213-232
- SECHI I. (2017), *Conflitto d'accreditamento: ragioni ed evidenze empiriche di una patologia*, in DLRI, n. 155, pp. 605-622
- SGRÒ V. (2019), *Trasporto ferroviario*, in COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, [Relazione annuale 2019 sull'attività svolta nell'anno 2018](#)
- SICA V.E. (1950), *Il diritto di sciopero nell'ordinamento costituzionale italiano*, in RDP, I
- SIMI V. (1956), *Il diritto di sciopero*, Giuffrè
- SIRIANNI G. (1993), *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, Nomos
- SOREL G. (1963), *L'avvenire socialista dei sindacati*, in R. VIVARELLI (a cura di), *Georges Sorel. Scritti politici*, Utet
- SPEZIALE V. (2001), *La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi essenziali: una svolta autoritaria?*, in RGL, n. 1, I, pp. 19-58
- SPEZIALE V. (2020), [Prime osservazioni alla sentenza della Cassazione n. 1663 del 2020 sui riders](#), in [Lavoro Diritti Europa, n. 1](#), pp. 1-12
- SPINELLI C. (2020), *I riders secondo la Cassazione: collaboratori etero-organizzati regolati dalle norme sul lavoro subordinato*, in DLM, n. 1, pp. 172-182
- SPINELLI C. (2020), *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in LPA, n. 2, pp. 21-33
- SUPPIEJ G. (1993), *Realismo e utopia nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici*, in RIDL, n. 2, I, pp. 188-209
- SUPPIEJ G. (1996), *Il sostegno della Corte Costituzionale alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici*, in MGL
- TOSI P. (2014), *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in ADL, n. 1, pp. 1-18
- TREU T. (1991), *L'ambito di applicazione della legge*, in NLCC, n. 1-2, pp. 4-11
- TREU T. (1991), *Le prestazioni indispensabili*, in NLCC, n. 1-2, pp. 13-32
- TREU T. (1993), *Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili ed altre regole*, in QDLRI, n. 12, pp. 9-31
- TREU T. (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in RGL, n. 2, I, pp. 215-242
- TREU T. (1995), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralista*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II
- TREU T. (2000), *Il conflitto e le regole*, in DLRI, n. 86, pp. 285-328
- TREU T. (2001), *Le regole sullo sciopero nei servizi pubblici dopo la legge n. 83/2000*, in QDLRI, n. 25, pp. 9-22
- TREU T. (2010), *L'accordo di Pomigliano e gli sviluppi futuri*, in C&CC, n. 7
- TREU T. (2015), *In tema di Jobs Act: il riordino dei tipi contrattuali*, in DLRI, n. 146, pp. 155-181

Bibliografia

- VALENTINI V., BURATTI A. (2011), *Le sanzioni della Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in M. FRATINI (a cura di), *Le sanzioni delle autorità amministrative indipendenti*, Cedam
- VALLAURI C. (2000), *Scioperi e conflitti sociali nell'Italia liberale. La relazione finale della Commissione ministeriale d'inchiesta sugli scioperi (1878)*, Edizioni Lavoro
- VALLEBONA A. (1991), *Il ruolo del giudice nel sistema della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *MGL*, n. 2-3
- VALLEBONA A. (1993), *Le sanzioni*, in *QDLRI*, n. 12, pp. 33-44
- VALLEBONA A. (2000), *Introduzione* a L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- VALLEBONA A. (2000), *Le sanzioni*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam
- VALLEBONA A. (2007), *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli
- VELTRI A., ERARIO BOCCAFURNI E. (2020), *Contrattazione collettiva. Periodo II semestre 2019*, in [RGL – Osservatori Online, 2020, n. 1](#), pp. 15-30
- VENETO G. (1979), *Art. 20. Assemblea*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè
- VENEZIANI B. (2008), *La Corte di giustizia ed il trauma del cavallo di Troia*, in *RGL*, n. 2, II, pp. 295-311
- VILLARI R. (1985), *Il mondo contemporaneo. Capitalismo industriale, imperialismo e socialismo*, Laterza
- VILLONE M. (1980), *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Jovene
- VISCOMI A. (2014), *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 69-87
- ZOLI C. (1992), *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam
- ZOLI C. (2015), *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in [Aedon, n. 3](#)
- ZOPPOLI A. (1991), *Art. 8*, in M. RUSCIANO, G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè
- ZOPPOLI A. (2015), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo e regole nei servizi pubblici*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè
- ZOPPOLI A. (2017), [Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale. Il paradosso dei servizi essenziali tra sistema "di fatto", istanze di moderna democrazia e bilanciamento dei diritti](#), Working Paper ADAPT, n. 13
- ZOPPOLI A. (2017), *La Commissione di garanzia alle prese con la titolarità del diritto di sciopero (riflessioni sull'accordo Gruppo Ferrovie dello Stato del 2015)*, in *DLRI*, n. 155, pp. 591-604
- ZOPPOLI L. (2012), *La fine del diritto sindacale a bassa intensità regolativa*, in *Le relazioni sindacali nell'impresa*, in AA.VV., *Le relazioni sindacali nell'impresa. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Copanello, 24-25 giugno 2011*, Giuffrè
- ZOPPOLI L. (2020), *I riders tra fattispecie e disciplina: dopo la sentenza della Cassazione n. 1663/2020*, in *MGL*, n. straordinario

Notizie sull'autore

Eugenio Erario Boccafurni si è laureato in Giurisprudenza nel 2016 presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) di Roma con una tesi in materia di Diritto del lavoro dal titolo *La tutela dei lavoratori nel trasferimento d'azienda e ramo d'azienda*. Ha conseguito il Master di II livello in *Esperto in relazioni industriali e di lavoro* presso l'Università Roma Tre. È dottore di ricerca in Diritto del lavoro presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza".

Ha svolto uno *stage* presso la Commissione di Garanzia per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali e, successivamente, un secondo nell'area *industrial relations* di Invitalia S.p.A.

Dal 2019 è iscritto all'ordine degli avvocati del Foro di Foggia e, dallo stesso anno, è *Associate* dello studio legale *FFT – Fatigato Avvocati Giuslavoristi*.

Dal 2019 è docente a contratto al Master di II livello in *Diritto del lavoro e della previdenza sociale* presso l'Università telematica Unicusano, ove è titolare del modulo *Nuove modalità di organizzazione del lavoro*.

Dal 2021 è componente del Centro studi nazionale ANCL – Sindacato unitario Consulenti del lavoro.

Dal 2021 collabora con il CAF – Centro di alta formazione *Il lavoro che cambia: riflessi sulla salute e sicurezza sul lavoro* interno al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università "La Sapienza".

È Curatore editoriale della rivista *Lavoro e Previdenza Oggi* ed autore di varie pubblicazioni scientifiche.

È Cultore della materia in Diritto del lavoro presso l'Università di Roma LUISS Guido Carli e l'Università di Roma "La Sapienza".

È membro dell'Aidlass – Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale.

PUBBLICAZIONI DELL'AUTORE

2018. *I cd. "servizi strumentali" dei servizi pubblici essenziali: la procedimentalizzazione del conflitto industriale come workplace optimization strategy*, in *Personale e Lavoro*, n. 597, pp. 21-28

2018. *Il trasferimento dei lavoratori e l'abuso del diritto* (nota a Cass. n. 15885/2018), in *RGL*, n. 4, II, pp. 490-495

2018. *Le assunzioni a termine dopo la conversione in legge del cd "decreto dignità"*, in *Personale e Lavoro*, n. 604, pp. 11-24

2018. *Legittimo il licenziamento comunicato tramite Whatsapp* (nota a App. Roma 23 aprile 2018), in *LPO*, n. 9-10, pp. 577-584

Bibliografia

2019. *Il cd. «dovere di influenza sindacale» nelle astensioni collettive* (nota a Cass. 2298/2019), in *RGL*, n. 3, II, pp. 516-522
2019. *Il lavoro etero-organizzato nei call center* (nota a Trib. Roma n. 4243/2019), in *LPO*, n. 7-8, pp. 432-439
2019. *La forma scritta ad substantiam per il licenziamento alla luce delle nuove metodologie di comunicazione istantanea*, in G. GALLI (a cura di), *La nuova disciplina dei licenziamenti individuali dopo il Jobs Act*, Sapienza Università Editrice
2019. *Quali limiti al sindacato di legittimità dei contratti collettivi aziendali* (nota a Cass. ord. n. 14060/2019), in *RGL*, n. 4, II, pp. 613-617
2019. *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: l'attività interpretativa e valutativa della Commissione di garanzia nel contemperamento degli interessi in gioco*, in *LPO*, n. 11-12, pp. 620-630
2020. A. VELTRI, E. ERARIO BOCCAFURNI, *Contrattazione collettiva. Periodo II semestre 2019*, in [RGL – Osservatori Online, n. 1](#), pp. 15-30
2020. Cap. XXXVII, *Il regime del licenziamento nel contratto a tutele crescenti*, sez. I, *Ambito di applicazione*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet
2020. Cap. XXXVII, *Il regime del licenziamento nel contratto a tutele crescenti*, sez. IV, parte 2, *I licenziamenti collettivi*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet
2020. E. ERARIO BOCCAFURNI, M. FATIGATO, [Covid-19 e infortuni sul lavoro: l'equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali ai fini dell'accesso al relativo trattamento economico nella conversione in legge del c.d. d.l. "Cura Italia"](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 1](#), pp. 150-171
2020. *Il licenziamento nelle organizzazioni di tendenza religiose* (nota a Trib. Foggia 29 novembre 2019), in *RGL*, n. 2, II, pp. 305-308
2020. [L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, n. 2](#), pp. 62-70
2020. *L'ondivago atteggiamento del legislatore circa la regolamentazione delle assunzioni a termine in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *LPO*, n. 9-10, pp. 557-572
2020. *La rarefazione oggettiva per gli scioperi nel T.p.l.*, in *LPA*, n. 2, pp. 109-120
2020. [Le assunzioni a termine dal "Cura Italia" al d.l. "Rilancio". Storia di un'occasione persa](#), Working Paper ADAPT, n. 13
2020. *Presupposti, limiti e tutele del licenziamento «ritorsivo»* (nota a Cass. n. 23583/2019 e Trib. Milano 23 agosto 2019), in *RGL*, n. 1, II, pp. 73-76
2021. [Il bilanciamento "dinamico" della Commissione di garanzia per gli scioperi, alla luce delle nuove esigenze sociali ai tempi del Covid-19](#), in [Lavoro Diritti Europa, n. 2](#), pp. 1-16
2021. *Il c.d. "accordo di armonizzazione" legittima il cambio di CCNL applicato e vigente* (nota a Trib. Roma n. 3612/2021), in *LPO*, n. 7-8, pp. 509-516
2021. [La posizione del datore di lavoro privato nella normativa sull'obbligo di certificazione verde per l'accesso ai luoghi di lavoro](#), SDL HUB Working Paper, 2021, n. 14

2021. *La temporaneità dello stato di crisi è condizione di validità delle delibere impositive degli apporti economici nelle cooperative* (nota a Cass. n. 25631/2020), in *RGL – Giurisprudenza Online*, Approfondimenti n. 5

2021. P. RAUSEI, E. ERARIO BOCCAFURNI, G. CELLI, M. FATIGATO, C. SPINELLI, *Esame di abilitazione per Consulenti del lavoro. Temi svolti. Prova scritta*, Ipsoa (in particolare il cap. 2, §§ 1.1, 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 8.6)

2021. P. RAUSEI, E. ERARIO BOCCAFURNI, *I primi dieci anni dei contratti di prossimità: fra giurisprudenza e prassi amministrativa*, in *DPL*, n. 23, pp. 1449-1462

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Fili (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020

SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	IHI Charging Systems International
ANCL Veneto	Danone Company	Inail
Aninsei	Day Ristoservice	LavoroPiù
Anpit	Edenred Italia	Manageritalia
Assindustria Venetocentro	Elettra Sincrotone Trieste	Manpower
Assoimprenditori Alto Adige	Enel	Manutencoop
Assolavoro	ERG	Marchesini Group
Assolombarda	Esselunga	MCL
ASSTRA	Farindustria	Nexi Payments
Bracco Imaging	Federalberghi	Nuovo Pignone
Brembo	Federdistribuzione	Randstad Italia
Carrefour Italia	FederlegnoArredo	Sanofi
Cisl	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
CNA	Federmeccanica	SNFIA
COESIA	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Coldiretti	Fiabilis	Synergie Italia
Confagricoltura Verona	Fim-Cisl	UBI Banca
Confartigianato	Fincantieri	UGL
Confcommercio	Fipe	UILTEC
Confcooperative	Fisascat	Umana
Confimi Industria	Fondazione Bruno Kessler	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Belluno Dolomiti	Fondazione Fai-Cisl	World Employment Confederation
Confindustria Bergamo	Gi Group	W. Training
Confindustria Cuneo	Heineken	
Confprofessioni	IAL Friuli Venezia Giulia	
Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

