CONTRADDIZIONI E ANTINOMIE NELLA REGOLAZIONE DELLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

1. Questioni definitorie e di metodo - 2. Liberalismo e restrizioni al conflitto - 3. Fonti autonome ed eteronome - 4. I poteri interpretativi della Commissione di Garanzia - 5. Le restrizioni procedimentali - 6. I poteri normativi della Commissione di Garanzia - 6.1. Indirizzi interpretativi recenti - 7. I poteri di intervento dell'autorità amministrativa - 8. Valutazioni finali - 8.1. Conclusioni aperte

Abstract

Il testo propone uno studio sulla regolazione italiana dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, sui soggetti regolatori e sulle prassi applicative; passa quindi in rassegna le interpretazioni che più di recente ne hanno limitato l'esercizio, indebolendo il ruolo del conflitto e dei soggetti collettivi. In contrapposizione a tale modello concettuale, lo studio ripropone una lettura del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali che valorizzi il ruolo del conflitto e dell'autonomia collettiva nel giudizio di ponderazione tra diritti. Lo sciopero si presenta come uno strumento collettivo di resistenza, non solo per rivendicare condizioni di lavoro dignitose, ma altresì per sollecitare l'adempimento dell'obbligo assunto dallo Stato di garantire i diritti costituzionali fondamentali e di promuovere l'eguaglianza sostanziale. È pertanto uno strumento in difesa dei servizi pubblici.

The study analyses the Italian regulation of the right to strike in essential services. It reviews the restrictive interpretations, weakening conflict and trade unions. In contrast to this model, the study proposes a concept of the right to strike enhancing conflict and collective autonomy. The strike is a collective instrument of resistance to demand fair working conditions the guarantee of fundamental constitutional rights and to promote substantive equality. It is a tool for the defence of public services.

Keywords: Strike, Public Services, Fundamental Rights, Trade Union Rights, Collective Relations.

1. Questioni definitorie e di metodo

Il fatto sociale dello sciopero, la sua formalizzazione giuridica e la delimitazione dei servizi essenziali rispondono ad interpretazioni storicamente determinate che sono espressione di un intendimento delle relazioni sociali di produzione e dei conflitti sottostanti.

L'orientamento liberale delimitava i servizi essenziali all'interno delle attività considerate naturalmente tali nell'economia di mercato. Le teorie funzionaliste definivano essenziali le prestazioni teleologicamente orientate a garantire l'equilibrio del sistema sociale. Quelle postfordiste li configuravano come i settori nevralgici delle società terziarizzate nei quali confliggevano i diritti dei cittadini, garantiti dalla prestazione dei servizi, ed il diritto di sciopero dei lavoratori dei servizi

pubblici.

Le scelte politiche sulla regolazione del conflitto, che in risposta ai contestuali equilibri sociali aderivano all'una o all'altra ricostruzione teorica, erano avvalorate dalle argomentazioni sulla ragionevolezza di un intervento dell'autorità pubblica a tutela dei cittadini ed osteggiate da quelle che esprimevano certa preoccupazione per i limiti apposti allo sciopero.

L'analisi della regolazione italiana sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali registra negli ultimi due decenni un intervento pervasivo delle autorità regolatrici del conflitto. La Commissione di Garanzia ha imposto le prestazioni essenziali, offerto una propria interpretazione sulle formule di esercizio del conflitto e dello sciopero generale[1] ed esercitato i propri poteri normativi per intervenire sull'autonomia collettiva. Le autorità precettanti[2] hanno limitato o rinviato le azioni di sciopero. Le proposte di legge sulla materia[3] e la legislazione emergenziale[4] sull'essenzialità del servizio hanno confermato una posizione restrittiva sul conflitto[5].

Le ragioni per le quali analizzare la materia sono dunque molteplici. In primo luogo, è necessario studiarne il significato costituzionale, la legittimità dei limiti giuridici e la coerenza degli

[1] La Commissione di Garanzia è intervenuta sulla definizione e regolamentazione degli scioperi generali. Con delibera n. 03/134, integrata con nota (verb. n. 545 del 30.04.2004), ha chiarito l'intervallo minimo tra le azioni di sciopero, le procedure di raffreddamento e conciliazione e la rarefazione: le parti sociali erano esentate dal ricorrervi in uno sciopero generale. Con nota successiva la Commissione ha ribadito l'obbligo di rispettare l'intervallo minimo di dieci giorni tra la proclamazione dello sciopero generale e quelli di ambito e livello diverso. Con delibera n. 22/279 (seduta 12 dicembre 2022) ha applicato al settore dei trasporti la rarefazione e il divieto di effettuare scioperi plurimi.

Si riportano le più recenti delibere in materia: n. 22/22 (seduta dell'8 febbraio 2022), sulla rarefazione oggettiva negli scioperi generali; n. 21/281 (seduta 9 dicembre 2021); n. 21/256 (seduta del 4 novembre 2021), nella quale la Commissione contesta la definizione di sciopero generale dei sindacati, in quanto nella proclamazione si conferiva al singolo lavoratore la possibilità di partecipare ad una o più giornate di sciopero; n. 21/248 (seduta del 22 ottobre 2021), in occasione degli scioperi proclamati per gravi eventi lesivi dell'incolumità o sicurezza dei lavoratori.

[2] In occasione degli scioperi del 29 settembre (sciopero nazionale del settore dei trasporti) e del 17 novembre 2023 (sciopero generale di 8 ore, proclamato da Cgil e Uil), il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti ha emesso due ordinanze di precettazione, il 27 settembre e 14 novembre 2023 (ordinanza n. 196 T), limitandone la durata da 24 a 4 ore, nel primo caso, e tra le 9 e le 13 della stessa giornata, nel secondo, nei settori del trasporto ferroviario, pubblico locale, marittimo e di merci su rotaia; nei settori rimanenti è stata applicata la delibera n. 1314/23 (seduta dell'8 novembre 2023). La Cgil ha definito la precettazione «un atto politico gravissimo» e ha ribadito le ragioni dello sciopero e la natura di sciopero generale.

[3] I disegni di legge n. 1170/2008 del 30 ottobre 2008 e n. 1409/2009, rispettivamente «Disposizioni in materia di sciopero virtuale» e «per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici»; il d.d.l. n. 1473/2009 «per la regolamentazione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone»; e il d.d.l. n. 2006 del 2015, recante «Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici e integrazione della disciplina generale dell'assemblea sindacale».

[4] Decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015, convertito con legge n. 182 del 12 novembre 2015, GU n. 269 del 18 novembre 2015.

[5] Si fa riferimento alla pagina 7 della Relazione del 7 Ottobre 2015 presentata dal Presidente della Commissione di Garanzia in occasione dell'audizione parlamentare tenuta presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati, disponibile in http://www.cgsse.it.

strumenti regolatori con i precetti costituzionali. L'elemento definitorio rinvia ad una questione metodologica centrale. In secondo luogo, è utile osservare le formule di regolazione che hanno indebolito l'espressione dell'azione collettiva. Infine, è interessante affrontare alcune delle contraddizioni delle quali il conflitto è manifestazione nella società del salariato.

Lo studio propone dunque una riflessione teorica sulle norme e sulle prassi della regolazione italiana dello sciopero nei servizi pubblici essenziali e ne approfondisce le formule interpretative di segno restrittivo. Con un rimando alle teorie sul conflitto sociale, approfondisce le argomentazioni giuridiche a sostegno della centralità del conflitto. Nelle riflessioni conclusive pone in tensione le definizioni giuridiche con i rapporti sociali sottostanti: le manifestazioni di lotta rendono visibili le crepe di un conflitto sociale strutturale ai rapporti di produzione, storicamente determinati, potendo proprio tra quelle pieghe costruire delle prospettive emancipatorie.

2. Liberalismo e restrizioni al conflitto

L'analisi sulla regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali prende avvio dalla contestualizzazione degli argomenti a sostegno delle restrizioni al conflitto.

L'astensione collettiva dei lavoratori dei servizi pubblici è stata oggetto di restrizioni sin dalle prime manifestazioni, che escludevano la titolarità dello sciopero dei funzionari pubblici con il precetto penale e limitavano le astensioni collettive degli impiegati e dei lavoratori dei servizi pubblici con rigide regole procedimentali. Le restrizioni rispondevano a tre corollari dello Stato liberale[6]: il rapporto di immedesimazione organica tra i funzionari e la pubblica amministrazione, la natura del servizio pubblico, che si riteneva insuscettibile d'interruzione, e l'interesse generale alla continuità del servizio.

Tali argomenti, ancora oggi applicati, non trovano però riscontro nell'assetto costituzionale. La formula giuridica dell'interesse generale ricomprende gli interessi di tutte le componenti dello Stato pluriclasse, pertanto anche la manifestazione del conflitto e la rappresentanza dei lavoratori. La formula costituzionale del diritto di sciopero è espressione di un conflitto sociale strutturale dei

[6] A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Madrid, 1988, in particolare pp. 110 ss.

rapporti di produzione[7] che ricerca una sintesi nell'interesse collettivo[8] al miglioramento delle condizioni di vita dei salariati ed alla trasformazione dei rapporti sociali esistenti[9]. Il soggetto collettivo è il titolare di un interesse collettivo[10] definito dalla stessa coalizione[11] di salariati[12] sui quali fonda la propria legittimazione[13], riconosciuta dalle norme giuridiche.

Un modello di regolazione che sostituisca l'autonomia collettiva si porrebbe pertanto in contrasto con le norme costituzionali che riconoscono il diritto di sciopero e la libertà sindacale collettiva.

3. Fonti autonome ed eteronome

La formula giuridica dello sciopero nei servizi essenziali si traduce, secondo le ricostruzioni dottrinali, nella ricerca di una formula di solidarietà tra cittadini e lavoratori che garantisca il contenuto essenziale dei diritti interessati. La Costituzione, che riconosce lo sciopero come fatto sociale meritevole di tutela nel suo articolo 40, rinviene nella garanzia dei diritti costituzionali ad esso pariordinati, dedotti dall'architrave costituzionale, l'unico possibile limite al suo esercizio, per mezzo delle prestazioni indispensabili.

Con questa finalità il testo originario della legge n. 146/1990 costruiva la regolazione sull'intreccio tra fonti autonome ed eteronome[14]: determinava per legge il criterio per la definizione dei servizi essenziali, che legava al soddisfacimento dei diritti fondamentali, e riconosceva l'autonomia collettiva come il principale soggetto regolatore del conflitto[15], delegando agli accordi collettivi il

---

[7] M.C. PALOMEQUE, *Derecho sindical español*, Madrid, 1986, p. 32.

[8] Sulle questioni inerenti alla titolarità del diritto di sciopero, M. BIRGILLITO, *La antigua y controvertida cuestión de la titularidad del derecho de huelga en un enfoque comparado italo español*, in *Revista de Derecho Social de Latinoamérica*, 2016, 2, pp. 203 - 220.

[9] M.C. PALOMEQUE, *Derecho sindical español*, Madrid, 1986, p. 32.

[10] B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano, 1992, p. 126.

[11] G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2006, p. 59. M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972.

[12] G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale: l'esperienza italiana dopo la Costituzione*, Roma-Ivrea, 1967, p. 85.

Si utilizza il termine "salariato" nell'accezione di Pierre Naville, che identifica la relazione salariale come la relazione centrale attorno alla quale si articola il modo di produzione capitalista. P. NAVILLE, *Le nouveau Leviathan, I. De l'aliénation à la jouissance*, Paris, 1957.

[13] Questa definizione rimanda a M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1961.

[14] L. MARIUCCI, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: problemi chiusi e aperti*, in *Lavoro e diritto*, 1990, 4, p. 539.

[15] M. D'ANTONA, *La Commissione di Garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Opere*, vol. II, Milano, 2000, pp. 143 ss.; Cfr. U. ROMAGNOLI, *Solidarismo giuridico e conflitto post-industriale*, in *Lavoro e diritto*, 1991, p. 178. M. RICCI, *Sciopero*

compito di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti costituzionali dei cittadini, determinando le prestazioni indispensabili. Affiancava ai soggetti collettivi la Commissione di Garanzia, un'autorità indipendente alla quale attribuiva il potere di sollecitare il raggiungimento di soluzioni concordate e di controllare l'idoneità degli accordi conclusi. Nel disegno originario recepiva la prassi della regolamentazione sindacale italiana, che aveva sviluppato l'autoregolazione e la contrattazione collettiva come strumenti di regolazione del conflitto, ed esprimeva un orientamento[16] per il quale la fonte negoziale era abilitata a produrre le regole e le altre operavano in supplenza.

Le modifiche della legge n. 83/2000 e le prassi successive hanno tuttavia abilitato la regolazione eteronoma, attribuito poteri più ampi alla Commissione di Garanzia e definito regole più stringenti per i soggetti collettivi.

L'operazione interpretativa di cui l'organo di garanzia è divenuto interprete ha attribuito alle autorità pubbliche il controllo del conflitto: ha esteso il campo di applicazione della disciplina – più restrittiva di quella dello sciopero comune –, ha irrigidito le prescrizioni procedimentali – interpretando estensivamente le norme sull'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione – ed ha allargato i poteri d'intervento nel conflitto.

L'autorità amministrativa, che le si è affiancata con un più ampio ricorso alla precettazione, ha contribuito a consolidare la posizione sullo sciopero come *extrema ratio*.

4. I poteri interpretativi della Commissione di Garanzia

Le delibere della Commissione di Garanzia che hanno interpretato la definizione di servizio essenziale hanno proposto delle riletture a parziale modifica della *ratio* dell'originaria regolazione.

Nell'esercizio dei propri poteri interpretativi e d'intervento, l'autorità indipendente ha esteso i servizi essenziali utilizzando una tecnica duplice: si è avvalsa di interpretazioni estensive sull'essenzialità ed ha utilizzato la nozione di servizi strumentali al fine di comprendervi anche quelli funzionali all'erogazione di un servizio essenziale.

Applicando il criterio teleologico la Commissione ha esteso la declaratoria di essenzialità a servizi di eterogenea natura e controversa classificazione: la distribuzione dei prodotti energetici ed

---

nei servizi pubblici essenziali tra vecchi e nuovi limiti, in ID. (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata alla legge n. 83/2000*, Torino, 2001, p. 5.

[16] T. TREU, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralistica*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II, Milano, 1995, p. 1325.

il trasporto privato di persone e merci su gomma, a garanzia del diritto alla mobilità[17]; il trasporto privato di merci su ferrovia, in analogia alla disciplina del settore ferroviario[18]; il trasporto taxi[19], per garantire la mobilità d'urgenza agli utenti che non potessero usufruire di altri mezzi di trasporto pubblico; i servizi di sicurezza aeroportuale e di controllo degli accessi al varco[20]; la vigilanza privata[21], se funzionale alla tutela dei diritti costituzionali. Ha poi considerato servizi strumentali la mensa delle strutture ospedaliere e universitarie, funzionale al diritto alla salute[22]; i servizi di pulizia presso gli uffici postali ed il trasporto pubblico locale[23]; la fornitura e manutenzione della rete di telecomunicazione ed infrastrutture tecnologiche, impianti, reti e sistemi di telecomunicazione, ferroviari, di energia elettrica, anche in regime di appalto o subappalto, in quanto «attività direttamente strumentale ai servizi pubblici essenziali svolti dalle principali aziende operanti nel settore»[24] ed in virtù del «diretto rapporto di funzionalità e complementarità rispetto al servizio essenziale».

Attraverso la definizione di servizio essenziale ha dunque tracciato il perimetro all'interno del quale lo sciopero è sottoposto a restrizioni, in nome della continuità del servizio e della tutela degli interessi degli utenti.

5. Le restrizioni procedimentali

Un altro strumento del quale si è avvalsa la Commissione di Garanzia per prevenire l'insorgenza dei conflitti è rappresentato dalle clausole di raffreddamento[25], che si sono tradotte nell'obbligo per le parti di rispettare il periodo di tregua sindacale e di esperire le procedure preventive al conflitto previste dalla contrattazione collettiva[26].

---

[17] Delibera n. 01/110 del 4 ottobre 2001, che considera insufficiente il trasporto pubblico di merci e di persone.

[18] Delibera n. 08/51 del 24 gennaio 2008. La disciplina del settore ferroviario è contenuta nell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, GU 12 aprile 2002, n. 86.

[19] Delibera n. 02/11 del 24 gennaio 2002, che conferma la delibera n. 98/691 del 22 ottobre 1998.

[20] Delibera n. 10/737.

[21] Delibera n. 06/431 del 2006.

[22] Delibera n. 04/214 del 1° aprile 2004.

[23] Delibera n. 10/309, sed. 17 maggio 2010.

[24] Delibera n. 21/161: Sirti Spa/Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm, seguita al parere prot. 4275 del 13 marzo 2012, emesso in occasione della prestazione del servizio da parte dell'impresa SIRTI (sciopero proclamato per il mancato pagamento delle retribuzioni).

[25] Un'analisi degli strumenti di prevenzione del conflitto in L. CORAZZA, *Il nuovo conflitto collettivo. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero*, Milano, 2013. L. NOGLER, *Ripensare il diritto di sciopero?*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2012, 135, pp. 315-329.

[26] P. TOSI, *Contrattazione collettiva e controllo del conflitto*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1988, p. 449; V. LECCESE, *Gli assetti contrattuali delineati dal Protocollo del luglio 1993 e i rapporti tra i contratti collettivi di diverso livello*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1997, 4-5, p. 265; ID., *Gli assetti contrattuali*

Le modifiche legislative introdotte dalla novella del 2000 hanno irrigidito il controllo della Commissione di Garanzia: il testo originario lasciava le parti libere di pattuirle solo se questa fosse stata la loro volontà; le norme successive hanno imposto l'obbligo di inserirle negli accordi collettivi e di sottoporle al giudizio preventivo dell'autorità indipendente. L'obbligo di fonte legale ha attribuito agli accordi un'efficacia generalizzata[27] e sostituito la Commissione alle parti qualora l'accordo ne risultasse sprovvisto o essa le ritenesse inidonee allo scopo.

La norma evidenzia due profili di contrasto con le norme costituzionali.

L'intervento eteronomo sull'autonomia collettiva e sull'obbligo di negoziare incide sulla libertà sindacale poiché interviene sulla regolamentazione dei rapporti collettivi[28] in vista della soluzione pacifica della vertenza. Sebbene il controllo della Commissione possa circoscriversi ad accertare che il contratto collettivo contempli una clausola di governo del conflitto[29], un intervento sul merito sostituisce di fatto i soggetti collettivi, limitandone la libertà sindacale[30].

Peraltro, solleva perplessità l'obbligo legale di applicare le procedure di raffreddamento degli accordi collettivi non siglati dalle parti, nelle more di una regolazione unilaterale della Commissione[31], al fine di assicurare una parità di trattamento tra i sindacati firmatari e non firmatari, che si converte in una pausa obbligatoria dal conflitto anche per i secondi. Il ricorso alle tecniche di prevenzione e di composizione dei conflitti, inerente alla valutazione degli interessi collettivi, è difatti una prerogativa dell'autonomia collettiva che, nell'esercizio della libertà sindacale, può anche decidere di non avvalersene.

L'applicazione delle prassi descritte è retta sulla trasposizione delle regole contenute nel Patto

---

delineati dal Protocollo del luglio 1993 e i rapporti tra i contratti collettivi di diverso livello, in *Giornale Argomenti di diritto del lavoro*, 4-5, 1997, p. 265. Sulla correlazione tra la titolarità del diritto di sciopero e le clausole di tregua, E. GHERA, *Titolarità del diritto di sciopero, tregua o pace sindacale (spunti critici e di metodo)*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2012, 2, p. 243.

[27] Cfr. delibera n. 00/210, del 21 settembre 2000; M.V. BALLESTRERO, *La Commissione di Garanzia dieci anni dopo*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2001, 25, p. 23.

[28] Cfr. T. TREU, *Le regole sullo sciopero nei servizi pubblici dopo la legge n. 83/2000*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2001, 25, pp. 9 ss.

[29] Tale orientamento è stato confermato dalla delibera 23 giugno 1994, n. 144/2. Nella delibera 22 gennaio 1998, n. 98/7, per il comparto Ministeri, la Commissione ha proposto delle clausole di raffreddamento per le quali «le parti devono dare luogo a incontri periodici con scadenze predeterminate, al fine di esaminare le cause dei conflitti e cercare possibili soluzioni».

[30] Delibera n. 18/38 del 23 aprile 2018. Nel settore del trasporto pubblico locale la Commissione, con provvisoria regolamentazione ha sostituito la propria regolazione in materia di rarefazione ed informazione all'utenza a quella prevista dall'accordo collettivo nazionale siglato dalle parti sociali il 28 febbraio 2018.

[31] Delibera n. 00/173 del 18 maggio 2000.

per i trasporti[32], in vista di una regolazione più stringente in funzione delle caratteristiche del settore, della natura del servizio, dell'incidenza sui diritti degli utenti, della frammentazione sindacale. In tale settore è stata avanzata la proposta di subordinare la proclamazione alla rappresentatività sindacale dei soggetti proclamanti o all'indizione di un referendum preventivo al quale partecipasse la maggioranza dei lavoratori e che ottenesse un voto maggioritario favorevole[33].

Le delibere della Commissione di Garanzia hanno comunque spostato il baricentro della regolazione verso un intervento eteronomo che, allargando le maglie della legge, ne ha procedimentalizzato l'esercizio. La valutazione aprioristica sugli interessi in conflitto è tesa difatti a favorirne la soluzione concordata, di per sé priva di rilievo costituzionale.

Nelle sue delibere l'organo di garanzia ha infatti dilatato le azioni di sciopero, interpretato le procedure preventive come «preordinate ad evitare, ove possibile, il ricorso allo sciopero»[34] e sostituito[35] con provvisoria regolamentazione una parte del contenuto dell'accordo raggiunto dalle parti sociali. Nel trasporto aereo ha ritenuto che il loro esperimento fosse obbligatorio[36] anche quando l'atteggiamento del datore di lavoro fosse stato dilatorio[37]. Negli scioperi generali nei trasporti[38] ha esteso la regola sulla rarefazione che vieta di effettuare scioperi plurimi[39], per tutelare gli utenti dai

[32] Il Patto per i Trasporti, sottoscritto il 23 dicembre 1998, conteneva un Protocollo sulle regole delle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti; nei punti 5.2 e 5.3 introduceva l'obbligo di prevedere le procedure di raffreddamento e conciliazione da inserire nei contratti collettivi. M. D'ANTONA, *Per una storia del "Patto per i trasporti"*, in *QS*, 2000, 1-2, pp. 73 ss.; T. TREU, *Il Patto dei trasporti*, in *Il Lavoro delle Pubbliche Amministrazioni*, 1991, 1, pp. 11 ss.

[33] L'articolo 5 stabilisce come regola generale, salvo diverso accordo, un preavviso di almeno cinque giorni e la realizzazione dell'assemblea in orario di lavoro tra il sesto e il decimo giorno, recando il minor pregiudizio possibile al regolare funzionamento dell'attività aziendale.

[34] Delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2002. Nel trasporto pubblico locale, l'Accordo nazionale del 28 febbrario 2018 è stato sostituito dalla regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nelle materie dell'informazione all'utenza e della rarefazione, con delibera del 23 aprile 2018, n. 18/38, pubblicata in GU il 19 maggio 2018, n. 115. Tale posizione è stata ribadita dalla Commissione di Garanzia nella delibera n. 23/27 (seduta 13 febbraio 2023).

[35] Delibera n. 08/241 del 14 aprile 2008.

[36] Si consulti anche la delibera n. 03/119 del 17 luglio 2003.

[37] Delibera n. 10/32 del 18 gennaio 2010.

[38] Delibera n. 03/134.

[39] Con delibera n. 22/279 (seduta del 12 dicembre 2022) la Commissione di Garanzia ha applicato agli scioperi generali con ripercussioni sul settore dei trasporti un obbligo che aveva escluso nei suoi primi indirizzi interpretativi (del. n. 03/134) ed applicato solo temporaneamente (delibere n. 22/22, seduta dell'8 febbraio 2022 e n. 22/129, seduta del 27 maggio 2022). La Commissione ha altresì deliberato di effettuare una valutazione di impatto sugli scioperi generali, con le indicazioni su ambito e rilevanza territoriale, servizi prestati, sussistenza di servizi alternativi, anche attraverso una valutazione ex ante ed un avviso sintetico graduato in base ad una presunzione di vulnerabilità dell'azione di protesta distribuita su quattro livelli: basso/verde (0-9%), moderato/giallo (10-24%), alto/rosso (25-50%), critico/nero (51-100%).

disagi ed è intervenuta sugli obblighi di tregua[40]e sull'efficacia soggettiva degli accordi sulle prestazioni indispensabili.

Tali interpretazioni hanno chiarito l'orientamento volto a evitare l'emersione di conflitti[41], interferendo con le decisioni del soggetto collettivo sull'opportunità e sul momento della proclamazione, dettando alle parti i tempi della negoziazione, imponendo aggravi ai soggetti sindacali.

6. I poteri normativi della Commissione di Garanzia

Il testo originario della legge, con l'obiettivo di incentivare la regolazione dei soggetti collettivi, attribuiva alla Commissione di Garanzia poteri di controllo sugli accordi collettivi e di proposta, ove li ritenesse non idonei a garantire le prestazioni essenziali. Non consentiva che l'autorità di garanzia si addentrasse nel merito del conflitto e dell'accordo, circoscrivendone i poteri di proposta alla definizione delle linee interpretative che le parti avrebbero potuto recepire o ignorare[42]. L'unico intervento era subordinato alla richiesta congiunta delle parti interessate e consisteva nell'emanazione di un lodo arbitrale, nel caso di uno stallo negoziale seguito ad un accordo giudicato non idoneo.

Il legislatore manifestava così la propria preferenza per la regolazione sindacale e per una sua trasposizione nell'ordinamento statale, con i meccanismi di raccordo previsti dalla stessa legge. Tale quadro presupponeva, però, un sistema di relazioni industriali fondato su regole certe, capace di giungere ad un accordo in tempi brevi. Lo stallo negoziale avrebbe potuto giustificare l'intervento dell'autorità amministrativa[43], che originariamente era previsto come *extrema ratio*. Tuttavia, l'aumento delle ordinanze di precettazione costituiva il segnale dell'inceppamento del sistema, dovuto più all'assenza di regole nelle relazioni industriali e sulla rappresentanza che a difetti della regolazione legale.

---

[40] Sulla titolarità del diritto di sciopero si rinvia a L. NOGLER, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, pp. 97-116. In chiave comparata, M. BIRGILLITO, *La antigua y controvertida cuestión de la titularidad del derecho de huelga en un enfoque comparado italo español*, in *Revista de Derecho Social de Latinoamérica*, 2016, 2, pp. 203-220.

[41] Delibera n. 00/210.

[42] U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 1 e 257.

[43] M. D'ANTONA, *La Commissione di Garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, cit., p. 143.

La Commissione ha quindi sostenuto l'obbligatorietà della sua proposta, riconoscendone la natura cogente e attribuendosi una funzione arbitrale che non era prevista nel testo originario della legge, per supplire alla mancanza di accordi in alcuni settori: con delibera del 10 ottobre 1991 ha assegnato valore vincolante alle proposte formulate alle parti in mancanza di accordo, minacciando l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge nel caso in cui non avessero garantito le prestazioni indispensabili.

L'obbligatorietà della proposta si è poi sedimentata nella giurisprudenza di legittimità, che in progressione l'ha ritenuta un «giudizio autorevole, estraneo alla sfera giuridica»[44], un «possibile parametro», un «elemento di valutazione significativo», un «punto di riferimento sicuramente autorevole» ed un «parere dotato della più alta attendibilità e quindi vincolante sino a prova contraria».

Le interpretazioni della Commissione e della giurisprudenza hanno dunque anticipato la soluzione accolta dal legislatore del 2000, che ha accordato all'autorità di garanzia il potere di dettare una regolazione cogente che individuasse in ciascun settore le prestazioni indispensabili da garantire nel caso di astensione collettiva dal lavoro e le misure ritenute necessarie[45]. La regolazione dettata in sostituzione degli attori collettivi sarebbe stata provvisoria, poiché sarebbe stata superata dal successivo accordo raggiunto dalle parti idoneo per la Commissione.

La norma di legge contemplava espressamente soltanto il caso dell'inidoneità dell'accordo, ma, in analogia a quanto previsto per i codici di autoregolamentazione degli autonomi[46], la Commissione è intervenuta in via di prassi anche nel caso di mancanza di accordo[47].

Il modello di regolazione successivo all'intervento della legge n. 83/2000 è poi consistito in un doppio intervento eteronomo: quello di fonte legale, che ha definito i parametri per la Commissione e per gli stessi soggetti collettivi, e quello di natura amministrativa, con le delibere dell'autorità di garanzia. Il legislatore ha così ampliato la sfera d'intervento della Commissione, sottraendo agli attori collettivi alcuni ambiti di discrezionalità nella regolazione di un diritto di cui sono titolari.

---

[44] La scansione in A. PILATI, *La Commissione di Garanzia nell'opinione dei giudici*, in *Lavoro e diritto*, 1998, p. 370.

[45] T. TREU, *Il conflitto e le regole*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2000, 86, p. 285 ss. Cfr. E. ALES, *Sciopero ultima ratio e principio di libertà sindacale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 559.

[46] Per un approfondimento su tali forme di astensione collettiva, G. NICOSIA, *La sostenibile leggerezza del confine tra sciopero e astensione collettiva dei lavoratori autonomi*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2004, I, p. 121.

[47] M.V. BALLESTRERO, *La Commissione di Garanzia dieci anni dopo*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2001, 25, p. 31.

6.1. Indirizzi interpretativi recenti

La Commissione di Garanzia ha fatto uso della regolazione unilaterale principalmente nei settori del trasporto aereo, del trasporto pubblico locale, delle poste e telecomunicazioni e del patrimonio storico-artistico. Il suo ruolo di mediazione è stato sostituito da un intervento regolativo delle prestazioni indispensabili e degli obblighi procedimentali imposti alle parti.

Il ruolo contestuale di parte ed arbitro del conflitto si è reso manifesto nella delimitazione dei presupposti per l'applicazione della provvisoria regolamentazione sulle procedure di raffreddamento: l'indisponibilità delle parti all'accordo, l'impossibilità di realizzarne l'audizione, la mancata ricezione di notizie sullo stato delle trattative, l'aperto dissenso alla sua proposta.

Nel trasporto aereo[48] la Commissione ha stabilito che le parti dovessero astenersi da iniziative unilaterali e ricercare nella conciliazione le soluzioni alternative[49]. Nel trasporto pubblico locale[50] ha sostituito le regole sulla rarefazione[51] e sugli obblighi di informazione all'utenza previste dall'accordo collettivo nazionale del 28 febbraio 2018, malgrado i sindacati, in dissenso sulla proposta riguardante la fascia oraria di garanzia, avessero raggiunto l'accordo su tutti gli altri aspetti. Nel trasporto pubblico locale[52], come nelle poste e telecomunicazioni[53], ha ritenuto che l'indisponibilità all'accordo fosse una condizione sufficiente per la regolamentazione provvisoria[54]. Sebbene le parti lamentassero l'impossibilità di un'audizione sui contenuti dell'accordo e gli ostacoli della regolazione unilaterale per il percorso negoziale, la Commissione ha risposto auspicando che l'esame della sua proposta potesse costituire un elemento d'impulso per la definizione dell'accordo[55]. Nel settore degli appalti e del supporto ferroviario[56], malgrado la disponibilità delle parti a raggiungere l'accordo, la mancata ricezione di notizie sullo stato delle trattative è stato considerato un motivo valido

[48] La disciplina sulle prestazioni indispensabili del trasporto aereo era contenuta nella proposta formulata dalla Commissione il 23 giugno 1994, integrata dall'accordo Alitalia, Intersind, Assaeroporti del 22 luglio 1994 e dall'Accordo Enav/Filt, Fit, Uilt, Licta, Anpcat, Cisal-Av, Cil-Av, Ugl-Fnt, Assiuolo Quadri, Sacta del 16 aprile 1999. In seguito all'entrata in vigore della legge n. 83/2000, la Commissione ha invitato le parti ad adeguare gli accordi alle modifiche legislative (del. 01/92 del 16 luglio 2001), dettando la provvisoria regolamentazione.

[49] Delibera n. 01/70 del 14 giugno 2001.

[50] Delibera n. 06/506 del 19 settembre 2006.

[51] Delibera n. 18/38 del 23 aprile 2018.

[52] Delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2002 .

[53] Delibere n. 02/37 del 7 marzo e n. 02/152 del 25 luglio 2002.

[54] La richiesta di un incontro, da presentare all'ente gestore del servizio, specificando per iscritto i motivi della proclamazione dello sciopero, l'oggetto della rivendicazione, la risposta entro i tre giorni successivi e la durata dello sciopero, non superiore a quattro ore continuative.

[55] Nota del 13 giugno 2002.

[56] Delibera n. 04/590 del 29 ottobre 2004.

per la regolamentazione su preavviso, durata, intervalli, prestazioni indispensabili e procedure di raffreddamento e conciliazione.

La provvisoria regolamentazione è progressivamente divenuta il principale strumento di regolazione del conflitto, alterando l'equilibrio tra le fonti e disincentivando il raggiungimento dell'accordo. In alcuni casi la regolazione si è tradotta in definitiva, sostituendo i soggetti collettivi; in altri, la Commissione ha validato l'accordo, ma ne ha esteso il campo di applicazione[57].

Questi elementi, uniti al frequente utilizzo della precettazione da parte dell'autorità amministrativa, hanno rafforzato la posizione ostile al diritto di sciopero, al soggetto collettivo e alle azioni di lotta.

7. I poteri di intervento dell'autorità amministrativa

La legge n. 146/1990, nella sua struttura originaria, configurava la precettazione come il meccanismo di chiusura della regolazione, per tutelare i diritti fondamentali della persona quando non si rendesse in altro modo possibile[58]. Tuttavia, nelle applicazioni più recenti, essa si è convertita in uno strumento ordinario d'intervento nel conflitto.

L'autorità amministrativa ha differito l'astensione collettiva o invitato le parti a unificare le azioni di sciopero in un'unica giornata, come negli scioperi di quest'autunno[59]. La Commissione ne ha tollerato la prassi diffusa, formulando all'autorità amministrativa le principali segnalazioni riguardo agli scioperi nei trasporti (ferrovie e trasporto aereo), dove si è registrata la conflittualità più elevata[60].

Il cambiamento del quadro normativo ha determinato altresì un mutamento nella prassi degli attori. Per attivare il procedimento finalizzato all'emanazione dell'ordinanza è difatti necessaria la

[57] Nel settore del patrimonio storico-artistico, con delibera n. 16/01 dell'11 gennaio 2016, la Commissione di Garanzia ha adottato una proposta di regolamentazione provvisoria in materia di prestazioni indispensabili, includendovi anche l'apertura al pubblico dei musei e degli istituti e luoghi di cultura indicati dall'art. 101, comma 3, del Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), integrando l'Accordo nazionale sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali del Comparto Ministeri dell'8 marzo 2005. Dopo una prima indisponibilità, le parti hanno raggiunto l'accordo il 23 febbraio 2016. In data 14 marzo 2016 la Commissione ha revocato la provvisoria regolamentazione e ritenuto idoneo l'accordo (con delibera 14 marzo 2016).

[58] Anche per la Cass., 20.03.1999, n. 2625, la precettazione è uno strumento eccezionale, al quale ricorrere soltanto in presenza dei presupposti richiesti.

[59] Due ordinanze di precettazione sono state emesse in data 27 settembre e 14 novembre 2023 (n. 196 T), limitando la durata degli scioperi del 29 settembre e del 17 novembre.

[60] Ordinanze n. 175/T del 7 dicembre 2010 e n. 170/T del 25 maggio 2010 nel trasporto pubblico ferroviario e locale.

proposta della Commissione: tuttavia, mentre nella precedente cornice legale l'autorità precettante non poteva discostarsi dalle previsioni contenute nella proposta dell'organo di garanzia, «salvo che per la comprovata necessità di adattarle, di integrarle o di specificarle in rapporto a particolari condizioni ambientali», secondo un indirizzo recente[61] essa può discostarsene, dandone congrua motivazione e informandola preventivamente.

Le interpretazioni estensive sui presupposti che legittimano l'attivazione della precettazione senza il controllo dell'organo di garanzia hanno riscontrato l'esistenza del fondato pericolo del pregiudizio grave e imminente in presenza di presupposti opinabili: nel trasporto aereo, nell'abnorme concentrazione degli scioperi nelle aree del trasporto passeggeri e dell'assistenza al volo[62]; nel settore dei taxi, nelle astensioni collettive non regolarmente preannunciate che avrebbero potuto incidere gravemente sul servizio pubblico[63].

Le prassi recenti hanno dunque attribuito alla precettazione la funzione di esautorare i soggetti collettivi ed eludere le garanzie procedimentali del contemperamento tra diritti.

La regolazione è stata, allora, contesa tra l'autorità amministrativa e la Commissione di Garanzia, con la finalità di indebolire l'esercizio di un diritto fondamentale che costituisce un pilastro dell'architrave costituzionale.

8. Valutazioni finali

La valutazione del ruolo dell'autonomia collettiva nell'assetto costituzionale conduce a sciogliere due nodi interpretativi: quali sono i limiti che, in accordo ai precetti costituzionali, possono essere apposti allo sciopero (dunque con quali diritti esso vada bilanciato) e qual è lo spazio da riconoscere alle organizzazioni sindacali nel governo del conflitto. Poiché lo sciopero è un diritto costituzionale fondamentale, si rende indispensabile individuare, secondo una tecnica definitoria che si avvalga di una ristretta elencazione tassativa, i diritti fondamentali dei cittadini[64]. Le clausole di essenzialità costruite dalla legislazione italiana sono difatti generiche.

Gli strumenti regolativi maggiormente conformi ai precetti costituzionali sono quelli dell'autonomia collettiva. In un sistema maturo di relazioni industriali, l'ordinamento sindacale è capace

[61] Con delibera 11 aprile 1991.
[62] Delibera n. 05/229 bis.
[63] Delibera n. 06/381 (seduta 5 luglio 2006).
[64] A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales*, cit., p. 125.

di creare al proprio interno le strutture di controllo legittimate dagli stessi attori collettivi e l'intervento dello Stato, al di là di una funzione promozionale dell'autonomia collettiva, non è necessario né auspicabile[65].

L'imparzialità delle autorità esterne al conflitto costituisce il secondo asse attorno al quale ruota la regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, poiché legittima l'intervento delle autorità esterne ai soggetti collettivi. Sebbene la Commissione di Garanzia costituisca un organismo formalmente indipendente, essa perde la propria neutralità per assumere una posizione attiva in favore degli interessi dell'utenza, incidendo sulla sfera giuridica dei lavoratori e dei soggetti collettivi nell'esercizio di un loro diritto costituzionale fondamentale. Pertanto, se essa non può dirsi imparziale, nel senso di assumere delle decisioni che rappresentino la sintesi delle diverse istanze, né è esposta ad alcuna forma di responsabilità, viene meno il presupposto che legittima il suo intervento nella regolazione[66].

La solidarietà è, infine, il terzo pilastro della regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Tale principio va letto in contrapposizione alle argomentazioni liberali sulla legittimità della regolazione eteronoma e la sconvenienza del governo sindacale del conflitto, e a quelle post-industriali che interpretano gli utenti come ostaggi degli scioperanti.

L'interpretazione sistematica dei precetti costituzionali impone dunque il riconoscimento del conflitto come un elemento strutturale delle relazioni industriali e delle moderne Costituzioni[67]. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali costituisce lo strumento per difendere la centralità dei servizi pubblici nello Stato sociale e per rivendicare i diritti sociali a fondamento della cittadinanza, che si sviluppa attorno ai principi di eguaglianza e democrazia tracciati dalle Costituzioni.

8.1. Conclusioni aperte

Le considerazioni conclusive mirano a porre in tensione gli elementi analizzati, utilizzando

[65] Per un'analisi comparata dei soggetti regolatori dello sciopero nei servizi pubblici essenziali si rinvia allo studio precedente: M. BIRGILLITO, *Una mirada comparada sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales y sus sujetos reguladores: Italia y España*, in *Revista de Derecho Social*, 2016, 73, pp. 203-230.

[66] M.G. GAROFALO, *Del valore giuridico della proposta della Commissione di Garanzia ovvero del dovere professionale di essere "laici"*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1990, 4, pp. 714 ss.

[67] La regolazione della legge n. 146/1990 recepisce il conflitto come elemento fisiologico delle relazioni industriali e ne regola l'esercizio sviluppando forme di solidarietà tra i lavoratori. M. D'ANTONA, *La Commissione di Garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, cit., p. 143. Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il diritto di sciopero ieri e oggi*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1991, 4, p. 1173.

gli strumenti concettuali propri degli studi extra-giuridici sul lavoro. L'ipotesi prende avvio dalla considerazione del diritto come parte di un'esperienza collettiva, immerso nella realtà sociale, alla quale partecipa, condizionando la costituzione degli attori attraverso un complesso di regole sui rapporti sociali che si sviluppano al di là di esso[68]. Un'analisi delle formule di regolazione del conflitto che si soffermi esclusivamente sull'interpretazione delle norme e delle istituzioni deputate alla sua regolazione incorrerebbe nei limiti interpretativi evidenziati.

Il primo nucleo di osservazioni si sofferma sulle questioni metodologiche e definitorie.

Gli argomenti utilizzati per giustificare la peculiarità del conflitto nei servizi pubblici essenziali e la specificità della regolamentazione rinviano ad un'operazione metodologica che seleziona un insieme di attività eterogenee, sulla base delle loro caratteristiche, per applicarvi una regolamentazione specifica. L'operazione di frammentazione della realtà negli ambiti sui quali si decide di intervenire rimanda all'assunzione di una responsabilità politica.

Le restrizioni applicate al conflitto dei lavoratori dei servizi pubblici essenziali si traducono, da un punto di vista giuridico, nella regolamentazione che viene costruita attorno alla definizione di servizi essenziali. L'elemento definitorio costituisce pertanto una questione metodologica centrale.

La traduzione legale e giurisprudenziale del significante servizio essenziale, con attività eterogenee, ulteriormente estese dalle delibere delle autorità pubbliche, apre interpretazioni estensive: negli Stati pluriclasse gli interessi dei cittadini ricevono un riconoscimento costituzionale quasi onnicomprensivo. La tecnica definitoria di tipo teleologico permette di sfilacciarne le trame, con l'unico limite di riscontrarne una correlazione, più o meno diretta, con gli interessi costituzionali. D'altro canto, i tentativi di definire il servizio in rapporto ad una sua caratteristica ontologica si prestano ad altrettante obiezioni.

A nostro giudizio, l'essenzialità del servizio va analizzata mediante l'approfondimento dei meccanismi alla base della costruzione delle necessità sociali e della loro espressione, evidenziata nel legame tra interessi vitali e servizi pubblici con i quali la traduzione giuridica entra in tensione. Se si privilegia la metodologia del salariato nello studio dei rapporti sociali all'interno del modo di produzione capitalista, i servizi pubblici essenziali possono essere definiti come l'insieme delle attività finalizzate al soddisfacimento delle necessità sociali primarie, determinate socialmente e riferite ad un momento storico determinato, al fine di garantire la formazione, il mantenimento e la

[68] P. ROLLE, *Por un análisis ampliado de la relación salarial*, cit., pp. 145-175.

riproduzione della forza lavoro.

Il secondo nucleo di osservazioni è rivolto a porre in tensione le definizioni giuridiche.

La prima contraddizione viene rilevata nelle decisioni sul bilanciamento tra gli interessi in conflitto e sulla definizione dei servizi essenziali. Tale operazione può, a nostro giudizio, essere letta come una manifestazione delle correlazioni di forza esistenti, in un momento determinato, che sono a loro volta espressione della molteplicità degli interessi che coinvolgono i rapporti sociali dei salariati (una classe affatto omogenea)[69] e le loro formule di rappresentanza. Il dibattito trascende l'ambito strettamente giuridico – la formalizzazione delle situazioni giuridiche nei diritti costituzionali e le tecniche regolatorie applicabili – e si sposta su un piano politico, nell'ambito del quale i conflitti che attraversano la società nel suo complesso sono oggetto di mediazione.

La seconda contraddizione riguarda la tensione dialettica tra la regolazione autonoma dei soggetti collettivi, che nell'articolazione concettuale dell'autonomia collettiva rimette alla teoria dell'ordinamento intersindacale, e la regolazione eteronoma delle articolazioni del diritto pubblico (la legge e la autorità amministrativa)[70].

A tal proposito si è argomentato che la garanzia del diritto al conflitto dipende anche dalla legittimità che l'ordinamento giuridico riconosce ai soggetti in esso implicati, dovendo coinvolgerli e non sostituirvisi. Si sono evidenziate le contraddizioni derivanti dall'imposizione unilaterale e si è evidenziato che, attraverso la scelta della tecnica normativa (un riconoscimento pieno all'autonomia collettiva o una mediazione con formule ibride di regolazione), il potere politico riconosce e attribuisce legittimità alle norme collettive o, viceversa, delega all'autorità pubblica il controllo o l'intervento diretto sul conflitto, in risposta ad una correlazione di interessi propria di un momento determinato. Si sono evidenziate le difficoltà crescenti di accedere al conflitto: l'introduzione delle clausole di tregua, i vincoli procedimentali, la difficile negoziazione sui servizi minimi e l'intervento restrittivo delle autorità pubbliche. Tali elementi contribuiscono a limitare la capacità lesiva del conflitto e la forza contrattuale del sindacato nelle rivendicazioni collettive, in quanto riducono la pressione collettiva e l'esercizio del contropotere sociale; almeno nella misura in cui il sindacato non sia capace di tradurre la rinunzia parziale alla manifestazione conflittuale in una controprestazione che si concretizzi in un miglioramento delle condizioni di vita dei salariati e in aumenti salariali.

---

[69] P. ROLLE, *Où va le salariat?*, Losanna, 1997, pp. 34-35.

[70] Sul punto si rinvia a M. BIRGILLITO, *Estudios sobre la regulación del conflicto en las sociedades salariales*, in *Trabajo y Derecho,* 2022, 89, pp. 1-26; EAD., *La huelga en los servicios esenciales desde una perspectiva comparada. Italia y España*, Albacete, 2019.

Tuttavia, gli equilibri (provvisori e variabili) tra le fonti (autonome ed eteronome) della frazione delle relazioni salariali esaminate rimandano a dinamiche più complesse. Le norme, siano esse eteronome o autonome, non possono svincolarsi dai rapporti sociali che gli attori costruiscono. Proprio la molteplicità di ruoli, apparentemente contraddittori, che il sindacato riveste nella gestione delle politiche pubbliche dei salariati, tra i quali l'attività di contrattazione collettiva e di concertazione sociale, pone in evidenza la sua polifunzionalità su una pluralità di livelli decisionali. Questa duplicità di ruoli apparentemente contraddittori, rispetto ai quali il movimento sindacale rivendica gli interessi dei propri rappresentati e partecipa direttamente alla gestione della forza lavoro come interlocutore dello Stato[71] attraverso la concertazione e la partecipazione nell'adozione delle politiche pubbliche, può costituire l'ambito di osservazione dell'ambivalenza della regolamentazione del e sul lavoro, che viene costruita sulla trama della regolazione eteronoma ed autonoma, integrando in entrambi i casi un complesso di decisioni a cascata provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato.

La valutazione sul conflitto si sposta dunque dal tipo di regolazione applicata ai confini negoziali riconosciuti al soggetto sindacale, affinché svolga il proprio ruolo di garante degli interessi collettivi. La gestione delle rivendicazioni dei collettivi rappresentati e della forza lavoro nel suo complesso, che riveste altresì le forme dei trasferimenti di salario indiretto attraverso i servizi pubblici, è dunque un fenomeno complesso.

Le decisioni dei soggetti pubblici possono pertanto essere lette sotto una duplice lente: un piano strutturale, nel contesto di un'analisi astratta delle relazioni sociali, che rimette alle dinamiche della moltiplicazione della divisione sociale del lavoro ed all'aumento delle interdipendenze funzionali, con la generalizzazione di morfologie di tipo reticolare[72]; ed un piano congiunturale, che si dispiega nelle politiche di svalutazione salariale, con l'aumento dell'esercito di riserva, l'impoverimento dei salariati, la diminuzione dei trasferimenti indiretti, la privatizzazione e le esternalizzazioni dei servizi pubblici, la limitazione degli spazi di negoziazione e di conflitto. Le decisioni congiunturali, tra le quali l'imposizione di una soluzione unilaterale al conflitto, tese a reprimere la manifestazione visibile di un conflitto strutturale, non possono allora spiegarsi solo nei termini di decisioni adottate dai governi o da gruppi di pressione. A un livello più generale, esse rispondono alle

[71] Una critica al diritto del lavoro in P. ROLLE, *Por un análisis ampliado de la relación salarial*, in *Cuadernos de relaciones laborales*, 2003, 2, pp. 145-175.

[72] J. GARCÍA LÓPEZ, *Pierre Naville y la otra sociología del trabajo*, in *Política y Sociedad*, 2001, 38, pp. 197-216.

trasformazioni dell'organizzazione della produzione e all'interconnessione tra mercati a scala internazionale, che limitano la possibilità d'intervento degli Stati sulle proprie strutture sociali, e rispondono a dinamiche complesse e difficilmente controllabili dalle stesse istituzioni dello Stato, in quanto rimandano alla configurazione della forma valore, storicamente determinata. Al livello strutturale, alla frammentazione del processo produttivo in strutture reticolari[73] e ai cambiamenti nella composizione del capitale possono ascriversi l'aggiornamento e la costante concrezione delle prestazioni essenziali, con le difficoltà che quest'operazione comporta: quell'insieme di attività che venivano realizzate da sola impresa pubblica oggi sono frammentate tra una miriade di imprese e soggetti economici, imponendo un costante aggiornamento delle attività da includere come delle prestazioni essenziali.

Un terzo nucleo di considerazioni evidenzia, infine, le questioni inerenti ai meccanismi di solidarietà sociale ai quali appella il conflitto nei servizi pubblici essenziali e l'oggetto della sua regolazione: il lavoro (come attività o come mediazione sociale).

I procedimenti e le regole che definiscono gli interessi coinvolti e ne mediano i conflitti rinviano ad opzioni politiche che trascendono il conflitto puntuale e che si muovono su un piano astratto (la regolazione delle relazioni sociali), nel quale intervengono fenomeni e strumenti di politiche pubbliche che, a lungo termine, possono determinare l'esito degli obiettivi del conflitto. L'attenzione che il conflitto nei servizi pubblici necessariamente rivolge ai rapporti sociali che compongono la realtà nella sua temporalità[74] può evidenziare una costruzione teorico-normativa che trascenda l'orizzonte sul quale si muove il diritto e l'attività concreta del lavoro. Tale osservazione può mostrare la propria coerenza nell'affrontare la complessità delle relazioni sociali che costituiscono la realtà sociale, insinuarsi tra le pieghe delle contraddizioni sociali per esplorare e costruire delle prospettive emancipatorie, utilizzando come punto di partenza la relazione centrale del capitalismo: il lavoro come relazione salariale[75].

MARIALAURA BIRGILLITO
Universidad Complutense de Madrid

[73] J. FREYSSINET, *Quels acteurs et quels niveaux pertinents de représentation dans un système productif en restructuration?*, in *Revue de l'IRES*, 2005, 1, pp. 319-334.

[74] M. POSTONE, *Tiempo, trabajo y dominación social. Una reinterpretación de la teoría crítica de Marx,* Madrid, 2006.

[75] P. ROLLE, *Por un análisis ampliado de la relación salarial*, cit., pp. 145-175.