

I Quaderni della

Commissione



Sommario

RELAZIONE ANNUALE 2017

Intervento del Presidente Santoro Passarelli Pag. 3

SPECIALE PREMIO GIUGNI a cura di *Daniele Michelli*

9 marzo 2017: III Edizione del Premio Gino Giugni ” 20

Un ricordo di Gino Giugni *di Gian Primo Cella* ” 24

L’astensione collettiva dei lavoratori autonomi
nei servizi pubblici essenziali *di Luana Balducci* ” 27

DOTTRINA

Un accordo di “autoregolamentazione”
della proclamazione dello sciopero *di Paolo Pascucci* ” 37

Appunti sull’obbligo di comunicazione preventiva
di partecipazione allo sciopero *di Orsola Razzolini* ” 45

Sull’obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione
allo sciopero (discutendo con Orsola Razzolini)
di Alessandro Bellavista ” 58

I Quaderni della

Commissione

DOCUMENTAZIONE

Le assemblee dei lavoratori in orario di lavoro.

Ragioni e prospettive dell'intervento

della Commissione di garanzia *di Tiziana Sorbello* Pag. 61

Osservatorio di Giurisprudenza

di Caterina Valeria Sgrò e Ivana Sechi " 76

Massimario *di Giovanni Pino* " 80

I Quaderni della Commissione

Periodico Semestrale - Aut. Tribunale di Roma n. 289 del 19 ottobre 2012

DIREZIONE SCIENTIFICA

Lauralba Bellardi
Alessandro Bellavista
Domenico Carrieri
Orsola Razzolini
Giuseppe Santoro Passarelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Daniele Michelli

COORDINATORE EDITORIALE

Giovanni Pino

REDAZIONE

Francesco Adinolfi
Fabio Paolucci
Antonio Petagna
Paolo Romano
Ivana Sechi
Caterina Valeria Sgrò

SEGRETERIA

Daniela Galeone
(redazionequaderni@cgsse.it)

Hanno Collaborato

Luana Balducci
Gian Primo Cella
Paolo Pascucci
Tiziana Sorbello

Progetto Grafico, Impaginazione e Stampa:

STILGRAFICA s.r.l.
Via Ignazio Pettinengo, 31/33
00159 Roma
Tel. 06 43588200 - Fax 06 4385693

Chiuso in tipografia il ?????

Direzione e Redazione:

Piazza del Gesù, 46 - 00186 Roma - Tel. 0694539600 - Fax 0694539680 - www.cgsse.it

In copertina: Sede della Commissione di garanzia. Palazzo Cenci - Bolognetti (Foto D.M.®)



Sull'obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero (discutendo con Orsola Razzolini)

di Alessandro Bellavista

Professore di Diritto del Lavoro nell'Università di Palermo e Componente della Commissione di Garanzia

La regolazione dello sciopero è affidata, in base all'art. 40 Cost., alla riserva di legge. Il che significa che, nella materia dello sciopero dei servizi pubblici essenziali, la Commissione di garanzia può esercitare i suoi poteri solo negli stretti ambiti consentiti dalla legge regolatrice. E non dimenticando mai che la stella polare dell'intervento della Commissione è il contemperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali degli utenti. Sicché resta fuori dalla visuale (e dalla competenza) della Commissione l'eliminazione di ogni disagio a causa dello sciopero ovvero la garanzia di normale funzionamento dei servizi interessati.

Pertanto emerge come, in un eventuale regolamentazione provvisoria della Commissione, sia impossibile prevedere un obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero da parte dei singoli lavoratori, in quanto non è rinvenibile alcuna norma abilitante in materia. Nemmeno lo stesso obbligo può es-

sere considerato una "prestazione indispensabile" alla stregua della legge, poiché il concetto di indispensabilità implica un legame immediato e senza alternativa tra la specifica prestazione e le finalità da garantire (quelle di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge n. 146/1990: la salvaguardia, nel loro contenuto essenziale, dei diritti fondamentali degli utenti): un legame, quindi, che non sembra possedere il suddetto obbligo. D'altra parte, l'esperienza dimostra che, nonostante l'assenza di un obbligo del genere, non si sono quasi mai riscontrate compromissioni eccessive delle anzidette finalità.

Derivare tale dovere dall'obbligo di informazione di cui all'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990 appare un processo argomentativo fin troppo incoerente e radicato su presupposti del tutto controvertibili. Anche perché non vi sarebbe connessione o consequenzialità diretta tra l'effettività del dovere d'informazione a carico dei gestori dei servizi pubbli-

ci e tale supposto obbligo imposto ai lavoratori. Peraltro, dal punto di vista della logica giuridica, è difficile pensare che un dovere gravante su un soggetto (il gestore) a favore di un altro (l'utente) presupponga un obbligo a carico di un terzo (il lavoratore). In realtà, l'effettività dell'obbligo d'informazione a carico delle aziende sarebbe più direttamente garantita da un'adeguata (e anche più ampia di quanto sia solitamente avvenuto) fissazione delle prestazioni indispensabili, che rientra perfettamente nelle competenze della Commissione. In questo modo si realizzerebbe il contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti fondamentali degli utenti. Sul piano pratico, va poi sottolineato che spesso i gestori dei servizi pubblici nemmeno adempiono correttamente l'obbligo di comunicazione gravante a loro carico e, perciò, contribuiscono ad enfatizzare gli effetti dello sciopero a danno di un'utenza disinformata.

Parimenti sorgono forti dubbi sulla stessa possibilità che tale obbligo sia previsto dalle parti collettive. Di ciò non parla l'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, che radica il potere regolativo dei soggetti collettivi. Inoltre, una previsione siffatta implicherebbe un atto dispositivo del diritto fondamentale di sciopero dei lavoratori; cosa non rientrante nelle competenze di alcun soggetto collettivo, e che se si verificasse determinerebbe l'insanabile nullità della clausola. Il che è comprovato dal

fatto che, laddove la contrattazione collettiva preveda una forma di comunicazione preventiva, essa è configurata come volontaria e giammai come obbligo.

Di conseguenza, la stessa Commissione non potrebbe effettuare alcuna valutazione di idoneità di clausole siffatte, per i motivi messi in evidenza poc'anzi. Un'eventuale pronuncia in tal senso della Commissione sarebbe a dir poco illegittima, poiché emanata in carenza di potere.

La decisione della Commissione sarebbe, inoltre, illegittima perché, estendendo a tutti i lavoratori interessati un obbligo contrattuale che (ipoteticamente) potrebbe valere solo per i lavoratori iscritti ai sindacati stipulanti, di fatto vincolerebbe anche i non iscritti o gli iscritti a sindacati non stipulanti o i meri simpatizzanti; con l'effetto di limitare il diritto di sciopero di questi ultimi (senza la loro autorizzazione), e la libertà sindacale sostanziale dei sindacati che non hanno stipulato l'accordo o non hanno partecipato alla sua negoziazione. E, in particolare, il sindacato non parte dell'accordo si troverebbe nella singolare situazione, ogniqualvolta intenda fare uso della risorsa conflittuale, di adoperarsi per garantire un obbligo non condiviso, perché voluto da altre organizzazioni, con inevitabile perdita di *audiance*.

Terza e ultima questione è se tale obbligo possa essere previsto dalla legge, come da tempo sostengono alcuni

esponenti politici tramite la presentazione di appositi progetti di legge. Tuttavia, anche a questo riguardo emergono molteplici perplessità. Tale obbligo, infatti, altererebbe del tutto i rapporti di forza tra le parti in campo. Diffusa è la critica che, grazie alla comunicazione preventiva, il datore verrebbe a conoscenza delle simpatie sindacali dei lavoratori con il rischio di possibili discriminazioni sotterranee e di comportamenti non propriamente virtuosi. Inoltre, acquisita la notizia circa gli aderenti allo sciopero, il datore di lavoro potrebbe tranquillamente de-

cidere quale impatto debba avere l'azione conflittuale, gestendo in modo "sapiente" i contingenti di personale non aderenti oppure comunque comandabili per lo svolgimento delle prestazioni indispensabili. Insomma, si potrebbe realizzare una situazione simile a quella determinata dall'opportunistica applicazione dell'art. 19 St.lav., basata sul potere di accreditamento datoriale, che ha poi portato, a seguito del caso Fiat, alla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale della disposizione da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 231/2013.