

Articolo 6**DIRITTO DI NEGOZIAZIONE COLLETTIVA****Paragrafi : 1 - 2 - 3 - 4**

Paragrafi 1 e 2 : Consultazioni paritetiche e procedure di negoziazione volontaria

Con riguardo alla negoziazione collettiva, è opportuno ricordare il Patto sociale siglato il 22.12.1998 tra Governo e Parti Sociali.

Con esso è stata confermata e potenziata l'opzione a favore del metodo della concertazione già espressa dal Protocollo del 23.7.1993. In tale quadro viene valorizzato il ruolo delle Parti Sociali: ciò non solo al fine dell'attuazione della politica sociale del Governo, ma anche in vista degli interventi con incidenza sui rapporti tra imprese, loro dipendenti e le rispettive organizzazioni di rappresentanza.

In tale specifico ambito viene attribuito un ruolo preferenziale alla contrattazione collettiva, prevedendosi che, nella fase del preventivo confronto con il Governo, le Parti Sociali possano decidere di disciplinare i contenuti dell'intervento attraverso un accordo tra loro.

Con particolare riferimento alla trasposizione delle direttive comunitarie in materia sociale, il Patto prevede, inoltre, che "le intese tra le Parti Sociali costituiscono strumento prioritario affinché Governo e Parlamento adempiano agli obblighi comunitari".

Il Piano del dicembre 1998 ha infine confermato l'assetto contrattuale previsto nel protocollo del 23.7.93 la cui definizione ha un valore essenziale per l'ordinato svolgimento e per lo sviluppo della contrattazione collettiva.

- La legge n.402 del 29 luglio 1996 affida al Ministero del Lavoro la conservazione degli accordi o dei contratti collettivi nazionali di lavoro, depositati ai fini dell'applicazione del regime contributivo.

Struttura e procedimento della contrattazione nel pubblico impiego

-- E' stata istituita, con personalità giuridica di diritto pubblico, l'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - che ha la rappresentanza sindacale di tutte le pubbliche amministrazioni per la contrattazione nazionale.

-- Dei cinque componenti del comitato direttivo dell'ARAN, tutti nominati dal Presidente del Consiglio, tre sono proposti di concerto dai Ministri della Funzione Pubblica e del Tesoro, uno è proposto dalla Conferenza delle regioni e uno dall'ANCI e dall'UPI.

-- Tutte le Pubbliche Amministrazioni esercitano un potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN, mediante appositi comitati di settore per i contratti di comparto e mediante un organismo di coordinamento dei comitati di settori per gli accordi che definiscono o modificazioni i comparti o le aree e per gli accordi riguardanti tutti o una pluralità di comparti.

- La contrattazione nazionale è suddivisa per comparti, mentre i dirigenti costituiscono aree contrattuali autonome relative ad uno o più comparti.

La definizione e la modifica dei comparti e delle aree avviene mediante appositi accordi.

-- Sono consentiti accordi intercompartimentali "che regolano istituti comuni a tutte le pubbliche amministrazioni o riguardanti altri comparti".

-- Le pubbliche amministrazioni, eventualmente assistite dall'ARAN, possono procedere in proprio ad una contrattazione integrativa, relativa ad una o più amministrazioni anche a livello territoriale, sulle materie e nei limiti stabiliti nei contratti nazionali, nel rispetto, a pena di nullità, dei vincoli fissati dai medesimi contratti e dei vincoli di bilancio e di programmazione di ciascuna amministrazione.

L'attività contrattuale nel settore privato

Durante il 1999 sono stati recepiti 36 contratti (il 45% del totale degli 80 contratti osservati per la costruzione dell'indice) che regolano il trattamento economico di poco più di 8 milioni di dipendenti: ad essi corrisponde, in termini di monte retributivo contrattuale, il 69,6% del totale preso a riferimento per il calcolo dell'indice generale. Nei servizi destinabili alla vendita e nell'industria in senso stretto è stato recepito lo stesso numero di contratti (14), anche se il peso contrattuale più elevato è da iscriversi ai servizi destinabili alla vendita (22,2% sul totale del monte retributivo e 2,6 milioni di dipendenti coinvolti). Otto contratti sono stati recepiti nella Pubblica Amministrazione, settore dove tutti i contratti sono scaduti nel dicembre 1997.

Tra gli accordi recepiti nel mese di giugno, vi è quello dell'industria alimentare e dei servizi socio assistenziali. Gli aumenti medi mensili stabiliti in tali rinnovi sono stati rispettivamente pari a circa 40.000 lire per i dipendenti dell'industria alimentare (un ulteriore aumento avverrà a giugno 2000) e a 65.000 lire per i dipendenti dei servizi socio assistenziali.

Nel mese di luglio è stato applicato il contratto metalmeccanico che resterà in vigore dal punto di vista normativo fino al mese di dicembre 2000.

Nel mese di aprile ha trovato applicazione il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle scuole private religiose.: tale accordo prevede aumenti retributivi da gennaio 1998 a settembre 1999.

Nel mese di settembre ha trovato applicazione il contratto collettivo nazionale di lavoro del commercio: l'intesa regola il trattamento economico di più di un milione e seicentomila dipendenti.

Alla fine di dicembre 1999, seguendo l'indagine delle retribuzioni contrattuali, risultavano in attesa di rinnovo 24 accordi collettivi nazionali i quali rappresentano in termini di monte retributivo contrattuale il 14,9% di quelli osservati e si riferivano a circa 1,5 milioni di lavoratori dipendenti.

Settore pubblico.

L'occupazione nel settore privato va considerata essenzialmente nell'ambito delle disposizioni recate dall'art.39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (legge finanziaria 1998) in materia di programmazione del fabbisogno del personale e di riduzione di quello in servizio.

Per l'anno 1999 per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è stato posto l'obiettivo della riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31.12.1998 in misura non inferiore all'1% rispetto al numero delle unità in servizio al 31.12.1997 e per l'anno 1999 una ulteriore riduzione del personale in servizio in misura non inferiore allo 0,5% rispetto al numero delle unità in servizio al 31.12.1998.

Pertanto alla data del 31.12.1999 la riduzione complessiva del personale in servizio non dovrà essere inferiore all'1,5% rispetto a quello esistente al 31.12.1997

Inoltre, nell'art.22 della legge 23.12.1998 n.448, sono contenute le modifiche, a decorrere dall'anno 1999, della disciplina autorizzatoria presente nella legge n.449/97 per l'assunzione del personale, per cui:

- viene estesa la detta disciplina alla generalità delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo;
- sono incluse tutte le procedure di reclutamento e le nuove assunzioni di personale, ivi comprese quelle relative al personale già in servizio con diverse qualifiche o livelli presso la medesima o altra amministrazione pubblica;
- sono disposti i criteri, le modalità e i termini anche differenziati delle assunzioni per tenere conto delle diverse peculiarità ed esigenze delle amministrazioni stesse.

Per quanto riguarda la spesa del personale dipendente è da considerare che nel 1999 sono stati conclusi i contratti collettivi nazionali di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 per il personale dei livelli dei ministeri, degli enti pubblici non economici, della scuola, del servizio sanitario nazionale e, infine, è stato determinato il trattamento economico del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia.

Nelle valutazioni dell'occupazione nel settore pubblico una importanza assume l'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale dei dipendenti appartenenti alle varie qualifiche o livelli delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Paragrafo 3 – Procedure di consultazione e arbitrato volontario

Questione A, B, e C

Procedure di conciliazione e di arbitrato

Il Decreto Legislativo 31.12.1998 n.80, oltre a riformare la materia del pubblico impiego, ha apportato significative modifiche in materia di tentativo di conciliazione : chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti di lavoro di cui all'art.409 del c.p.c. (lavoro subordinato privato, lavoro agricolo, rapporti di agenzia e di rappresentanza, rapporti dei dipendenti da Enti pubblici economici, rapporti di pubblico impiego, per i quali le leggi speciali non prevedano la giurisdizione del giudice) deve:

- o avvalersi delle procedure di conciliazione eventualmente previste dai contratti o accordi collettivi;
- o, non intendendo avvalersi delle suddette procedure, promuovere, anche tramite l'associazione sindacale di appartenenza, il tentativo di conciliazione presso la commissione di conciliazione nella cui circoscrizione si trova l'azienda.

Antecedentemente, il tentativo di conciliazione, disciplinato dall'art. 410 del codice di procedura civile, di carattere extragiudiziale, era meramente facoltativo e non precludeva l'inizio del processo.

Attualmente, invece, il citato art.410 c.p.c., così come riformato dall'art. 36 del Decreto Legislativo n.80/98, prevede che il tentativo di conciliazione extragiudiziale sia obbligatorio : esso è condizione di procedibilità della domanda giudiziale e, in suo difetto, il giudice deve sospendere il giudizio, fissando alle parti un termine perentorio per proporre il tentativo (art.412bis c.p.c.).

Il tentativo obbligatorio di conciliazione, nelle controversie relative a rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, si svolge dinanzi ad un collegio di conciliazione istituito presso l'Ufficio Provinciale del Lavoro e della massima occupazione nella cui circoscrizione si trova l'ufficio in cui il lavoratore è addetto, ovvero era addetto al momento della cessazione del rapporto.

Le medesime procedure si applicano, in quanto compatibili, se il tentativo di conciliazione è promosso dalla Pubblica Amministrazione.

Il Collegio di conciliazione è composto dal Direttore dell'Ufficio o da un suo delegato, che lo presiede, da un rappresentante del lavoratore e da un rappresentante dell'amministrazione.

La richiesta del tentativo di conciliazione, sottoscritta dal lavoratore, è consegnata all'Ufficio presso il quale è istituito il collegio di conciliazione competente o spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento. Copia della richiesta deve essere consegnata o spedita a cura dello stesso lavoratore all'amministrazione di appartenenza.

La richiesta deve precisare:

- 1- l'Amministrazione di appartenenza e la sede alla quale il lavoratore è addetto;
- 2- il luogo dove gli devono essere fatte le comunicazioni inerenti alla procedura;
- 3- l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa;
- 4- la nomina del proprio rappresentante nel collegio di conciliazione o la delega per la nomina medesima ad un'organizzazione sindacale.

Entro trenta giorni dal ricevimento della copia della richiesta, l'Amministrazione, qualora non accolga la pretesa del lavoratore, deposita presso l'Ufficio osservazioni scritte. Nello stesso atto nomina il proprio rappresentante in seno al collegio di conciliazione. Entro i dieci giorni successivi al deposito, il Presidente fissa la comparizione delle parti per il tentativo di conciliazione. Dinanzi al collegio di conciliazione, il lavoratore può farsi rappresentare o assistere anche da un'organizzazione cui aderisce o conferisce mandato. Per l'Amministrazione deve comparire un soggetto munito di potere di conciliare.

In base all'art.11 del Decreto Legislativo n.80/1111998, la competenza a promuovere, resistere alle liti, nonché il potere di conciliare e di transigere spetta ai Dirigenti degli Uffici dirigenziali generali.

Se la conciliazione riesce, anche limitatamente ad una parte della pretesa avanzata dal lavoratore, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti del collegio di conciliazione. Il verbale costituisce titolo esecutivo.

Se non si raggiunge l'accordo tra le parti, il collegio di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se tale proposta non è accettata, i termini di essa saranno riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti.

Nel successivo giudizio sono acquisiti, anche d'ufficio, i verbali contenenti il tentativo di conciliazione non riuscito. Il giudice valuta il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa ai fini del regolamento delle spese.

La conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la Pubblica Amministrazione, in adesione con la proposta formulata dal collegio, ovvero in sede giudiziale, non può dar luogo a responsabilità amministrativa. Nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, il ricorso è notificato direttamente presso l'Amministrazione destinataria.

Per le Amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, si osservano le disposizioni delle

leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio.

In tali controversie, limitatamente al giudizio di primo grado, le amministrazioni stesse possono stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti.

Per le Amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, la disposizione di cui al precedente capoverso si applica salvo che l'Avvocatura dello Stato competente per territorio, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, determini di assumere direttamente la trattazione della causa dandone immediata comunicazione ai competenti uffici dell'Amministrazione interessata, nonché dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche per l'eventuale emanazione di direttive agli uffici per la gestione del contenzioso del lavoro. In ogni altro caso l'Avvocatura dello Stato trasmette immediatamente, e comunque non oltre 7 giorni dalla notifica degli atti introduttivi, gli atti stessi ai competenti uffici dell'Amministrazione interessata per gli adempimenti di cui sopra.

Le controversie collettive possono essere di carattere economico o giuridico.

- Le seconde riguardano l'interpretazione e l'applicazione di contratti collettivi esistenti. Nel caso in cui esse non siano risolte in via consensuale, mediante appositi accordi, soggiacciono - al pari delle vertenze concernenti la portata e l'efficacia di ogni altro atto di autonomia contrattuale - alle regole comuni che rendono possibile la risoluzione giudiziaria delle controversie.

- Le controversie economiche sono, invece, quelle che attengono alla conclusione del contratto collettivo, cioè alla definizione della disciplina da costituire per la regolamentazione dei rapporti di lavoro nell'ambito della categoria di riferimento.

- L'ordinamento vigente non prevede che tale tipo di controversia possa essere devoluta, per la sua definizione, alla autorità giudiziaria, in quanto considera normale che il relativo conflitto di interessi venga composto nell'esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti collettive.

L'intervento pubblico - esperito il più delle volte su richiesta di almeno una delle parti interessate - assume qui la forma di un intervento diretto a propiziare il raggiungimento di un accordo : si tratta, quindi, di un intervento volto a stimolare ed a supportare l'autonomia negoziale delle parti e non a sostituirvisi autoritativamente.

Le stesse regole procedurali, da osservare in occasione dei rinnovi contrattuali, sono il frutto dell'autonomia contrattuale : queste, infatti,

sono stata definite mediante l'accordo trilaterale del 23 luglio 1993 concluso tra Governo, sindacati dei lavoratori e sindacati datoriali.

I principi generali ivi delineati, recepiti dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) - inclusi quelli relativi ai vari comparti di contrattazione per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni - prevedono che :

- 1- "le piattaforme contrattuali per il rinnovo dei CCNL saranno presentate in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative tre mesi prima della scadenza dei contratti. Durante periodo, e per il mese successivo alla scadenza, le parti assumeranno iniziative unilaterali né procederanno ad azioni dirette. La violazione di tale periodo di raffreddamento comporterà come conseguenza a carico della parte che vi avrà dato causa - l'anticipazione o lo slittamento di tre mesi del termine a partire dal quale decorre l'indennità di vacanza contrattuale";
- 2 - "dopo un periodo di vacanza contrattuale, pari a 3 mesi dalla data di scadenza del CCNL, ai lavoratori dipendenti ai quali si applica il contratto medesimo non ancora rinnovato sarà corrisposto - a partire dal mese successivo ovvero dalla data di presentazione delle piattaforme, ove successiva, - un elemento provvisorio della retribuzione". L'importo di tale elemento è ricavato mediante l'applicazione di una quota percentuale del tasso di inflazione programmato ai minimi retributivi contrattuali. Questi ultimi sono aumentati, per i primi tre mesi, in misura corrispondente al 30% del predetto tasso; dopo sei mesi di vacanza contrattuale l'aumento si quantifica mediante l'applicazione del 50% del tasso programmato.

Paragrafo 4 – Azioni collettive, diritto di sciopero.

Questioni A, B, C, D, E ed F

Nello stato di diritto la tutela dei diritti è demandata all'autorità giudiziaria ed il farsi ragione da sé costituisce reato.

Nel mondo del lavoro sussistono, invece, varie forme di autotutela (definita sindacale) attuate attraverso il ricorso a particolari forme di azione diretta le quali hanno carattere eccezionale nel nostro Ordinamento e non trovano alcuna corrispondenza nelle forme in cui si manifesta l'autonomia privata.

Queste forme di azione diretta costituiscono mezzi "non giuridici" di risoluzione delle controversie collettive economiche: queste si riferiscono non a diritti già sorti, ma ad interessi privi di tutela giuridica nell'Ordinamento e possono avere ad oggetto non solo la modificazione del rapporto per quanto riguarda il suo aspetto economico, ma anche la difesa della posizione morale e della dignità professionale dei lavoratori.

Le forme più ricorrenti di autotutela sindacale sono rappresentate dallo sciopero, dalla serrata, nonché da altri mezzi di lotta sindacale quali il boicottaggio, la non collaborazione l'ostruzionismo ecc.

Lo sciopero, da sempre mezzo tipico di lotta sindacale, può considerarsi la principale forma di autotutela dei lavoratori.

Esso si configura come una astensione totale dal lavoro da parte di più lavoratori subordinati per la tutela dei loro interessi collettivi.

Lo sciopero oggi viene considerato non una semplice libertà, ma un vero e proprio diritto soggettivo fondamentale ed irrinunciabile concesso al solo prestatore di lavoro.

Limiti esterni al diritto di sciopero

Limiti soggettivi

Attesa la genericità della nozione di sciopero presupposta dal precetto costituzionale e la mancanza di una legge attuativa dello stesso, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza costituzionale il diritto di sciopero non è soggetto ad alcuna limitazione, se non a quella derivante da norme che tutelano posizioni giuridiche concorrenti quali il diritto alla vita e all'incolumità personale nonché la libertà della iniziativa economica, cioè, dell'attività imprenditoriale, che con la produttività delle aziende è concreto strumento di realizzazione del diritto costituzionale al lavoro per tutti i cittadini.

Tali limiti si configurano come limiti esterni, in quanto relativi ad eventuali contrasti tra l'interesse garantito dal diritto di sciopero con altri interessi costituzionalmente tutelati prioritari o almeno paritari.

Essi si sostanziano nell'esclusione dalla titolarità del diritto di sciopero per tutti quei lavoratori occupati in attività connesse o strumentali alla tutela di interessi costituzionalmente garantiti.

Limiti oggettivi

La mancata regolamentazione legislativa ha reso difficile definire l'esatta configurazione dello sciopero, la sua portata, i suoi limiti.

Al riguardo, oltre ai limiti originati da norme costituzionali a presidio di interessi e diritti paritari o prioritari al diritto di sciopero, ulteriori limiti furono individuati in ragione della finalità perseguita tramite lo sciopero.

Si riteneva che l'interesse collettivo potesse consistere esclusivamente in un interesse economico, con la conseguente illegittimità dello sciopero proclamato per interessi estranei alla sfera di disponibilità del datore di lavoro.

Attualmente, invece, anche per le numerose pronunce sull'argomento da parte della Corte Costituzionale, è opinione concorde che lo sciopero, inteso come totale astensione dal lavoro, si legittimi pienamente tutte le volte che sia finalizzato alla tutela degli interessi dei lavoratori, interessi che non vanno riferiti alle sole rivendicazioni retributive, ma coinvolgono e ricomprendono quel vario complesso di beni riconosciuti e tutelati nella disciplina costituzionali dei rapporti economici.

La Corte Costituzionale con sentenza n.290 del 27.12.1974 ha stabilito la legittimità dello sciopero politico purchè non sia inteso a sovvertire l'ordinamento costituzionale ed impedire od ostacolare il libero esercizio dei legittimi poteri nei quali si esprime la sovranità popolare.

La disposizione dell'art.40 della Costituzione prevede che "il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano": in applicazione di tale disposizione sono state emanate alcune norme particolari per gli addetti agli impianti nucleari (artt. 49 e 129 D.P.R. 185 del 1964) e per il personale di assistenza al volo (art. 4 legge n.42 del 1980), per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n.146 del 1990).

La giurisprudenza ha proceduto alla individuazione in via interpretativa della fattispecie protetta, elaborando la nozione di sciopero e, quindi, automaticamente i limiti di tale diritto.

Ciò ha opportunamente impedito " l'assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato al di fuori di ogni limite " (Corte Costituzionale 17 marzo 1969 n.31)

E' stata pertanto doverosa sia la distinzione tra le condotte qualificabili come sciopero e quelle estranee alla nozione accolta dalla Costituzione, sia la individuazione dei cosiddetti limiti esterni a tutela di interessi costituzionali di rilievo tale da imporre il sacrificio del diritto di sciopero.

Titolarità del diritto di sciopero.

Nel fenomeno dello sciopero si intrecciano la posizione del gruppo, cui fa capo l'interesse collettivo difeso con questo mezzo di conflitto, è la posizione del singolo, che liberamente sceglie se partecipare o no all'astensione dal lavoro.

In assenza di una legge regolatrice della relazione tra il profilo collettivo e quello individuale, è toccato all'interprete affrontare il problema.

-- La titolarità del diritto di sciopero è stata, così, riconosciuta ai singoli lavoratori, poiché a ciascuno di essi spetta, di volta in volta, la decisione sul concreto esercizio del diritto.

Ma è stato altresì, rilevato che lo sciopero può essere attuato solo per la difesa di un interesse collettivo, la cui valutazione è rimessa al gruppo.

Pertanto l'esercizio del diritto da parte del singolo è condizionato dalle determinazioni del gruppo, dal che la qualificazione dello sciopero come diritto individuale ad esercizio collettivo, affermandosi anche la necessaria pluralità degli scioperanti.

Non appare, peraltro, necessaria una previa formale delibera di proclamazione, costruita come negozio di autorizzazione allo sciopero, non potendosi ricavare un obbligo del genere o quello conseguente di preavviso minimo, poi previsto espressamente con la legge n.146 del 1990 nel solo ambito dei servizi pubblici essenziali.

-- La titolarità del diritto di sciopero spetta a tutti i lavoratori subordinati, del settore pubblico e privato dipendenti.

-- Il diritto è stato riconosciuto anche ai lavoratori autonomi parasubordinati, in quanto soggetti contrattualmente deboli nei confronti del committente coordinatore della loro prestazione.

-- Per i liberi professionisti, invece, è stato escluso un vero e proprio diritto di sciopero ex art. 40 Costituzione, fondandosi la tutela della loro protesta collettiva sui principi generali di libertà sanciti nella prima parte della Costituzione ed in particolare sulla libertà di associazione.

-- Modalità di attuazione dello sciopero

In assenza di leggi regolatrici non è consentito all'interprete imporre determinate modalità di attuazione della astensione dal lavoro.

Sono state superate quelle impostazioni che ritenevano illegittimo lo **sciopero improvviso**, cioè senza preavviso, e lo **sciopero articolato**, cioè quello a singhiozzo, in cui si succedono a brevi intervalli nell'arco della stessa giornata periodi di sciopero e periodi di offerta della prestazione, quello **parziale**, attuato solo da una parte del personale, e quello a **scacchiera**, attuato a turno dai diversi reparti.

Queste forme di sciopero, dette anomale in contrapposizione allo sciopero di tutto il personale per l'intera giornata lavorativa, erano considerate

illegittime perché causa di un danno eccessivo, e perciò qualificato ingiusto, per l'imprenditore, teorizzandosi la cosiddetta corrispettività dei sacrifici, secondo cui alla perdita della retribuzione per lo scioperante avrebbe dovuto corrispondere a carico dell'imprenditore soltanto la perdita della corrispondente produzione con esclusione di qualsiasi pregiudizio ulteriore.

Successivamente, abbandonando questa costruzione, è stato riconosciuto che lo sciopero, limitato alla mera astensione dal lavoro con esclusione dei diversi illeciti comportamenti, può essere liberamente concertato ed attuato in qualsiasi forma, restando irrilevante l'entità del danno provocato alla produzione, mentre deve essere evitato soltanto il distinto danno alle persone e agli impianti, quale limite esterno a tutela di beni preminenti che impongono, ove necessario, il sacrificio del diritto di sciopero.

- Ai fini di una migliore comprensione della ratio e del funzionamento della legge n.146/90, si ritiene opportuno commentare, così come di seguito, i dispositivi più importanti dei vari articoli di legge.

Sciopero nei servizi pubblici essenziali

-- La legge 12 giugno 1990 n.146, considera servizi pubblici essenziali "quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente garantiti, 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" (art.1, c.1).

-- Le uniche regole sostanziali dettate dal legislatore sono il preavviso minimo non inferiore a dieci giorni aumentabili per contratto collettivo (art.2, c.1 e 5) e l'indicazione della durata dell'astensione dal lavoro (art.2, c.1). Questi obbligano gravano sulle organizzazioni dei lavoratori che proclamano lo sciopero o vi aderiscono (art.4, c.1), ma vincolano anche i singoli lavoratori che non possono legittimamente scioperare se non sono stati effettuati tali adempimenti (art.4, c.2).

-- Le regole in esame servono sia a consentire all'Amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure per garantire le prestazioni indispensabili, sia a favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto, sia a consentire agli utenti di programarsi tempestivamente.

Proprio a quest'ultimo fine, le Amministrazioni e le imprese erogatrici, tempestivamente preavvisate, hanno l'obbligo di dare comunicazione adeguata agli utenti, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero e della riattivazione degli stessi al termine dell'astensione.

L'obbligo di indicazione della durata impedisce la proclamazione di uno sciopero a oltranza, per definizione a durata non predeterminata.

-- Le prestazioni indispensabili per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti della persona tutelati, nonché le misure

necessarie per consentire l'erogazione di tali prestazioni, sono individuate mediante contratti collettivi tra le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi essenziali (o le loro associazioni) e le organizzazioni sindacali dei rispettivi dipendenti.

-- Questi sindacati, mediante una accorta negoziazione della legge, hanno così ottenuto di evitare in radice il pericolo di eccessive restrizioni del diritto di sciopero, poiché sono loro stessi a pattuirle.

-- Il rischio opposto che in tal modo resti frustata proprio l'esigenza di garantire adeguatamente gli utenti cui è finalizzata la legge è fronteggiato non tanto con la previsione di una consultazione necessaria ma non vincolante delle organizzazioni degli utenti medesime, quanto con l'istituzione di una Commissione di garanzia con il compito di valutare l'idoneità delle prestazioni e misure concordate ad assicurare effettivamente i diritti della persona.

Gli accordi collettivi per la individuazione delle prestazioni indispensabili e delle misure dirette a consentirne l'erogazione possono, tra l'altro, disporre la permanenza in servizio durante lo sciopero delle necessarie quote di lavoratori (cosiddette comandate) oppure forme di erogazione periodiche (art.2,c.2).

-- Per il settore dei trasporti è previsto che i servizi comunque garantiti secondo gli accordi siano pubblicizzati unitamente agli orari dei servizi ordinari e che nei collegamenti con le isole sia assicurata la circolazione delle persone il rifornimento delle merci necessarie per l'approvvigionamento delle popolazioni e per la continuità degli altri servizi pubblici essenziali relativamente alle prestazioni indispensabili (art.3).

Gli accordi stipulati devono essere comunicati, a cura delle parti, alla Commissione di garanzia, che ne deve valutare l'idoneità ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

La Commissione è composta da nove membri, nominati dal Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato mediante scelta tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali.

La Commissione, che elegge nel suo seno un Presidente, è nominata per un triennio ed i suoi membri possono essere confermati una sola volta.

-- Se la Commissione valuta positivamente l'accordo le Amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio hanno il potere-dovere di imporre a tutti i rispettivi dipendenti le regole per l'esercizio del diritto di sciopero così definite. Non si tratta di un'attribuzione di efficacia generale al contratto collettivo, bensì, come ritenuto dalla Corte Costituzionale, dell'effetto di un procedimento in cui ha valore decisivo la delibera discrezionale di un'autorità imparziale.

Pertanto è salva la previsione secondo cui le regole approvate dalla Commissione vincolano tutti i soggetti che promuovono lo sciopero, tutti i lavoratori e tutte le amministrazioni e le imprese erogatrici del servizio.

■ La legge n.146/90 prevede una apposita precettazione in materia di sciopero, attribuendo il relativo potere non alla Commissione di Garanzia, di cui vuole preservare la posizione di terzietà, bensì al Presidente del Consiglio dei Ministri o ad un Ministro da lui delegato per i conflitti di rilevanza nazionale o interregionale ed al Prefetto per i conflitti di ambito più ristretto (art.8, c.1).

-- La precettazione consiste in una "ordinanza motivata diretta a garantire le prestazioni indispensabili " (art.8,c.2), "quando esiste un fondato pericolo di pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, a causa del mancato funzionamento dei servizi di preminente interesse generale, conseguente alle modalità dell'astensione collettiva dal lavoro " (art.8,c.1).

-- Per una valida precettazione occorre che sia seguito un articolato procedimento, non previsto nelle forme generali di precettazione e qui finalizzato a ridurre ad extrema ratio la compressione dall'alto del diritto di sciopero.

-- L'autorità amministrativa competente deve, innanzitutto, invitare le parti a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo e proporre alle stesse un tentativo di conciliazione in tempi rapidi (art.8,c.1). In caso di esito negativo di tale tentativo la suddetta autorità deve invitare le parti ad attenersi alla proposta " eventualmente" formulata dalla Commissione di garanzia (art.8,c.1).

■ Solo se le parti, nella loro libertà di determinazione, non si adeguano a tale proposta, che quindi si conferma non vincolante, e se, comunque, permane la situazione di pericolo, l'autorità competente procede alla precettazione, previa consultazione non vincolante delle organizzazioni promotrici dello sciopero e delle amministrazioni o imprese erogatrici del servizio ove ciò sia possibile, nonché del presidente della Giunta Regionale e dei sindaci interessati in caso di conflitto locale (art.8,c.2).

■ La precettazione riguarda sia i lavoratori scioperanti, sia le amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio, poiché ciascuno deve collaborare ad assicurare adeguati livelli di funzionamento del servizio, tali da escludere una lesione dei diritti della persona costituzionalmente garantiti.

■ L'ordinanza di precettazione, che deve essere motivata e limitata nel tempo (art.8,c.3) a pena di invalidità, impone le misure idonee ad assicurare un livello di funzionamento del servizio che elimini il pericolo per gli utenti, ma può anche limitarsi, ove sufficiente, a disporre un

differimento dello sciopero onde evitare la concomitanza con altri scioperi del medesimo settore.

- L'autorità precettante deve comunicare l'ordinanza a tutti i destinatari (sindacati promotori dello sciopero, amministrazioni o imprese erogatrici del servizio, singoli lavoratori eventualmente indicati nominativamente) e l'impresa o l'amministrazione erogatrice del servizio deve affiggerla nei luoghi di lavoro. L'ordinanza è, altresì, pubblicizzata negli organi di stampa e mediante il servizio pubblico radiotelevisivo e comunicata alle Camere.

-- I suindicati destinatari dell'ordinanza di precettazione possono impugnarla innanzi al Tribunale amministrativo regionale entro il brevissimo termine di sette giorni dalla comunicazione o affissione, ma il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza medesima.

-- Nella prima udienza utile, il TAR ha il potere di sospendere il provvedimento impugnato se ricorrono "fondati motivi", bastando dunque il fumus di fondatezza dell'impugnazione senza bisogno della prova dei "danni gravi e irreparabili" invece necessaria per la sospensione dell'ordinanza ex art. 21, u.c., legge n. 1034 del 1971. Il TAR può limitare la sospensione alla sola parte dell'ordinanza eccedente l'esigenza di salvaguardia degli utenti dal pericolo grave e imminente, il che conferma che la precettazione non solo è una extrema ratio, ma deve essere comunque contenuta nell'ambito strettamente necessario al suo scopo. Le pronunzie del TAR, sia d'urgenza che di merito, sono impugnabili innanzi al Consiglio di Stato.

Si segnalano, ai fini della equa applicazione di tale principio, due sentenze della Corte di Cassazione:

1) Sezione Lavoro, sentenza n. 02335 del 19 marzo 1996.
 Nell'ambito dell'art. 4 della legge n. 604 del 1996, relativo alla nullità dei licenziamenti discriminatori, l'espressione "partecipazione ad attività sindacale" ha un significato ampio, comprensivo non solo delle attività esercitate da lavoratori sindacalisti, ma anche dei comportamenti che, al di fuori di iniziative assunte in sede sindacale, siano comunque diretti a far valere posizioni e relative rivendicazioni dei lavoratori dipendenti, con il consenso espresso o tacito di questi ultimi e in contrapposizione al datore di lavoro, cosicchè deve essere considerato alla stregua di un licenziamento determinato dal motivo illecito considerato dalla disposizione in esame quello intimato ad un lavoratore per la sola ragione di avere assunto iniziative a sostegno di tutti i lavoratori, a prescindere dalla fondatezza o meno delle rivendicazioni stesse (semprechè esse non integrino veri e propri inadempimenti contrattuali da parte del lavoratore). Ne consegue che il giudice di merito è chiamato a compiere, con un'analisi particolarmente

incisiva, gli accertamenti necessari al fine di conoscere la natura, l'oggetto e le modalità dell'attività sindacale posta in essere dal lavoratore e di verificare se il suo licenziamento sia stato determinato da un intento di ritorsione all'attività medesima.

2) Sezione Lavoro, sentenza n.05154 del 6 settembre 1980.

A norma degli articoli 4 della legge 15 luglio 1966 n.604 e 15 della legge 20 maggio 1970 n.300, la nullità del licenziamento non è comminata per il solo fatto che il lavoratore subordinato svolga attività sindacale, essendo, invece, necessario che il provvedimento sia stato adottato per motivi discriminatori. Nella specie i giudici di merito avevano ritenuti legittimo il licenziamento avendo accertato che il lavoratore aveva tenuto comportamenti diversi e più gravi di quelli di altri partecipanti alla protesta, in guisa da giustificare la diversa reazione del datore di lavoro. La Corte Suprema, enunciando il principio massimato, ha confermato tale decisione.

La serrata

Per quanto riguarda il periodo in esame, non vi è alcun elemento importante da riferire, sia in termini di diritto che di fatto.

-- La serrata è la chiusura, da parte del datore di lavoro, dei normali luoghi di lavoro, in modo da rendere impossibile lo svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei prestatori e ciò allo scopo di impedire prevedibili azioni illegittime dei prestatori medesimi (occupazioni di fabbrica, danneggiamenti, boicottaggi) ovvero di indurre gli stessi a recedere da un determinato comportamento.

La nostra Costituzione, mentre riconosce lo sciopero come diritto fondamentale del lavoratore (art.40), tace per quanto concerne la serrata.

Pur non essendo riconosciuta come diritto costituzionale in assoluto, la serrata - in base alla giurisprudenza già illustrata nei precedenti rapporti - non è ritenuta un "delitto", né attua un comportamento antisindacale: conseguentemente l'imprenditore che la pone in essere in modo lecito, non è soggetto a seguiti giudiziari.