



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE

Dipartimento di Scienze Giuridico Sociali e dell'Amministrazione

DOTTORATO DI RICERCA

*Persona, impresa e lavoro: principi e tutele di diritto interno, internazionale,
comunitario e comparato*

(XXIII ciclo)

**La gestione del conflitto sindacale nelle relazioni
industriali nell'Unione Europea**

Coordinatore

Chiar. mo Prof. F.P. Traisci

Tutor/relatore

Chiar.ma Prof.ssa M.N. Bettini

Dottoranda

Dott.ssa Simona Santoro

INDICE

Capitolo primo	5
Il sistema delle relazioni industriali in Europa	5
1. Dialogo sociale europeo e ruolo delle parti sociali.....	5
2. Il sistema internazionale: i principali attori e istituzioni	23
2.1 Segue: la partecipazione e la rappresentanza dei lavoratori in azienda	35
3. Le relazioni industriali europee in una prospettiva globale e il Rapporto sulle relazioni industriali nell'Unione Europea 2010	37
4. Verso una europeizzazione dei rapporti collettivi	43
5. Gli strumenti di gestione e soluzione del conflitto collettivo nelle relazioni industriali nell'Unione Europea.....	49
Capitolo secondo.....	55
Il conflitto collettivo nell'ordinamento comunitario	55
1. Linee evolutive dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario da Roma al Trattato di Lisbona.	55
2. L'azione collettiva nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo.	66
3. La nozione di diritto di sciopero nell'ordinamento comunitario.....	77
3.1 Segue: il riconoscimento del diritto di sciopero nell'ordinamento comunitario. Il riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	77
4. L'esclusione del diritto di sciopero dalle competenze comunitarie	86
Capitolo terzo	90

Sciopero e servizi pubblici essenziali nei principali Paesi dell'Unione Europea.....	90
1. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali in Italia.....	90
1.1 Il ruolo della Commissione di garanzia	110
2. Altre discipline in Europa.....	123
2.1 segue: il caso francese.....	126
2.2. segue: Il caso britannico.....	135
2.3. segue: Brevi cenni sull'esperienza tedesca.....	142
BIBLIOGRAFIA.....	146

Capitolo primo

Il sistema delle relazioni industriali in Europa

1. Dialogo sociale europeo e ruolo delle parti sociali.

L'Unione europea riconosce nel dialogo sociale uno dei pilastri del modello sociale europeo e uno strumento di coesione e di ripresa¹.

Il termine “dialogo sociale europeo²” ha diverse accezioni nella prassi e nella normativa europea, frutto di una stratificazione storica delle modalità con le quali le istituzioni comunitarie hanno costruito una dimensione sociale, operando un riconoscimento di ruolo alle organizzazioni rappresentative degli interessi del lavoro³. Esso

¹Cfr., SEC(2010) 964 def., Bruxelles, 2010, 5.

² Sul dialogo sociale cfr. in generale: F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Milano, 1992, 55 ss; M. CILENTO, *Il dialogo sociale europeo di settore*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 87 ss; S. LEONARDI, *Dialogo sociale e contrattazione collettiva nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. Lav.*, 2003, 371.; R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo*, Milano, 2001, 53 ss., M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della comunità europea*, Padova, 2009, 463.

³ F. GUARRIELLO, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l'occupazione*, in *Lav. Dir.*, 2004, 371.

comprende in ambito comunitario una vasta gamma di procedure e contenuti⁴: partendo dalla semplice *consultazione*⁵, alla *concertazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni delle parti sociali*, che vede le rappresentanza delle parti sociali (lavoratori e datori di lavoro)⁶ coinvolte in un processo dinamico che li porta a discutere questioni di interesse comune, ponendo a confronto i rispettivi punti di vista, fino alle procedure di *dialogo “in senso stretto”*⁷, con riferimento alle quali le parti sociali sono chiamate in prima persona non solo ad attuare ma

⁴ Nei quali è decisivo il ruolo della Commissione Europea, l'istituzione che assume l'iniziativa politica di attivare il dinamismo delle relazioni collettive europee in quanto agendo come sostegno tecnico professionalmente qualificato ed equidistante, promuove il dialogo sociale europeo e legittima gradualmente i suoi protagonisti, sul punto v. D. MEROLLA, *Parti sociali e rappresentanza a livello comunitario*, in *Lav. giur.*, 2003, 10, 931; B. VENEZIANI, *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase di trasformazione istituzionale dell'Unione Europea*, in *Riv., giur., lav.*, 1998, 252.

⁵ Accanto alla funzione consultiva, lo stesso TCE fa riferimento al dialogo sociale come rapporto bilaterale diretto tra organizzazioni sindacali, basato su “relazioni contrattuali ivi compresi gli accordi, . Le due modalità previste dal trattato per l'attuazione degli accordi europei frutto del dialogo sociale bilaterale configurano due accezioni di dialogo sociale, l'una rimessa a forme autonome di gestione da parte dei soggetti collettivi, l'altra poggiante su forme di legislazione negoziata idonee a dotare di efficacia vincolante gli accordi conclusi tra parti sociali, sul punto, cfr., F. GUARRIELLO, *op. cit.*, 371

⁶ F. FRANCIOSI, *Il nuovo piano di azione delle pari sociali per raggiungere gli obiettivi di Lisbona*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, 1227.

⁷ M. ROCCELLA, T. TREU, *op. loc. cit.*.

anche a definire le politiche sociali comunitarie, attraverso la valorizzazione dell'autonomia negoziale ed il coinvolgimento nello stesso processo legislativo comunitario.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'impegno dell'Unione nel promuovere il ruolo delle parti sociali europee e nel sostenere il dialogo sociale è sottolineato dal nuovo articolo 152 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in cui, inoltre, viene riconosciuta l'autonomia delle parti sociali europee⁸.

La prima data di riferimento a cui può essere fatto risalire l'avvio del dialogo sociale è il 1951⁹, con il trattato che ha istituito la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e, successivamente, il 1957 con il Trattato di Roma. Le relazioni industriali conservano, tuttavia, fino al 1967, la forma di commissioni consultative a struttura ripartita, di livello settoriale, composte sia da rappresentanti dei sindacati e associazioni datoriali degli stati membri, sia dai rappresentanti delle amministrazioni nazionali.

⁸ Articolo 152 del TFUE: "L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia. Il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione contribuisce al dialogo sociale."

⁹ Anno in cui viene costituito il comitato paritetico settoriale dell'industria mineraria nel contesto di primo sviluppo della Ceca. Si veda M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale*, Bologna, 2011, 17.

L'evoluzione storica del dialogo sociale può essere distinta in tre fasi: la fase iniziale (1985-1991), la fase di consolidamento (1992-2001), corrispondente alla sottoscrizione dell'Accordo sulla Politica Sociale e alla costituzionalizzazione dello stesso nel Trattato di Amsterdam e, infine, la fase che segue la Dichiarazione di Laeken del 2001, caratterizzata dall'obiettivo delle parti sociali di sviluppare un dialogo sociale più autonomo¹⁰.

La fase iniziale¹¹ che vede l'origine del dialogo sociale, fu promossa dall'allora Presidente della Commissione Europea *Jacques Delors*, si caratterizza per i noti incontri di *Val Duchesse*¹² (località nei

¹⁰ Cfr., M. PERUZZI, *op. cit.*, 18.

¹¹ Queste fase fu caratterizzata da alcuni tratti fondamentali: forte iniziativa istituzionale, livello centralizzato degli incontri, dall'aver come oggetto temi di ordine generale, come la formazione professionale o l'impatto sul lavoro delle nuove tecnologie, e dall'assenza di esiti di carattere negoziale. In riguardo v. G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea, I, Principi – Fonti – Libera circolazione e sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2001, 130 ss.; F. GUARRIELLO., *op. cit.*, 109 ss.; M. BIAGI, *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in *Le nuove relazioni industriali* (a cura di) G.P. CELLA e T. TREU, Torino, 1998, 496 ss.; R. NUNIN, , *Sindacato in Europa La Confederazione Europea dei Sindacati di fronte alle sfide della moneta unica e dell'allargamento ad Est dell'UE*, Milano, 2001, 57 ss; R.NUNIN, *Il dialogo sociale europeo, Attori, procedure, prospettive*, Milano, 2001. 6 ss

¹² “Val Duchesse” è il termine utilizzato per descrivere la nascita del dialogo sociale europeo a metà degli anni '80; l'incontro inaugurale ha avuto luogo a Bruxelles, nel castello di “Val Duchesse”. Nel gennaio del 1985 *Jacques Delors*, allora presidente

pressi di *Bruxelles*) tra la Commissione Europea, la Confederazione Europea dei Sindacati, e le Organizzazioni europee degli imprenditori pubblici e privati¹³ dove, si fece strada l'idea di favorire un "dialogo" fra le parti sociali affinché queste ultime siano messe in grado di esercitare un potere normativo autonomo complementare a quello conferito alle istituzioni comunitarie¹⁴.

Frutto di tale iniziativa furono i "pareri comuni" diretti a condizionare dall'esterno l'elaborazione delle decisioni comunitarie. Tale dialogo avviando il primo reale confronto comunitario¹⁵, ebbe il merito di rendere reali delle relazioni collettive che all'epoca apparivano come molto lontane.

della Commissione, ha preso l'iniziativa di invitare i presidenti e i segretari generali di tutte le organizzazioni nazionali affiliate alle parti sociali dell'UE l'UNICE (oggi BusinessEurope), la CEEP e l'ETUC.

¹³ Sei organizzazioni inter-settoriali sono formalmente coinvolte nel dialogo sociale europeo: ETUC (la confederazione europea dei sindacati), BUSINESSEUROPE (la confederazione europea degli imprenditori privati), CEEP (il Centro europeo delle imprese e degli imprenditori pubblici), UEAPME (l'associazione europea delle imprese di piccola e media dimensione e degli artigiani), Eurocadres (il Consiglio europeo delle categorie dei quadri e professionali) e CEC (la confederazione europea dei dirigenti e amministratori delegati).

¹⁴ Cfr., L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008, 69.

¹⁵ V. M. BIAGI, *op. cit.*, 497 s; R. NUNIN, *il dialogo sociale*, cit., 19; riferisce a tale dialogo: "una funzione essenzialmente pedagogica o di apprendistato" F.GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario*, cit., 121.

Parallelamente alla promozione a livello comunitario del dialogo tra le parti sociali tramite gli incontri di *Val Duchesse*, a livello istituzionale veniva portata a compimento la prima importante modifica del Trattato di Roma, con l'entrata in vigore, nel 1987 dell' Atto Unico Europeo (AUE)¹⁶.

Le innovazioni dell'AUE in relazione alla materia sociale sono state esplicitamente sancite dall'artt. 118a, 118b, ed ulteriormente sottolineate nel testo dell'art. 118b approvato a Maastricht, divenuto art. 139 TCE¹⁷ e ora art. 155 TFUE¹⁸.

¹⁶ L'AUE entra in vigore nel 1 luglio 1987. La dottrina ha sottolineato il legame di sostanziale complementarietà rispetto al Libro Bianco sul completamento del mercato unico interno del 1985; in riguardo all'AUE e alle sue ricadute sul diritto sociale europeo v. ARRIGO G., *Il diritto del lavoro, op. cit.*, 121 ss.; F. GUARRIELLO, *op. cit.*, 39 ss.; M. ROCCELLA e T. TREU, *Diritto del lavoro, op. cit.*, 18 ss.; inoltre v. A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Milano, 1999. 18.; B. VENEZIANI, *Il ruolo delle parti sociali nella Costituzione Europea*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2006, 3, 475.

¹⁷ Di grande importanza furono anche le innovazioni che L'AUE portò in materia istituzionale, senza modificare il Trattato, ma semplicemente integrandone il testo. Furono ampliate le competenze della Comunità, fu decisa la partecipazione del Parlamento Europeo al processo legislativo, molti atti normativi furono estesi alla procedura di voto a maggioranza qualificata; in riguardo v. R. NUNIN, *op. cit.*, 20 s.; V. anche A. LO FARO, *op. cit.*, 17, in cui l'A. sottolinea come l'AUE lasciò aperti i ben noti problemi sul piano della sovranazionalità normativa, *id est* dell'effettività del diritto comunitario. Secondo l'A. la spiegazione di tale mancanza sia riconducibile alla circostanza che ci si accontentasse della sufficiente progressione

L'art. 118a ribadiva l'obiettivo dell'armonizzazione nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro, ma ne ampliava la portata impegnando i Paesi membri ad adoperarsi per il miglioramento "in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori"¹⁹.

L'art. 118b impegnava la Commissione a sforzarsi "di sviluppare" a livello europeo "un dialogo tra le parti sociali" che potesse sfociare (a

registrata sulla scorta delle posizioni assunte in quegli anni dalla Corte di Giustizia con riguardo all'efficacia delle direttive non trasposte e, all'affermazione del c.d. "effetto utile" del diritto comunitario.

¹⁸ Art. 155 TFUE: 1. Il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi. 2. Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento europeo è informato. Il Consiglio delibera all'unanimità allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori per i quali è richiesta l'unanimità a norma dell'articolo 153, paragrafo 2.

¹⁹ In una prima fase prevalse un'interpretazione restrittiva secondo cui le direttive ex.art. 118a avrebbero dovuto limitarsi alla materia dell'igiene e sicurezza dei lavoratori in senso stretto; in un secondo momento si fece avanti l'interpretazione estensiva che ha ampliato la nozione di "ambiente di lavoro", in riguardo v. G. ARRIGO, *op. cit.*, 126; M. ROCCELLA, T.TREU, *Diritto del lavoro, op. cit.*, 295-296; J.APARIGIO TOVAR, *Sicurezza sul lavoro*, in A. BAYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA e S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario del diritto del lavoro Comunitario*, Bologna, 199, 567 ss., v. anche R. NUNIN, *op. cit.*, 23 ss.

volontà delle parti) in “relazioni convenzionali”, espressione che richiamava per la prima volta una esperienza contrattuale, sia pure in via indiretta²⁰. Le parti sociali, erano quindi, chiamate “alla definizione ed alla attuazione delle politiche sociali comunitarie attraverso la valorizzazione della loro autonomia normativa”, in un “equilibrio dinamico tra fonti “legislative” e fonti negoziali, concorrenti nella determinazione dei concreti assetti normativi in materia sociale”²¹.

Alla fine degli anni ottanta si sviluppa una crisi delle tecniche

²⁰ L’equivalenza dell’espressione “relazioni convenzionali” (definita da M. BIAGI “vagamente edulcorata”) con “contrattazione collettiva” fu contestata dall’organizzazione degli imprenditori privati (UNICE); in riguardo v. anche F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario, in Europa e diritto privato*, 1999, 47. L’adozione di questa formula vaga e programmatica si deve all’opposizione dei Paesi nordeuropei (contro una proposta della Francia, che mirava ad organizzare in modo formale il dialogo sociale), i quali non vollero introdurre una menzione espressa del dialogo sociale, nel timore che ciò potesse mettere in questione l’autonomia delle parti sociali rispetto ai poteri pubblici. Di conseguenza, fu adottata la formula vaga di “relazioni convenzionali”, la quale sottolineava comunque l’importanza di un “metodo” diretto a valorizzare il ruolo degli attori socio-economici collettivi; v. R. NUNIN, *op. cit.*, 22 ss.

²¹ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, 48. Occorre subito precisare che tale possibile ruolo “concorrente” delle fonti negoziali fosse, appunto, desumibile solo in via indiretta dal disposto dell’art.118B. Tuttavia proprio il carattere “atipico” di quest’ultimo ci ha permesso di poterlo riferire sia agli accordi quadro di carattere “interconfederale”, quanto agli accordi quadro di settore o di impresa transnazionale, v. G. ARRIGO, *op. cit.*, 132; R. NUNIN, *op. ult. cit.*, 24.

tradizionali di regolamentazione comunitaria riassumibili nella formula della “*integration through law*” determinando, così, la convinzione dell’opportunità di un aumento del ruolo degli attori sociali di livello europeo.

Per questi motivi la Commissione Europea ha orientato la propria attività in materia sociale in tre linee principali:

- costruire lo spazio sociale europeo basandosi su obiettivi realistici e convergenti, con il consenso degli stati membri e degli attori sociali;

- evitare di regolamentare a livello comunitario ciò che può essere disciplinato livello nazionale, secondo il principio della c.d. *sussidiarietà verticale*;

- favorire una giusta ripartizione del potere normativo tra la fonte legislativa e quella negoziale, secondo le regole della c.d. *sussidiarietà orizzontale*¹¹.

Le disposizioni dell’art. 118b si rivelarono assai lungimiranti, dal momento che il 6 settembre 1990 fu firmato un accordo-quadro in materia di formazione fra la Confederazione Europea dei Sindacati (CES) e il Centro Europeo delle Imprese pubbliche (CEEP), che ha rappresentato un significativo passaggio evolutivo verso il contratto

collettivo europeo²².

In quel caso si trattò, infatti, di un documento formalmente sottoscritto che implicava concretamente obblighi di influenza delle organizzazioni stipulanti nei confronti dei propri associati, non giungendo però, proprio per il tenore “documentale” e non propriamente “negoziale” dei diversi punti oggetto di intesa, a configurare la parte obbligatoria di un contratto collettivo.

I negoziati della Conferenza Intergovernativa del 1991, conclusi con la firma del Trattato sull’Unione Europea, furono sicuramente agevolati dall’intesa del 31 ottobre 1991 fra CES, CEEP e Unione delle Industrie della Comunità Europea (UNICE), oggi ribattezzata BusinessEurope, e, riprodotta quasi testualmente nel capitolo sociale di Maastricht²³.

²² V. G.P CELLA, T TREU. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L’esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1998, 500 ss.

²³ Conviene ricordare in proposito che la scelta politica del Regno Unito concretizzatasi nel noto *opting out*, fu formalizzata nell’intesa, contenuta in un Protocollo, fra i tanti allegati al Trattato, in virtù della quale i dodici, Stati membri decisero di autorizzare undici fra di loro di attuare l’accordo sulla politica sociale, facendo ricorso alle istituzioni, alle procedure, ed ai meccanismi del Trattato. Formulazione, quest’ultima, che ha indotto la maggior parte dei commentatori a considerare come facenti parte del diritto comunitario (e quindi attratti nella sfera giurisdizionale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee) gli atti e le decisioni necessari per applicare il suddetto Accordo.

Se con l'AUE "si battezza il dialogo sociale"²⁴ con la sottoscrizione dell'Accordo sulla Politica Sociale (APS), allegato al Trattato di Maastricht e costutuzionalizzato ad Amsterdam, le parti sociali terminano l'apprendistato iniziato a *Val Duchesse* varcando la soglia della seconda fase di sviluppo del dialogo sociale.

L'APS non si limita ad assegnare alla Commissione il compito di provvedere ad un sostegno equilibrato delle parti sociali nella ricerca di un dialogo, ma prescrive (art. 3.2) che "a tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria". E questa la prima fase, a seguito della quale la Commissione "se... dovesse ritenere opportuna un'azione comunitaria,consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista". A questo punto, continua l'art. 3.3, "le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, eventualmente, una raccomandazione".

Ma la vera novità introdotta a Maastricht è la possibilità (art. 3.4) che le parti sociali, in occasione di questa consultazione, informino la Commissione "della loro volontà di avviare il processo previsto

²⁴ Cfr. B. VENEZIANI, *La Costituzione europea, il diritto del lavoro e le icone della solidarietà*, in G. FERRARRA, M. PALLINI, B. VENEZIANI (a cura di) *Costituzione europea, quale futuro?*, Roma, 47.

dall'articolo 4", cioè di tentare di raggiungere un accordo. In questo caso "la durata della procedura non potrà superare nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione".

Un'innovazione di grande portata, soprattutto ove si pensi che si tratti di una soluzione non presente in nessuno degli ordinamenti degli Stati membri, tale procedura è obbligatoria solo nell'ambito dell'Accordo di Politica Sociale.

In campo sociale si è dunque affermato un duplice ordine di sussidiarietà verticale ed orizzontale: da un lato quella che concerne i rapporti tra normative a livello nazionale e comunitario, dall'altro quella che, sul piano comunitario, consente l'opzione di merito tra strumento legislativo e quello contrattuale. Nel funzionamento della nuova dimensione di sussidiarietà gioca un ruolo fondamentale la volontà comune delle parti sociali, di imporsi od almeno sovrapporsi all'iniziativa legislativa.

All'indomani dell'entrata in vigore delle intese di Maastricht, la Commissione ha assunto iniziative specifiche per lo sviluppo del dialogo sociale, sia a livello settoriale²⁵, sia a livello intersettoriale con la

²⁵ Istituiti dalla Commissione con la decisione 98/500/Ce, in sostituzione dei precedenti comitati paritetici e gruppi di lavoro informali.

generalizzazione dei Comitati del dialogo sociale²⁶, ed è proprio qui che il processo ha conseguito i risultati più concreti, nella forma di accordi quadro recepiti dal Consiglio secondo le procedure indicate a Maastricht²⁷.

²⁶ Creato nel 1992, sulla base della Dichiarazione congiunta sul futuro del dialogo sociale sottoscritta da Etuc, Ceep, Unice il 3 luglio 1992, è l'organismo principale del dialogo sociale a livello europeo, si riunisce tre-quattro volte l'anno per discutere e confrontarsi sulle diverse posizioni degli attori in merito a molteplici temi, adotta testi negoziati dalle parti e pianifica le future iniziative

²⁷ Di fatto, il dialogo sociale a livello inter-settoriale esiste fin dall'avvio ufficiale del dialogo sociale europeo nel 1985. Il suo cammino è segnato dalla negoziazione e dalla firma di numerosi documenti, insieme a molti accordi collettivi a partire dal 1993, ovvero da quando i trattati europei lo hanno consentito. Se ne possono ricordare i risultati principali: tre accordi implementati mediante direttive sui congedi parentali (1995), sul lavoro a tempo parziale (1997) e sui contratti a tempo determinato (1999); tre accordi autonomi sul telelavoro (2002), sullo stress da lavoro (2004) e sulle violenze sul posto di lavoro (2007); due accordi-quadro di azione sullo sviluppo permanente di competenze e formazione (2002) e sull'eguaglianza di genere (2005). Vanno poi ricordati due importanti accordi prodotti nel 2008 dal dialogo sociale a livello intersettoriale, uno relativo alla cura dei figli dei lavoratori e uno sulla implementazione dell'accordo quadro sulle violenze sul posto di lavoro, entrambi sottoscritti dalle organizzazioni dei sindacati europei (ETUC) e degli imprenditori BUSINESSEUROPE, UEAPME e CEEP. Se ne possono ricordare i risultati principali: tre accordi implementati mediante direttive sui congedi parentali (1995), sul lavoro a tempo parziale (1997) e sui contratti a tempo determinato (1999); tre accordi autonomi sul telelavoro (2002), sullo stress da lavoro (2004) e sulle violenze sul posto di lavoro (2007); due accordi-quadro di azione sullo sviluppo permanente di competenze e formazione (2002) e sull'eguaglianza di genere (2005). Vanno poi ricordati due importanti accordi prodotti nel 2008 dal dialogo sociale a livello

Il dialogo sociale inter-settoriale riguarda gli aspetti dell'intera economia e del mercato del lavoro dell'Unione europea. Come noto, il suo scopo è di promuovere i rapporti tra i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori negli ambiti di comune interesse relativi all'occupazione e alle questioni sociali.

La notevole importanza del coinvolgimento degli attori sociali come strumento fondamentale della *governance* europea è stata più volte espressa dalla Commissione Europea che sostiene la necessità che il dialogo sociale venga praticato sul piano nazionale con le organizzazioni rappresentative e sia rafforzato a livello dell'Unione²⁸.

La terza e più recente fase di sviluppo del dialogo sociale, è caratterizzata dallo sviluppo del dialogo sociale di nuova generazione, è caratterizzata dallo sviluppo del c.d. dialogo sociale "di nuova generazione". L'incipit di questa fase può essere individuato nel

intersettoriale, uno relativo alla cura dei figli dei lavoratori e uno sulla implementazione dell'accordo quadro sulle violenze sul posto di lavoro, entrambi sottoscritti dalle organizzazioni dei sindacati europei (ETUC) e degli imprenditori BUSINESSEUROPE, UEAPME e CEEP, sul tema cfr. M. ROCCELLA, F.TREU, *op. cit.*, 465.

²⁸ G.P. CELLA, *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche*, in M. BARBERA (a cura di) , *Nuove forme di relazione, il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, 2006, 67 ss.; F. FRANCIOSI, *op. cit.*, 1229.

contributo congiunto che Etuc, Unice e Ceep sottoscrissero nel 2001 in occasione del vertice sociale. In questa sede le tre organizzazioni intercategoriale riaffermano, la specificità del proprio ruolo; in particolare, esse sottolineano come la natura delle responsabilità delle parti sociali, la loro legittimazione e rappresentatività insieme alla loro capacità di negoziare accordi pongano il dialogo sociale in una speciale posizione. Nella Comunicazione del 2002, la Commissione, infine, concede esplicitamente al dialogo sociale l'ingresso *nell'acquis comunitaire* riconoscendogli un ruolo centrale e originale nella *governance* democratica dell'Europa. Nel processo evolutivo del dialogo sociale si inserisce, con molteplici modifiche, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. Tuttavia, è difficile stabilire se le modifiche al TCE apportate a Lisbona possano diventare la chiave per una nuova fase evolutiva del dialogo sociale²⁹.

L'efficacia del dialogo sociale, e come conseguenza, la negoziazione autonoma ha avuto un ulteriore riconoscimento nell'istituzione "*Tripartite Social Summit*"³⁰.

²⁹ Sul tema cfr., M. PERUZZI, *op. cit.*, 52.

³⁰ Riunitosi il 29 ottobre 2009, il *Tripartite social summit* ha focalizzato l'attenzione sulle questioni chiave della crisi economica e sociale nell'Unione. Le maggiori preoccupazioni manifestate dalle parti sociali hanno riguardato la qualità della ripresa economica, i rischi per l'occupazione. Il Presidente della Commissione

Barroso vi è intervenuto sostenendo che l'occupazione e le misure di protezione sociale saranno la questione principale della strategia "EU 2020". Come ha dichiarato in tale occasione lo stesso Presidente della Commissione: "L'UE 2020 rappresenta l'azione concertata dell'UE nel prossimo decennio per sormontare alcune delle sfide economiche più temibili con cui l'Europa si sia mai confrontata. Un'economia "intelligente" è indissociabile da una società "saggia", basata su solidi valori europei.

Tale strategia è stata quindi rilanciata in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'1 dicembre 2009, che ancora nelle parole del Presidente Barroso "pone il cittadino al centro progetto europeo. Disporremo finalmente delle istituzioni giuste per agire e della stabilità necessaria per convogliare tutte le energie verso il raggiungimento dei risultati che contano per i nostri cittadini". Più critica è stata la posizione dei sindacati europei al riguardo, in quanto ritengono che il Trattato di Lisbona sia stato fortemente condizionato e ridimensionato in seguito al suo rifiuto tramite referendum in Francia e Olanda nel 2005 e in Irlanda nel 2008. I limitati progressi nel campo sociale e il fatto che la Carta dei diritti fondamentali non sia più parte integrante del Trattato di Lisbona costituiscono di fatto, sempre secondo i sindacati europei, un grave passo indietro. Anche se viene comunque registrato il fatto estremamente positivo che da ora in poi i diritti fondamentali scritti nella Carta avranno forza di legge e dovranno essere garantiti dalla Comunità e dai giudici nazionali in applicazione della legislazione comunitaria.

Con il lancio della consultazione sull'UE 2020, la Commissione apre quindi una nuova fase di dialogo sociale inter-settoriale che ha ora al suo centro la conferma della strategia di Lisbona, ovvero di una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza, ma anche la necessità di maggior partecipazione dei lavoratori e dei cittadini europei, che sono stati interessati dalla crisi e che quindi richiedono interventi più attivi di politica del lavoro. E' un invito a rafforzare il dialogo sociale intersettoriale quale strumento fondamentale per gestire e ammortizzare nel modo migliore gli effetti sociali negativi della crisi economica e finanziaria crf., A.A.V.V. *Rapporto sulle relazioni sindacali in Italia e in Europa*, Roma, 2010, 16 ss.

Secondo parte della dottrina³¹, il dialogo sociale, come consolidatosi nel corso degli anni, dev'essere valutato come il risultato di un processo evolutivo che ha generato un sistema di relazioni industriali, non ancora maturo, ma che presenta diversi caratteri di autonomia.

Per superare questi ostacoli alcuni hanno auspicato una più intensa europeizzazione delle organizzazioni sindacali e il passaggio da una struttura sindacale europea fragile ad una Confederazione realmente forte e sovraordinata, con riguardo ad alcune materie specifiche, rispetto alle organizzazioni nazionali associate³². Sta quindi alle organizzazioni sindacali nazionali rafforzare un sistema di relazioni industriali che appare indispensabile per consolidare in Europa un ordinamento di pluralismo sociale e democratico, che potrebbe aiutare al superamento

³¹ M.CILENTO, *Modelli di azione collettiva nel dialogo sociale, interprofessionale e settoriale nell'Unione Europea*, in *El*, 2000, 2, 143; M. BIAGI, *op. loc. cit.*. Gli autori rilevano come “gli evidenti limiti che tuttora permangono (l'incerta rappresentatività degli attori e la debolezza delle istituzioni democratiche comunitarie) non devono impedire di valutare con realismo i paesi compiuti, specie recentemente, che non giustificano più ogni caso previsioni totalmente pessimistiche circa l'affermarsi di una dimensione europea delle relazioni industriali”.

³² V. M.CARRERI *L'imperfetta Europa delle relazioni industriali*, in *Economia& Lavoro*, 2000, 2, 459 ss. L'Autore sottolinea che se non saranno i sindacati a fare questo passo, è difficile che lo facciano le loro controparti (che sono connotate da una debolezza ancora più accentuata).

degli attuali *deficit* democratici dell'Unione Europea (*deficit* che potrebbero essere superati – in parte- dalla nuova Costituzione europea)³³.

³³ M.GRANDI, *La contrattazione collettiva europea: aspetti giuridici*, Milano, 2001, 113.

2. Il sistema internazionale: i principali attori e istituzioni

Il processo di globalizzazione dell'economia e dei mercati (incluso il mercato del lavoro)³⁴ ed i nuovi rapporti di forza che ne conseguono, il mutamento della figura socialtipica di riferimento del lavoratore³⁵, la stessa frammentazione del lavoro in una miriade di lavori, spesso caratterizzati da gradi più o meno marcati di precarietà³⁶, fanno sì che il sistema di relazioni industriali sia articolato secondo un triplice livello.

³⁴ Per un'analisi del fenomeno della globalizzazione, inteso come trasferimento di potere dagli Stati ai mercati, si veda il saggio di M.R. FERRARESE, *Le Istituzioni della Globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, 7; per un inquadramento generale del tema, v. anche L. GALLINO, *La globalizzazione e diritto del lavoro*, Roma-Bari, 2000, 1 ss.; v. inoltre S. SCARPONI, *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, 2001, 10 ss.. Per un importante contributo alla comprensione dei fattori di crisi dei tradizionali pilastri dell'identità del diritto del lavoro, come si è venuta sviluppando nel corso del ventesimo secolo, v. anche M. D'ANTONA, *Diritto di fine secolo: una crisi d'identità?*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, I, 311 ss.

³⁵ È stato di recente osservato da parte della dottrina che se il fordismo "disintegra il lavoratore nei suoi saperi e nel suo potere di controllo sulla prestazione, ma integrandolo in enormi aggregati proletari ne favorisce la creazione di una coscienza di classe", il post-fordismo "fa esattamente il contrario: integra individualmente il lavoro, senza residui, nelle logiche dell'impresa, dis-integrandolo – nello spazio e nelle forme giuridiche – come soggetto collettivo" così S. LEONARDI, *Sindacato, lavoro e classi sociali* in *Riv. giur. lav.*, 2001, I, 168-169.

³⁶ R. NUNIN, *Sindacato in Europa*, Milano, 2001, 2 ss.

Il primo concerne i rapporti tra gli attori confederali presenti a livello comunitario, il secondo concerne le relazioni tra le organizzazioni europee di settore e il terzo riguarda le imprese o i gruppi di imprese di dimensioni comunitarie³⁷.

Un ruolo di primo piano è stato svolto dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES o, secondo l'acronimo inglese, ETUC). dall'Unione delle Industrie della Comunità Europea, oggi ribattezzata BUSINESSEurope (UNICE) e dal Centro Europeo delle imprese pubbliche (CEEP)³⁸.

³⁷ R. GUMBRELL, *Attori e regole*, in *Dir. lav. rel. ind*, 2007,1162ss.

³⁸ All'inizio degli anni novanta lo scenario europeo ha visto emergere altre due nuove organizzazioni (oltre la CES) – la Confederazione Europea dei Quadri (CEC) e la Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti (CESI) – aventi l'ambizione di porsi in concorrenza rispetto alla CES. Tuttavia sembra che, fino ad oggi, non siano riusciti a scalfire il ruolo dominante della CES quale interlocutore sindacale di riferimento per le istituzioni comunitarie e le organizzazioni datoriali di livello europeo. La CEC, fondata il 18 aprile 1989, raggruppa ad oggi quindici organizzazioni nazionali e dodici federazioni settoriali. A seguito dell'istituzionalizzazione delle procedure del dialogo sociale (v. infra) la CEC è stata riconosciuta dalla Commissione europea come organizzazione rappresentativa della categoria dei quadri, con la quale peraltro ha concluso nel 1999 un Protocollo di cooperazione per il dialogo sociale europeo che prevede l'istituzione di un comitato di collegamento tra le due organizzazioni ed una maggiore collaborazione tra le stesse.

La Confederazione europea dei Sindacati nasce nel 1973, e subito si afferma come un'identità autonoma rispetto alle grandi articolazioni del sindacato operanti a livello mondiale (FSM, CMT, e CISL internazionale)³⁹.

La CES è il risultato di un aggregarsi progressivo di organizzazioni sindacali⁴⁰ assai diverse per storia, tradizioni e ideologie: circostanza che ha complicato notevolmente lo sviluppo dell'associazione e la progressiva devoluzione ad essa dei poteri e delle competenze degli attori nazionali, i quali spesso si sono dimostrati gelosi e poco disponibili ad abdicare alle proprie prerogative a favore di

La CESI è stata invece costituita nell'aprile 1990, su iniziativa di sette sindacati che organizzano principalmente funzionari (statali e parastatali); attualmente conta sedici membri, appartenenti anche a Paesi europei non facenti parte dell'Unione.

³⁹ Con specifico riguardo all'evoluzione storica v. L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Milano, 76; R.NUNIN, *op.cit.*, 53, ss; S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario del Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996, 195 ss; il sito www.etuc.org (sito ufficiale della CES).

⁴⁰ Già nel congresso straordinario di Copenaghen del 23-25 maggio 1975 vennero affiliate - peraltro su base individuale e non "in blocco" - numerose Confederazioni sindacali d'ispirazione cristiana. Tale Congresso aprì le porte di un ulteriore allargamento che vide, il 9 luglio 1974, l'accoglimento con ventuno voti a favore e sette contrari della domanda di affiliazione della CGIL italiana; nonostante le forti opposizioni di alcuni membri (in particolare la francese FO e la DGB tedesca) tale integrazione avvenne dunque rapidamente, grazie al sostegno attivo della CISL e della UIL, determinato anche dall'unità d'azione sindacale allora portata avanti in Italia.

un'organizzazione sovranazionale dall'identità in fieri⁴¹.

Il Congresso costitutivo della CES, tenutosi a Bruxelles nel febbraio del 1973⁴² ed il primo congresso⁴³, hanno segnato il punto di approdo di un processo iniziato negli anni Cinquanta, con la creazione delle prime strutture sindacali a livello europeo sviluppatesi parallelamente alla costituzione della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e, successivamente, della Comunità Economica Europea.

Nel preambolo dello Statuto allora adottato si ribadiva l'adesione, da parte delle organizzazioni sindacali firmatarie, ai principi del sindacalismo libero e democratico e si esplicitava l'intenzione delle

⁴¹ V. B.FIORAI, *Organizzazioni sindacali europee*, cit., p. 196; R.NUNIN, *op. cit.*, 16

⁴² M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, Padova, 2009, 442.

⁴³ Le fondatrici della CES sono diciassette confederazioni sindacali, geograficamente appartenenti in parte all'area della CEE ed in parte a quella dell'EFTA, tutte aderenti alla Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi: FGTB (Belgio), LO (Danimarca), CGT-FO (Francia), CGT-L (Lussemburgo), CISL e UIL (Italia), NVV (Paesi Bassi), DGB (Repubblica Federale Tedesca), TUC (Regno Unito), SG (Svizzera), LO (Norvegia), LO e TCO (Svezia), ÒGB (Austria), AI (Islanda), TVK (Finlandia) e UGT (Spagna). Tra i membri fondatori vi fu anche la spagnola UGT che, all'epoca, era un'organizzazione clandestina.

Primo presidente della CES fu l'inglese Victor Feather (TUC), mentre primo segretario generale fu il belga Theo Rasschaert (FGTB).

stesse di promuovere in comune gli interessi sociali, economici e culturali dei lavoratori a livello europeo, presso tutte le istituzioni europee (non solo dunque le Comunità europee, ma anche il Consiglio d'Europa e PEFTA)⁴⁴.

Il processo di formazione della CES si è orientato lungo tre linee strategiche: un'azione costante con l'obiettivo di ottenere uno statuto di interlocutore privilegiato nel confronto con le istituzioni (Commissione e Consiglio); una continua pressione esercitata sulle organizzazioni datoriali di livello europeo per spingerle ad accettare la prospettiva di relazioni contrattuali a livello sovranazionale; l'integrazione sindacale sul piano europeo, anche oltre i confini comunitari.

Solo nel 1991 la CES ha modificato il proprio assetto strutturale nella direzione dello sviluppo di uno spazio europeo di relazioni contrattuali.

In particolare viene adottata una riforma degli organi della Confederazione per migliorare le capacità di azione: vengono integrati a

⁴⁴ La vocazione autonoma ed unitaria della CES è rivelata anche dal dibattito che si svolse all'epoca sulla scelta del nome da assegnare alla nuova organizzazione e che portò alla decisione di evitare l'aggettivo "libero", che nel contesto di quegli anni poteva apparire un elemento di divisione.

pieno titolo i c.d. Comitati di settore ⁴⁵ (o Federazioni Industriali di settore); viene rinforzato il ruolo politico della Segreteria e vengono accresciuti i mezzi a disposizione della stessa; infine, nel preambolo dello statuto, viene indicata (come uno degli obiettivi principali della CES) la partecipazione al processo di negoziazione collettiva a livello europeo.

La CES diviene, quindi, un interlocutore sindacale privilegiato nelle nuove procedure di dialogo sociale, definitivamente formalizzate e consolidate dall'Accordo sulla Politica Sociale allegato al Trattato di Maastricht e costituzionalizzato ad Amsterdam.

Il dibattito “strategico” sulla contrattazione collettiva, innescato dal Congresso del 1991 ed incentrato sulla questione chiave della delega in materia negoziale da parte dei sindacati affiliati, porta ad una nuova revisione dello Statuto della CES nel 1995 (Congresso di Bruxelles) ed

⁴⁵ Tali comitati hanno costantemente svolto, in modo diretto o attraverso la mediazione della CES, un'attività di rappresentanza e di tutela degli interessi settoriali presso le istituzioni comunitarie, come gruppi di pressione – con ruolo di lobby – senza tuttavia riuscire a trasformarsi in sedi negoziali permanenti. . In seno a tali Comitati si sono sperimentate le prime pratiche concertative con le controparti imprenditoriali seppure, di norma, all'interno di organismi istituzionali, quali i Comitati paritetici consultivi, costituiti nella Cee nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, della pesca e della siderurgia e miniere. Inoltre, significative sono state le iniziative concrete assunte nell'ambito del dialogo sociale a livello di imprese multinazionali, sul tema v. L. GALANTINO, *op. cit.*, 77.

all'adozione di linee guida vincolanti per la sua applicazione pratica, con la conseguenza che i problemi relativi al mandato a negoziare e ad altre questioni concernenti la contrattazione finalmente possono essere risolte con un voto a maggioranza qualificata⁴⁶.

Viene anche rafforzato il ruolo del Comitato esecutivo, il quale potrà decidere se un tema debba essere affrontato tramite lo strumento normativo o la contrattazione di *cross sectorial level*: ciò determina un significativo rafforzamento dell'integrazione "verticale" in seno alla CES, con una demarcazione più chiara di compiti e responsabilità tra il livello confederale e quello settoriale.

Infine, sono state oggetto di revisione anche le procedure per il conferimento del mandato e di ratifica ed implementazione degli accordi conclusi in sede europea, al fine di rafforzare un coordinamento, sempre più indispensabile, tra le politiche sindacali perseguite su base nazionale dai singoli associati e quelle elaborate a Bruxelles a livello di struttura sindacale sovranazionale.

Gli anni novanta determinano, inoltre, ad un notevole ampliamento della *membership* della CES, sia dal punto di vista

⁴⁶ L'accordo quadro europeo sul lavoro a tempo parziale è stato approvato sulla base di tali regole (recepito nella direttiva n. 97/81/CE).

geografico⁴⁷, sia dal punto ideologico⁴⁸, ed emerge la necessità di mediare in modo soddisfacente tra i diversi interessi degli associati, portatori di tradizioni sindacali spesso radicalmente differenti.

Un'ulteriore modifica statutaria della CES, sancita al Congresso di Helsinki (1999), vede un parziale assestamento delle tensioni esistenti tra i fautori di un modello di integrazione sindacale europea di tipo confederale ed i sostenitori di una integrazione a livello settoriale. Il superamento delle impasse decisionali è stato favorito anche dalla sostanziale rimozione della prassi che vedeva il riconoscimento alle organizzazioni affiliate alla CES di un tacito diritto di veto.

Questi cambiamenti hanno incoraggiato un maggior coinvolgimento degli associati rispetto al livello di azione europeo. In definitiva, il duplice impatto del voto a maggioranza qualificata e dell' incisivo rafforzamento dell'integrazione verticale ha,

⁴⁷Nel dicembre del 1995 il Comitato esecutivo della CES ha deciso di integrare, quali membri a pieno titolo, anche le Confederazioni sindacali dell'Europa centro-orientale, tale decisione è divenuta esecutiva nel 1 gennaio del 1996.

⁴⁸Nel marzo del 1999 viene accolta la domanda di associazione della francese *Confédération Générale du Travail*, mentre la spagnola *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* era già stata ammessa tra i membri nel 1991 e l'*Intersindical* portoghese nel 1993. La CGT rimaneva l'unica Confederazione europea di rilievo non ancora associata alla CES, in quanto aveva trovato, in nome di una pregiudiziale anticomunista, una decisa opposizione degli altri sindacati francesi già associati.

paradossalmente, implementato la fiducia degli associati nelle potenzialità della Confederazione europea, invogliando anche i membri più riluttanti (come ad esempio le Confederazioni nordiche) ad accettare un grado di “europeizzazione” e di devoluzione di competenze che solo pochi anni addietro appariva inconcepibile⁴⁹.

Attualmente la Confederazione organizza come membri sia le 81 confederazioni sindacali nazionali dei Paesi membri; sia i cosiddetti comitati industriali europei o federazioni di settore⁵⁰.

Parallelo, anche se meno contrastato, è stato il processo di coordinamento sul piano europeo degli imprenditori.

L’Unione delle Confederazioni industriali europee⁵¹ (UNICE) rappresenta la maggior parte delle principali organizzazioni datoriali

⁴⁹ J.E DOLVIK., *An emerging island?, ETUC social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s*, Oslo, 1997, 214; lo stesso Autore sottolinea come le Confederazioni nordiche, che nel 1992 si erano dimostrate assolutamente ostili ad una contrattazione a livello europeo, siano progressivamente venute acquisendo un ruolo centrale nella fissazione del *bargaining order* della CES, sostenendo gli sviluppi della legislazione negoziata.

⁵⁰ Altre strutture sindacali, come Eurocasdres (Consiglio dei quadri europei) e EERP/FERPA (Federazione Europea dei lavoratori in pensione e anziani) opera sotto l’egida della CES. La Ces, inoltre, coordina l’attività di 39 CSI (Consigli sindacali interregionali) che organizzano la cooperazione sindacale in ambito transfrontaliero.

⁵¹ Cfr., G. CASALE, *Diritto del lavoro e relazioni industriali nell’Europa che cresce*, Roma, 2007, 35.

intercategoriali del settore privato costituite negli Stati membri. Essa opera sia a come associazione di rappresentanza degli imprenditori sul piano sindacale, sia come associazione con finalità economico-commerciali (per promuovere gli interessi degli iscritti in determinati settori e per cercare di influenzare decisionale delle istituzioni e degli organi dell'Unione nelle materie di interesse dei soci) .

Oltre all'UNICE, un altro soggetto rappresentativo degli interessi delle imprese (pubbliche), riconosciuto come parte del dialogo sociale dalla Commissione Europea è il Centro Europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese d'interesse economico generale (CEEP), costituito nel 1961⁵² .

La crescente integrazione europea, ed in generale l'internazionalizzazione dell'economia, hanno modificato in modo netto i rapporti sindacali e quindi gli equilibri tra le parti sociali.

L'internazionalizzazione ha enfatizzato la capacità delle imprese di assumere l'iniziativa anche nelle relazioni industriali, proprio perché esse sono immediatamente sospinte dalle pressioni competitive ad operare sul piano internazionale (a differenza dei sindacati dei lavoratori,

⁵² Sull'argomento cfr., G. CASALE, *op. cit.*, 38; M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 443.

che sono più legati al territorio, come il fattore lavoro, e che devono ancora costruire un'organizzazione (ed un'azione) internazionale vera e propria).

Le modifiche intervenute nei mercati internazionali, nell'organizzazione del lavoro e nella composizione della forza lavoro hanno esposto l'intero movimento sindacale nelle sue strutture nazionali - prima ancora che sovranazionali - ad una sfida che riguarda anzitutto la sua rappresentatività.

La Comunità può incentivare in modi diversi l'attività collettiva transnazionale, ed anche privilegiarla rispetto a forme di relazioni individuali, così da sostenere indirettamente l'internazionalizzazione degli attori.

I motivi tradizionali, che hanno indotto ad evitare in tutti i Paesi europei un intervento eteronomo nella vita delle organizzazioni sindacali, peraltro, valgono a maggior ragione ad escludere indicazioni dirette di qualunque genere sulle forme organizzative sindacali a livello europeo.

D'altra parte l'esplicito riconoscimento della contrattazione collettiva europea, sancito dall' art. 139 TCE (ora art. 155 TFUE) e dalla Carta dei Diritti Fondamentali, postula una revisione dei poteri

negoziali, e quindi dell'organizzazione dei soggetti collettivi, sul piano sovranazionale ovvero un vero e proprio trasferimento stabile di poteri dalle organizzazioni nazionali alle organizzazioni europee⁵³.

⁵³ Sul punto cfr M. ROCCELLA, T. TREU, *op.cit.*, 447.

2.1 Segue: la partecipazione e la rappresentanza dei lavoratori in azienda

Uno dei punti cardine delle relazioni industriali in quasi tutti i paesi dell'Unione è rappresentato dall'esistenza di meccanismi al quanto diffusi di rappresentanza dei lavoratori a livello dell'impresa o del luogo di lavoro, attraverso l'elezione di Comitati aziendali o di organismi affini. Forme istituzionali di rappresentanza aziendale previste dalla legge o da accordi collettivi largamente applicati sono presenti in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna⁵⁴.

Le peculiarità dei rapporti di lavoro in azienda, e quindi delle rappresentanze dei lavoratori, ha attirato una specifica attenzione da parte delle autorità comunitarie.

L'intervento del legislatore comunitario, invero non è rivolto direttamente agli organismi in quanto tali, ma a favorire alcune attività di rappresentanza dei lavoratori ritenute utili per la qualità dei rapporti di lavoro in azienda come ad esempio i diritti d'informazione, consultazione e partecipazione, l'igiene e la sicurezza nei luoghi di lavoro⁵⁵.

A livello comunitario, la legislazione ha introdotto una quantità di

⁵⁴Cfr. G. CASALE, *op. cit.*, 49.

⁵⁵ In alcuni casi il legislatore comunitario si è limitato a stabilire che l'esercizio di tali diritti è affidato alle forme rappresentative dei lavoratori quali previste nei vari sistemi nazionali ; è il caso del progetto *Vredeling*, sul miglioramento della salute e sicurezza sei lavoratori. Sul punto cfr., M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 451.

obblighi di coinvolgimento dei lavoratori. In particolare nella prima direttiva (94/45) sui cosiddetti Comitati Aziendali Europei (CAE), si è ritenuto di rafforzare la scelta promozionale di tali diritti, indicandone quale titolare uno specifico organismo di diritto europeo, appunto il CAE⁵⁶.

La scelta di privilegiare con interventi comunitari forti, quali le direttive, gli organismi rappresentativi dei lavoratori in azienda, in quanto titolari di diritti di informazione, consultazione e partecipazione, è di rilievo.

Gli orientamenti della Commissione sottolineano il ruolo centrale dell'impresa nel processo di europeizzazione delle relazioni di lavoro e, al suo interno, di organismi elettivi di rappresentanza dei lavoratori. Non è difficile immaginare, specie con riguardo alla nuova direttiva⁵⁷ sui Comitati Aziendali Europei (2009/38/CE)⁵⁸, che essa potrebbe orientare l'evoluzione delle relazioni industriali d'impresa nella Comunità al fine

⁵⁶ Tale organismo è stato delineato solo nei tratti essenziali, lasciando aperte varie opzioni sulla modalità di costituzione, proprio per tener conto delle diverse tradizioni esistenti nei vari Paesi.

⁵⁷ nella quale quella del 1994 è stata oggi trasfusa, essendo destinata ad essere abrogata con effetto da giugno del 2011.

⁵⁸ Le innovazioni introdotte tendono soprattutto a rafforzare l'effettività dei diritti previsti, garantendo che l'informazione e la consultazione possano avvenire in tempo utile, così da garantire un'efficace interlocuzione tra il CAE e l'impresa. Sul punto v M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 490.

di superare le incertezze giuridiche che hanno segnato ad oggi l'attività dei CAE, nonché di garantire una migliore articolazione tra gli strumenti normativi comunitari in materia di informazione e consultazione dei lavoratori.

3. Le relazioni industriali europee in una prospettiva globale e il Rapporto sulle relazioni industriali nell'Unione Europea 2010

Nell'Europa occidentale (a partire dal 1945), gli accordi sulle relazioni industriali sono stati fondati su quattro pilastri istituzionali: l'organizzazione o la densità sindacale, il coordinamento della contrattazione, la rappresentanza dei lavoratori nelle aziende e l'inclusione sistematica delle parti sociali nelle consultazioni sulle politiche sociali ed economiche; ma la capacità della Comunità di creare relazioni industriali a livello sovranazionale è rimasta limitata, è solo dalla metà degli anni Ottanta che l'elaborazione di politiche nel settore sociale, incluse le relazioni industriali, si è intensificata⁵⁹. Le possibilità di attuare la normativa comunitaria nell'ambito delle relazioni industriali, fino allora limitate, sono state ampliate.

⁵⁹ Le relazioni industriali, come si conoscono oggi, sono il prodotto di un contesto storico nel quale il problema principale era riconciliare il capitalismo con la democrazia, tanto nell'Europa occidentale quanto negli Stati Uniti. Sul punto cfr., W. STREECK. *Diritto del lavoro e relazioni industriali: origini e prospettive. Le relazioni industriali oggi*, in *Dir. rel. ind.* 2009, 2, 255.

La nascita di relazioni industriali a livello comunitario è posta in evidenza da una serie (crescente) di valori, principi comuni, istituzioni, politiche e processi, caratterizzati da una combinazione di misure «*hard*» (vincolanti giuridicamente) e «*soft*» (non vincolanti giuridicamente) incentrate sulla dimensione sociale del mercato. Tali elementi sono ancorati istituzionalmente ed alcuni di essi trovano fondamento nei trattati⁶⁰.

I quattro pilastri posti a sostegno degli accordi fondamentali sulle relazioni industriali europee a livello nazionale sembrano svilupparsi anche a livello comunitario, seppur con risultati ancora limitati in termini di efficacia di queste istituzioni transnazionali.

Negli ultimi decenni è emersa una dimensione transnazionale della contrattazione collettiva, incoraggiata da processi e istituzioni promossi dall'UE, inoltre, l'adozione della direttiva del 1994 sul comitato aziendale europeo e della direttiva del 2001 sulla società europea ha contribuito a rafforzare la prassi relativa all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nei contesti transnazionali. Infine, il dialogo sociale europeo è diventato un elemento distintivo delle relazioni industriali a livello comunitario, poiché consente la partecipazione delle parti sociali agli accordi in materia di politica transnazionale.

⁶⁰ Sul tema si veda http://ec.europa.eu/employment_social/publications.

La combinazione di un programma di sviluppo del mercato con un'agenda sociale che include accordi sulle relazioni industriali transnazionali emergenti pone l'UE all'avanguardia rispetto ad altre potenze economiche e organizzazioni per l'integrazione regionale⁶¹.

Nel contesto specifico delle relazioni industriali, l'UE promuove il partenariato e la cooperazione sociale fissando norme minime per la rappresentanza dei lavoratori nelle aziende nazionali e transfrontaliere e riconoscendo alle parti sociali nell'ambito di accordi quadro un ruolo di consultazione e, in alcuni ambiti, di co-legislazione. Tuttavia la contrattazione collettiva e la fissazione dei salari due elementi chiave delle relazioni industriali sono tuttora ancorati alle realtà nazionali.

Le parti sociali (sindacati e datori di lavoro) sono state coinvolte in misura sempre maggiore nella strategia di Lisbona a tutti i livelli, europeo, nazionale, settoriale e locale. Le iniziative intraprese dalle parti sociali a livello europeo riguardano, tra l'altro, l'individuazione di una serie di questioni che si riferiscono alla modernizzazione nell'ambito del programma di lavoro, l'analisi congiunta delle «*key challenger facing European labour markets*» (la sfida chiave per i mercati del lavoro europei) dell'ottobre 2007 i numerosi accordi quadro europei, pareri comuni e quadri di azione richiedono l'assunzione di un impegno

⁶¹ Sul punto cfr. Commissione Europea, *Rapporto sulle relazioni industriali*, Lussemburgo, 2009, 3 ss.

comune e lo svolgimento di attività di monitoraggio. A livello nazionale, settoriale e locale, i datori di lavoro e i sindacati contribuiscono alla modernizzazione del mercato del lavoro esercitando pressioni su governo e parlamento, negoziando patti sociali e accordi collettivi a vari livelli e partecipando all'amministrazione e all'attuazione di determinati programmi e politiche.

Per quanto riguarda la natura e il coinvolgimento delle parti sociali, vi sono notevoli differenze a seconda degli Stati membri dell'UE, in quanto le relazioni industriali sono determinate da tradizioni, istituzioni e consuetudini differenti, che influiscono sull'interazione tra politica pubblica, contrattazione collettiva e dialogo sociale⁶².

In alcuni Stati membri, particolarmente nell'Europa settentrionale, il contributo delle parti sociali avviene sotto forma di accordi «autonomi», contrattazioni collettive e attività correlate, senza l'intervento diretto della supervisione statale. In altri Stati membri, in particolar modo nell'Europa meridionale e orientale, lo Stato svolge un ruolo molto più incisivo, anche attraverso gli accordi tripartiti, i comitati consultivi sulle politiche sociali ed economiche e gli schemi amministrativi che prevedono la sua diretta partecipazione.

In questo quadro, il contesto europeo delle relazioni industriali ha

⁶² Cfr., C. ENRICO, *La Transizione europea delle relazioni industriali*, in *Dir. lav.*, 2003, 193 ss.

assunto un ruolo importante e ha dato origine a notevoli aspettative all'interno degli Stati membri e, sembra ora trovarsi in posizione particolarmente privilegiata per offrire un significativo valore aggiunto, affrontando i nodi strategici comuni per il futuro delle relazioni industriali e facilitando accordi nazionali adatti alla situazione di ciascuno Stato membro⁶³. Per questa ragione occorre assicurarsi che il ruolo strategico del livello europeo venga colto e sfruttato a pieno a livello nazionale.

L'ambito dell'Unione Europea deve essere visto non come un vincolo, ma come una vera opportunità, nella libertà degli accordi nazionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà, di attuare un sistema di relazioni industriali che superi situazioni giuridicamente indefinite⁶⁴.

In questo processo evolutivo si inserisce il Rapporto sulle Relazioni Industriali 2010 che la Commissione Europea ha presentato recentemente a Bruxelles⁶⁵.

⁶³ M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nell'UE*, in *Riv. it. dir. lav.* 2002, II, 147.

⁶⁴ C. ENRICO, *op. cit.* 196.

⁶⁵ Si tratta della sesta relazione sul tema redatta dalla Commissione che, per questa edizione, si è affidata al supporto esterno di P. MARGINSON (*University of Warwick's Industrial Relations Research Unit*), e di J. VISSER (*Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies*).

Tale Rapporto⁶⁶ esamina, in chiave comparata, i processi e le misure attraverso cui le istituzioni di relazioni industriali hanno contribuito a contenere gli effetti negativi della recessione in Europa.

I temi centrali trattati sono la competitività delle imprese, tutela dell'occupazione e la contrattazione collettiva in tempo di crisi.

Il primo capitolo della relazione offre una panoramica dei diversi sistemi nazionali di relazioni industriali attraverso l'analisi degli indicatori classici della materia, tra cui il tasso di sindacalizzazione, la densità associativa, la struttura e la copertura della contrattazione collettiva. La seconda e la terza parte del rapporto analizzano nel dettaglio gli effetti che la recessione ha prodotto sul mercato del lavoro e gli sviluppi del dialogo sociale durante questa difficile fase. Il terzo capitolo, in particolare, prende in rassegna le misure adottate dalle parti sociali, ai diversi livelli di confronto negoziale, per rispondere alle sfide della crisi economica. Nel quarto capitolo sono affrontati i temi della flessibilità salariale e del rafforzamento del decentramento contrattuale registratosi durante la fase di recessione. La quinta parte della relazione si occupa invece del ruolo delle relazioni industriali nel processo di conversione ecologica dell'economia, mentre i restanti due capitoli sono

⁶⁶ P. TOMMASETTI, *“Relazioni industriali in Europa 2010”*, in Bollettino ordinario Adapt, 22 marzo 2011.

dedicati ai recenti sviluppi del dialogo sociale europeo e, più in generale, della politica sociale europea.

4. Verso una europeizzazione dei rapporti collettivi

I rapporti collettivi⁶⁷ di lavoro costituiscono materia particolarmente resistente all'influenza del diritto comunitario⁶⁸.

Numerosi sono, infatti, gli ostacoli allo sviluppo in ambito comunitario di una regolazione unitaria dei rapporti collettivi di lavoro, in quanto esistono profonde diversità in tutti gli elementi strutturali⁶⁹ tra i sistemi di relazioni collettive negli Stati membri dell'Unione Europea⁷⁰, che hanno indotto la Comunità europea a contenere la propria iniziativa in materia di rapporti collettivi di lavoro.

⁶⁷ La spina dorsale delle relazioni industriali è costituita dalla contrattazione collettiva che, rappresenta la forma di attività collettiva e di regolazione delle condizioni di lavoro più diffusa e rilevante nella generalità dei Paesi Europei. Essa presuppone che sia i sindacati che gli imprenditori e le loro organizzazioni siano disposti a negoziare come gruppi, sul punto si v. G. CASALE, *Contrattazione collettiva e contratto collettivo in alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale: alcune riflessioni comparate*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, 2, 308.

⁶⁸ M. ROCCELLA, T. TREU, *op.cit.*, 425.

⁶⁹ Il tipo ed il grado di sindacalizzazione, la struttura ed i contenuti della contrattazione collettiva, le dimensioni del conflitto, le forme e gli ambiti di partecipazione.

⁷⁰ Procedendo ad una ristretta comparazione, si può accennare ad una partizione di massima fra Paesi continentali, che hanno nel contratto nazionale di categoria o di

Tale cautela è stata confermata a Maastricht e nei trattati successivi che, pur allargando le competenze della Comunità in materia sociale hanno escluso del tutto l'area del diritto di "associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata" (art. 2 Protocollo sulla Politica sociale, trasfuso nell'art. 137.5 TCE⁷¹ e ora nell' art. 153.5 TFUE).

L'esclusione dalla competenza implica che la CE non può intervenire con normative proprie sui rapporti intersindacali e sul conflitto collettivo, su cui hanno competenza esclusiva gli Stati membri.

Si è dubitato che sia esclusa dalle competenze comunitarie anche la contrattazione collettiva come tale; essa, potrebbe rientrare nel concetto di "rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori"⁷²; significativamente, d'altronde, il diritto di

settore la struttura portante, e la Gran Bretagna, ove la contrattazione si svolge soprattutto a livello aziendale o di stabilimento, con una declinante presenza di contratti nazionali. La prevalenza dei contratti aziendali, specie per i contenuti salariali, è segnalata anche nella maggior parte dei nuovi Stati membri dell'Unione eccezion fatta per la Slovacchia, Slovenia e Cipro, sull' argomento si veda G. CASALE, 310; M ROCCELLA, T. TREU, *op.cit.*, 456.

⁷¹ Art. 137.5: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata»;

Art. 153.5: «Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

⁷² Così R. DEL PUNTA, *La rappresentanza sindacale e le rappresentanze dei lavoratori nel quadro degli sviluppi del diritto comunitario*, in *Dir. rel. ind.*, 1993, 163. Però, ancora una volta le diversità strutturali che caratterizzano i sistemi di contrattazione negli Stati membri, hanno indotto la CE ad astenersi da un intervento

contrattazione collettiva è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all'art. 28⁷³ oltre che negli ex artt. 138 e 139 del Trattato ora artt. 154 e 155 TFUE⁷⁴.

comunitario in materia M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale: lezioni*, Torino, 2004, 264.

⁷³ La competenza esclusiva degli Stati membri in materia sindacale non comporta quindi, un'indifferenza della CE verso la contrattazione collettiva, al contrario, con la riforma dei Trattati, a partire dall'Accordo sulla Politica Sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992, e fino alla riforma in materia sociale (Nizza 2001) la promozione della contrattazione collettiva a livello comunitario è entrata stabilmente a far parte dei compiti della Commissione. L'Accordo sulla Politica sociale (APS) - allegato mediante Protocollo al Trattato di Maastricht e in seguito integrato nel testo del Trattato (dopo il Consiglio di Amsterdam, nel 1997) - rappresenta, infatti, un notevole passo avanti e una autentica svolta, perché riprende e rilancia l'originaria ispirazione dell'Atto unico europeo - entrato in vigore nel 1987 -, con il quale vengono apportate una serie di innovazioni istituzionali utili per lo sviluppo della politica sociale europea. L'Atto unico ha fatto sì che entrasse per la prima volta nell'ordinamento comunitario un nuovo principio: il riconoscimento dell'autonomia normativa delle parti sociali a livello europeo con la graduale trasformazione del loro ruolo, da consultivo, a ruolo di codecisione. Ma è l'APS che rafforza sensibilmente il ruolo delle parti sociali, perché non solo prevede la contrattazione collettiva a livello europeo (art. 4.1 APS), ma anche perché affida alle parti sociali «una triplice funzione di sostegno dell'iniziativa legislativa della Commissione».

In primo luogo di recezione del contenuto di una direttiva in luogo dell'ordinario strumento legislativo (art. 2.4 APS). In secondo luogo di integrazione dell'iniziativa legislativa della Commissione nella fase di consultazione obbligatoria (art. 3.1.2.3 APS). In terzo luogo di sostituzione eventuale dell'iniziativa legislativa della Commissione attraverso la predisposizione di un contratto collettivo (art. 3.4 APS).

L'APS ha dato quindi un particolare rilievo alle attività collettive delle parti sociali in tutte le sue diverse accezioni riscontrabili sul piano comunitario: dalla loro

Le implicazioni di queste esclusioni di competenza non sono

partecipazione al processo decisionale della Comunità (cioè alla concertazione trilaterale), al dialogo sociale e infine alla contrattazione bilaterale vera e propria.

Esso ha quindi contribuito a mettere ordine nel groviglio dei meccanismi, procedure e forme di intervento delle parti sociali che venivano indistintamente qualificati come partecipazione, concertazione e dialogo sociale. Sull'argomento si v: Così R. FOGLIA e G. SANTORO PASSARELLI, *Profili di diritto del lavoro comunitario*, Torino, 1996, 35; G.F. MANCINI, Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea, in AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Roma, 1995, 44; M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro*, cit., 469.

⁷⁴ Articolo 154 TFUE: “1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti.

2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione.

3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione dell'Unione, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione.

4. In occasione delle consultazioni di cui ai paragrafi 2 e 3 le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 155. La durata di tale processo non supera nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione”.

Art.155 TFUE: “1. Il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento europeo è informato. Il Consiglio delibera all'unanimità allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori per i quali è richiesta l'unanimità a norma dell'articolo 153, paragrafo 2.”

facilmente accertabili perché le accezioni con cui vengono intesi i tre diritti o libertà, sono profondamente differenti nei vari Paesi membri. Emblematica è ad esempio la diversità con cui è concepito e limitato il diritto di sciopero negli ordinamenti dei singoli Paesi. Esso è riconosciuto come diritto a titolarità individuale in Paesi come Francia, Italia e Spagna, mentre è rigorosamente riservato all'organizzazione in Germania e nei fatti in quella inglese⁷⁵. In Gran Bretagna, tale diritto non ha mai superato il fragile statuto giuridico tipico delle immunità, il che ha permesso ricorrenti incursioni limitative della giurisprudenza⁷⁶.

Anche l'estensione di un diritto fondamentale come la libertà sindacale, ha dato luogo a controversie su due questioni di principio: il fondamento e la rilevanza della libertà sindacale negativa (da sempre riconosciuta nei sistemi sindacali continentali) e l'ambito di libertà del conflitto dal lato degli imprenditori, cioè il *diritto di serrata* (escluso nella maggior parte dei Paesi Europei).

In conclusione può sostenersi che, alla luce di quanto sopra, il processo di integrazione ha degli effetti diretti ed indiretti sempre più

⁷⁵ M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 430.

⁷⁶ Cfr. G. ORLANDINI, *Sciopero e Servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione europea. Uno studio di diritto comunitario e comparato*, Milano, 2003, 215; E. ALES, *Lo sciopero nei servizi pubblici tra in Europa tra interesse generale autotutela*, Torino, 1995, 123.

marcati⁷⁷.

Soprattutto se si considera che il rilievo comunitario dei diritti sindacali – diritto di sciopero, libertà sindacale, contrattazione collettiva ha da sempre sollevato questioni delicate nei rapporti tra questi diritti ed altre libertà sancite dal Trattato.

La questione dei rapporti tra libertà economiche ed azioni collettive ad esempio si è riacutizzata negli ultimi anni a seguito di una serie di decisioni della Corte di Giustizia coinvolgenti limiti sia alla contrattazione collettiva che al diritto di sciopero.

Tali decisioni sono oggetto di accanite discussioni⁷⁸ per la loro

⁷⁷ A. REALE, *Contratto collettivo europeo*, in *Enc. Giur.*, 2003, 389.

⁷⁸ Il riferimento è ai casi Viking (Corte di Giustizia 11 dicembre 2007) e Laval (Corte di Giustizia 18 dicembre 2007). La prima sentenza riguarda un'azione collettiva di boicottaggio promossa dal sindacato finlandese contro la decisione dell'azienda Viking line di cambiare la bandiera di una propria nave, da finlandese a estone per applicare ai marittimi imbarcati un contratto collettivo estone meno costoso per l'azienda, e meno favorevole per i lavoratori.

La seconda sentenza, invece, è originata dallo sciopero del sindacato svedese, diretto ad ottenere l'applicazione del contratto collettivo degli edili di questo paese da parte dell'impresa ettone Laval ai lavoratori (ettoni) distaccati presso u cantiere di costruzioni operante in Svezia. In merito cfr. MV: BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia bilancia il diritto di sciopero*, in *Lav. dir.*, 2008, 371; S. GIUBBONI, *I diritti sociali tra costituzione italiana e ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. lav.*, 2008, 1119; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval*, in *Lav. dir.*, 2008, 63; G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, 237; S.

portata attuale e per la possibile incidenza sulle evoluzioni future delle relazioni industriali in Europa. Si è giustamente rilevato che un sostegno comunitario di quelli che sono stati definiti i tre diritti umani fondamentali del diritto del lavoro moderato e democratico sarebbe congruo al rilievo che la Comunità ha attribuito ai diritti fondamentali e utile a sostenere anche gli altri diritti individuali dei lavoratori.

5. Gli strumenti di gestione e soluzione del conflitto collettivo nelle relazioni industriali nell'Unione Europea

Le situazioni di conflitto sul luogo di lavoro - chiaramente da evitare per tutte le parti sociali - si presentano, generalmente in due forme: controversie attinenti ai diritti e controversie attinenti agli interessi.

Le prime sono caratterizzate dal fatto che concernono un determinato contratto di lavoro e si manifestano o in dubbi interpretativi con chiari riflessi applicativi o in rivendicazioni concernenti la mancata realizzazione di diritti definiti ritualmente nel contratto stesso⁷⁹.

SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, 245.

⁷⁹ Come si evince dalla definizione, il fatto che le controversie in materia di diritti trovino origine nelle clausole del contratto le rende facilmente trattabili dal sistema giudiziario o comunque da commissioni arbitrali giuridicamente vincolanti.

Viceversa, controversie sorte in materia d'interessi e, pertanto, originate dalla compresenza di opinioni differenti sulla conclusione o revisione degli accordi collettivi, percorrono le strade più tortuose prima di poter sboccare in soluzioni positive. Poiché queste ultime non si basano su precedenti giudiziali, manifestandosi piuttosto durante le negoziazioni contrattuali, possono essere utilizzati strumenti e procedure quali la conciliazione, la mediazione, l'arbitrato e - in caso d'insuccesso di quest'ultimo- l'azione industriale⁸⁰.

Secondo un indagine svolta dall'Osservatorio Europeo delle Relazioni Industriali (EIRO) i principali mezzi di risoluzione delle controversie, vale a dire conciliazione, mediazione ed arbitrato, trovano le loro fonti nelle discipline legislative nazionali sulle relazioni industriali e tra i vari Paesi coinvolti nell'indagine, si riscontra mancanza d'uniformità⁸¹.

⁸⁰ European Foundation for the Improvement of living and working conditions, *Collective dispute resolution in an enlarged European Union*, Dublino, 2006 in Bollettino Adapt, 2006.

⁸¹ Vari Stati coinvolti nell'indagine considerano la mediazione e la conciliazione come procedimenti identici (Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Malta, Slovenia). Il Belgio utilizza solamente le procedure di conciliazione, mentre altri Paesi non riportano tale strumento nel quadro regolatorio delle relazioni industriali (Austria. Bulgaria. Cipro, Italia, Norvegia, Polonia. Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca. Svezia). Un'altra differenza rimarchevole tra gli Stati riguarda le procedure arbitrali, in quanto sono diverse le motivazioni politiche connesse al loro utilizzo. La Germania, ad esempio, richiede un sistema di autonomia nella risoluzione delle controversie e nel

Invece, sotto il profilo del contenuto della normativa in materia nei diversi Paesi, si nota che in generale questa specifica gli attori coinvolti, i diritti a questi riconosciuti, e le procedure di risoluzione delle controversie.

Il livello di giurisdizione varia nei singoli Stati membri, dal momento che il peso specifico delle decisioni politiche è diverso in ciascuno degli ordinamenti nazionali all'interno dell'Unione.

Ad esempio la Francia fa affidamento su un codice del lavoro «moderato» in tale materia, dal momento che una politica troppo invadente contrasterebbe con il diritto allo sciopero - diritto individuale anche se esercitato in forma collettiva.

promuovere il dialogo a livello delle parti sociali, è meno incline ad usare l'arbitrato - processo, questo, in cui le proposte dei terzi sono portate all'interno dei negoziati e possono rischiare di affievolire la portata di valide argomentazioni. Così accade che diversi Paesi, affinché sia preservata l'autonomia, associ il processo arbitrale unicamente a controversie volte a garantire l'effettività di diritti e non a conflitti su specifici interessi. In Irlanda, l'arbitrato assume una fisionomia quasi giurisdizionale, mentre la mediazione rappresenta la metodica tradizionale di risoluzione delle controversie tra sindacati e datori di lavoro.

L'arbitrato dovrebbe garantire un'attenzione significativa nell'arena degli interessi in conflitto, ma raramente è lo strumento migliore. Ad ogni buon conto, sono quelli della conciliazione e della mediazione i passi intrapresi più spesso, una volta constatato il fallimento dei negoziati. Infatti, benché il meccanismo arbitrale esista in quasi tutti i Paesi, si preferisce in genere risolvere le controversie direttamente a livello delle parti sociali o mediante una proposta neutrale non vincolante.

La Lituania, che presenta una peculiarità in tal senso, ha invece previsto un sistema di risoluzione delle controversie dettagliato a livello legislativo, che però, come lo stesso Paese riconosce, non funziona effettivamente nella pratica⁸².

Accanto agli atti normativi, un'altra fonte della disciplina di risoluzione delle controversie è costituita dagli accordi collettivi⁸³. Per lo più, gli accordi collettivi rappresentano una manovra efficace per mantenere l'armonia nelle relazioni industriali, ed hanno costituito una colonna portante e un quadro comune di regolazione del relativo sistema dell'Europa⁸⁴.

La maggioranza degli Stati prevede una regolamentazione legislativa come parte integrante del quadro di risoluzione delle

⁸² Il Codice del lavoro lituano disciplina la funzione del mediatore, la commissione di conciliazione e l'arbitro del lavoro.

⁸³ In Svezia, gli accordi diretti tra le parti sociali coprono il 60% delle controversie risolte, mentre all'ufficio nazionale incaricato di svolgere attività di mediazione affluisce soltanto il 40% delle controversie in materia di lavoro. In proposito, il fatto interessante è che coloro che sono coinvolti in accordi tra privati non sono, in tale ultimo Paese, obbligati a seguire le nuove norme statali che concernono la mediazione.

⁸⁴ In Danimarca, in media l'85% dei lavoratori è vincolato ad un contratto collettivo - il 100% dei dipendenti del settore pubblico, il 73% di quelli del settore privato. In Germania, una pratica comune, per i sindacati dei lavoratori e per le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro, è quella di stipulare accordi congiunti di risoluzione delle controversie, analoghi ai contratti collettivi nei quali le parti sociali seguono ciascuna la propria strada di risoluzione del conflitto senza dipendere da requisiti imposti dall'alto. Anche la Norvegia presenta un largo numero di accordi collettivi, e diversi contratti su scala nazionale coprono singoli settori.

controversie collettive, e solo in 4 Paesi (Germania. Italia, Olanda, Regno Unito) la maggioranza, se non la totalità, delle controversie è regolata dai contratti collettivi e non dalla legislazione⁸⁵. La varietà dei contratti collettivi è notevole, andando dai più ampi ed intersettoriali a quelli settoriali ed aziendali, ciascuno dei quali gioca un proprio ruolo nella risoluzione delle controversie collettive. Va comunque riconosciuto come la coesistenza di legge ed accordo collettivo è il sistema di risoluzione più frequente.

L'autonomia e la volontarietà sono due principi che un certo limitato gruppo di Paesi⁸⁶ ha introdotto nei sistemi nazionali di risoluzione delle controversie collettive. Questi due principi implicano l'esistenza di un «micro-sistema» in cui i Governi rivestono un ruolo

⁸⁵ La varietà dei contratti collettivi è notevole, andando dai più ampi ed intersettoriali a quelli settoriali ed aziendali, ciascuno dei quali gioca un proprio ruolo nella risoluzione delle controversie collettive. Va comunque riconosciuto come la coesistenza di legge ed accordo collettivo è il sistema di risoluzione più frequente: dei Paesi che sono caratterizzati dalla presenza di una normativa in materia, solo 7 (Belgio. Estonia. Finlandia. Lettonia, Lituania. Malta. Polonia) non menzionano nella loro analisi i contratti collettivi come misura interna di risoluzione delle controversie nelle relazioni industriali.

⁸⁶ Uno dei sistemi maggiormente caratterizzati dal requisito dell'autonomia è quello tedesco. In Germania, nello stesso settore metalmeccanico, caratterizzato tra tutti dalla più alta propensione allo sciopero, è molto praticata la procedura volontaria congiunta di risoluzione delle controversie.

solo secondario nelle trattative; le risoluzioni delle controversie sono principalmente condotte dalle parti sociali al proprio livello.

Benché gli elementi dell'autonomia e della volontarietà possano essere considerati parte della cultura democratica di questi Paesi, ci sono comunque anche ragioni pratiche per cui un sistema ispirato a tali principi è auspicabile. Ciò è verificabile, ad esempio, considerando il caso dell'Austria, che emerge in Europa per essere caratterizzata da uno dei più bassi tassi di sciopero e di conflittualità.

In Belgio, l'inefficienza dei tribunali del lavoro incentiva il ricorso all'autonomia sindacale, e pertanto di norma i conflitti sono risolti attraverso negoziazioni dirette tra i sindacati dei lavoratori e i datori di lavoro.

Infine, una certa cautela all'interno di questo contesto di autonomia risulta persistere in Danimarca, dove sono stati perciò stabiliti dei conciliatori pubblici, ma solo per indirizzare e non per governare le procedure negoziali.

In generale, dunque, l'indagine condotta dall'EIRO mostra, da parte dei Paesi partecipanti, una risposta favorevole ai sistemi di risoluzione delle controversie collettive di lavoro, pur non potendo esservi unanimità di consensi al riguardo⁸⁷.

⁸⁷ V., Osservatorio europeo delle relazioni industriali, *il quadro europeo di gestione e soluzione del conflitto collettivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, 588.

Capitolo secondo

Il conflitto collettivo nell'ordinamento comunitario

1. Linee evolutive dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario da Roma al Trattato di Lisbona.

L'affermazione dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento dell'Unione Europea segue un percorso non lineare, che s'intreccia strettamente con le profonde trasformazioni subite, dalla costituzione economica comunitaria⁸⁸. Invero, l'idea che l'ordinamento comunitario necessiti di un espresso riconoscimento dei diritti sociali fondamentali, quali conosciuti dalle tradizioni costituzionali nazionali del dopoguerra, ha preso forma in tempi relativamente recenti⁸⁹.

La generale assenza di riferimenti alla protezione dei diritti fondamentali nel Trattato di Roma del 1957, come in quello di Parigi del 1951, viene di solito ricondotta a tre ragioni principali⁹⁰.

⁸⁸ S. GIUBBONI, *Da Roma a Nizza. Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *Quad. dir. lav.*, 2004, 27, 9.

⁸⁹ G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione europea*, 2003, 180.

⁹⁰ M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 2001, 1.

Innanzitutto, alla convinzione che un'organizzazione di tipo economico e funzionale, come la Comunità, non avrebbe avuto alcuna possibilità di incidenza sui diritti umani.

In secondo luogo, alla effettiva mancanza di esigenze di protezione che – prima dell'opera di costituzionalizzazione dei trattati da parte della Corte di giustizia – non potessero considerarsi già adeguatamente soddisfatte dagli ordinamenti (costituzionali) nazionali⁹¹.

Il silenzio dei trattati in materia può, infine, essere imputato anche alla probabile diffidenza dei padri fondatori nei confronti dei rischi di espansione delle competenze e dei poteri delle neonate autorità sovranazionali.

In altre parole, nella prima fase di integrazione europea, il tema dei diritti sociali non trova spazio nell'agenda comunitaria non perché non si riconosca la sua centralità nella cultura giuridica e politica del continente, ma perché si ritiene che tali diritti non possano che

⁹¹ Nel rigoglio costituzionale degli anni di fondazione delle Comunità, l'affermazione, da parte di tutti gli Stati membri, di un coerente sistema costituzionale di riconoscimento dei diritti fondamentali, unitamente ai nuovi traguardi conseguiti in seno al Consiglio d'Europa con la Convenzione di Roma, poteva essere considerata una garanzia più che sufficiente anche nei confronti delle istituzioni comunitarie sul punto v. M. CARTABIA, *Commento all'art. 51*, in R. BIFULCO, *l'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, 345.

beneficiare dello sviluppo economico garantito dall'integrazione comunitaria⁹².

Come rilevato in dottrina⁹³, la prospettiva che sta alla base del Trattato CE pare ispirarsi al modello dell'economia sociale di mercato, elaborato dalla c.d. scuola di Friburgo, caratterizzato appunto dall'idea che l'instaurazione delle corrette condizioni di concorrenza sia il presupposto necessario per il perseguimento degli obiettivi sia economici che sociali. Tale idea è sottesa chiaramente alle disposizioni di rilevanza "sociale" contenute nel Trattato di Roma. Se da una parte, con l'art. 117, si prospetta che la "parificazione nel progresso" delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera trovi proprio nel buon funzionamento del mercato la sua prioritaria garanzia, dall'altra si attraggono nell'orbita comunitaria quelle materie "sociali" di evidente rilevanza per la stabilità del mercato e per la tutela della concorrenza. Per questa via la libertà di circolazione dei lavoratori e la parità retributiva uomo e donna diventano gli unici "diritti sociali" dell'ordinamento comunitario.

Quando con l'Atto Unico (AUE) gli Stati membri imprimono una accelerazione radicale all'integrazione economica, è ormai evidente che

⁹² G. ORLANDINI, *op. cit.*, 181.

⁹³ A. CANTARO, *Lavoro e diritti sociali nella costituzione europea*, in *Dem. dir.*, 1999, 104.

la creazione del mercato interno di per sé non solo non garantisce alti standard di tutela sociale, ma rischia di contribuire alla loro erosione. Non solo la “parificazione nel progresso” non c’è stata, ma diventa sempre più difficile difendere il modello sociale europeo a fronte del mutato contesto economico internazionale.

Continuare a negare la necessità di un livello sopranazionale di tutela sociale, tale da “bilanciare” l’integrazione economica, significa subordinare la prima alla seconda, lasciando agli Stati l’improbabile compito di confrontarsi con le pressioni deregolative indotte dalla concorrenza internazionale. Non è un caso che, se nei primi decenni di vita della Comunità il consenso sulla sua natura esclusivamente economica fosse diffuso, dopo l’Atto Unico Europeo il mantenimento dello *status quo* in materia sociale è sostenuto esclusivamente dalle associazioni datoriali nazionali e comunitarie e dai governi ispirati alle più radicali politiche monetariste.

È stata proprio l’opposizione di questi ultimi (Regno Unito in testa) a impedire che il Memorandum della presidenza belga del 1988 si traducesse nell’adozione di un testo giuridicamente vincolante nell’ordinamento comunitario, contenente un *corpus* di diritti sociali fondamentali, ispirato alle fonti “sociali” internazionali e capace di scongiurare i processi di deregolamentazione indotti dall’integrazione del mercato interno. L’adozione nel 1989 della Carta Comunitaria dei

diritti sociali fondamentali, definita ingenerosamente “*esercizio di diritto comparato del lavoro*”⁹⁴, porta ad una prima definizione dei diritti sociali fondamentali, tra i quali trova spazio anche lo sciopero. Non si può ignorare che la Carta abbia costituito un riferimento costante per tutte le iniziative normative in materia sociale della Comunità, divenendone il più significativo lume d’ispirazione, anche se non colma la lacuna del Trattato Ce in materia di diritti sociali.

La situazione non muta di segno con il Trattato di Maastricht. Questo, mantenendo immutata la debole posizione dei diritti sociali, aveva aggravato le asimmetrie e degli squilibri lasciati irrisolti dalla Carta comunitaria del 1989 e dall’AUE.

In attesa che il clima politico cambiasse gli stati membri, si accordarono per ampliare le competenze comunitarie in materia, siglando l’Accordo sulle Politiche Sociali (APS)⁹⁵. Le nuove competenze non presuppongono alcun riconoscimento di diritti sociali sui quali basarsi, sono concepite come nuovi settori, sui quali le istituzioni comunitarie possono intervenire, senza però essere vincolate da un quadro di diritti sociali giuridicamente rilevante⁹⁶.

⁹⁴ Cfr. B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell’ordinamento comunitario*, in *Riv. giur lav.*, 2000, 812.

⁹⁵ Dal quale resta fuori il Regno Unito.

⁹⁶ restano esclusi dall’ambito di competenza della Comunità il diritto di associazione e il diritto di sciopero cfr. G. ORLANDINI, *op. cit.* 183.

Letto in tale contesto, non pare irrilevante il fatto che, proprio a Maastricht, venga meno il riferimento alla Carta Sociale europea del 1961 sorprendentemente inserito nel preambolo dell'Atto unico del 1987; riferimento che poteva presagire ad una "indiretta" costituzionalizzazione dei diritti contenuti in tale Carta nell'ordinamento comunitario. Tale prospettiva con Maastricht diventa quanto meno più problematica. Nel Trattato dell'Unione si sancisce, infatti, che i diritti fondamentali sui quali quest'ultima si fonda, sono quelli che risultano dalle "tradizioni costituzionali comuni degli stati membri" e dalla "convenzione europea dei diritti dell'uomo", confermando così quanto la Corte di Giustizia aveva avuto modo di ribadire nella sua pluriennale giurisprudenza⁹⁷.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel maggio 1999, non solo l'autonoma rilevanza della politica sociale rispetto alla politica economica viene rafforzata⁹⁸, ma un'ulteriore importante modifica introdotta è il richiamo ai diritti sociali fondamentali contenuti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta dei diritti sociali

⁹⁷ G. ORLANDINI, *Il diritto di sciopero nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2001, 654..

⁹⁸ infatti il nuovo art. 136 del TCE, precisa che la comunità e gli stati membri si pongono fra gli obiettivi: la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, la lotta contro le emarginazioni.

fondamentali dei lavoratori del 1989⁹⁹. L'art. 6, par. 2 del Trattato sull'Unione Europea (ora art. 6, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) afferma che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario¹⁰⁰.

I diritti sociali fanno ingresso con il Trattato di Amsterdam nell'*acquis* comunitario essenzialmente come interessi sociali oggettivi o linee direttive per l'attività della Comunità e degli stati membri e non come veri e propri diritti soggettivi direttamente azionabili¹⁰¹.

Da tale punto di vista il Trattato di Amsterdam non ha fatto venire meno, ma ha semmai reso più urgente ed evidente la necessità di una espressa costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali, a fianco di quelli civili ed economici¹⁰².

I diritti sociali acquistano, un ruolo centrale nel sistema giuridico, dopo, una loro lunga sudditanza nei confronti dei valori

⁹⁹ S. GIUBBONI, *op. cit.*, 17.

¹⁰⁰ L. GALANTINO, *op. cit.*, 62.

¹⁰¹ Ne è controprova l'esclusione dalle competenze comunitarie del diritto di associazione e del diritto di sciopero, che invece vengono espressamente riconosciuti dalla carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali, sul punto v. L. GALANTINO, *op. cit.*, 63.

¹⁰² Cfr. S. GIUBBONI, *op. cit.*, 18.

economici¹⁰³ con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, dichiarazione solenne firmata a Nizza da tutti i Capi di Stato e di Governo e approvata dal Parlamento Europeo il 14 dicembre 2000¹⁰⁴. Il principale apporto di novità sostanziale consiste nella promozione anche dei diritti sociali fondamentali a diritti di rango pari a quello delle libertà economiche.

Principalmente collocati nel capo dedicato alla solidarietà i diritti sociali trovano ampi riconoscimenti anche nelle sezioni dedicate alla dignità, libertà, uguaglianza, cittadinanza, giustizia, operanti fra loro una dimensione unitaria ed al fine di tutelare la persona nel suo complesso.

Nel capitolo della solidarietà vi è, inoltre, il riconoscimento espresso del diritto dei lavoratori di ricorrere ad “azioni collettive per la difesa dei loro interessi compreso lo sciopero”¹⁰⁵, (art. 28).

¹⁰³ Il processo di integrazione europea ha avuto come obiettivo primario la creazione di un mercato unico nell'ambito del quale il legislatore comunitario delle origini ha privilegiato le ragioni della concorrenza rispetto a quelle del lavoro, sul tema v. G. SANTORO PASSARELLI, *Le ragioni dell'impresa e la tutela dei diritti dell'uomo nell'orizzonte della normativa europea*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, 63.

¹⁰⁴ La Carta risponde effettivamente all'auspicio della riunificazione della equiordinazione, in un catalogo che è per la prima volta specifico e proprio dell'Unione europea, dei valori e dei diritti assunti come fondamentali e fondanti della stessa legittimità dell'ordine comunitario.

¹⁰⁵ M.GRANDI, G.PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2009, 302.

Tale diritto, diviene, dunque, uno dei valori fondamentali sui quali si fonda l'Unione Europea, soprattutto in considerazione del fatto che il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) ha reso vincolante la Carta¹⁰⁶. Questo dato dovrebbe rassicurare i lavoratori comunitari, ma lo scenario è assai più complesso di quanto la lettura delle solenni proclamazioni della Carta lasci supporre dal momento che, il riconoscimento non è un elemento sufficiente considerare il diritto di sciopero parte del patrimonio costituzionale dell'Unione Europea.

Infatti, il diritto di sciopero e quello di associazione sono attualmente sottratti alle competenze comunitarie, ai sensi del par. 5 dell' *ex art.* 137 TCE¹⁰⁷ (ora 153, par. 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

¹⁰⁶ Cfr. LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Diritto del lavoro 2008, 40 anni dopo*, in *Lav. dir.*, 2008, I, 155 ss.; L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008, 84 ss..

¹⁰⁷ Cfr., M. V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lav. dir.*, 2008, II, 371; G. BRANZINI, V. PICONE, *Diritto di sciopero e libertà di circolazione nelle recenti conclusioni degli Avvocati Generali*, in *Dir. lav.*, 2007, I, 619; L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008, 84; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno. Considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval*, in *Lav. dir.*, 2008, 63 ss.; G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, II, 237; ID., *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno dei servizi: nuovi dilemmi e nuovi scenari per il diritto sociale europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2006, 949; ID., *Sciopero e servizi pubblici*

La presenza di tale articolo lascerebbe intendere che il legislatore comunitario, nella regolazione del conflitto ha inteso affidare direttamente agli Stati membri la piena responsabilità regolativa dell'istituto¹⁰⁸.

In altre parole, l'esclusione dello sciopero dalle materie di competenza della Comunità europea può essere letta come espressione della volontà di rispettare gli *standard* nazionali, rinunciando a qualsiasi interferenza del diritto comunitario su un terreno nel quale è difficile prospettare armonizzazioni normative, in ragione della eccessiva difformità delle discipline nazionali.

Dunque, proprio per effetto della esplicita esclusione di competenza comunitaria sancita dall'art. 153 TFUE, è solo ed esclusivamente alle discipline nazionali che spetta individuare i limiti che lo sciopero deve rispettare quando si confronta con le libertà economiche, ivi comprese quelle fondamentali del Trattato, la cui eventuale lesione va considerata come presupposta e accettata dagli

essenziali nel processo di integrazione europea. Uno studio di diritto comunitario e comparato, Torino, 2003, 156; ID, *Il diritto di sciopero nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 4, 649; S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, 2008, 254 ss.; A. ZOPPOLI, *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di giustizia*, in *Diritti lavori e mercati*, 2008, I, 151.

¹⁰⁸ U. CARABELLI, *Una sfida determinante per il futuro dei diritti sociali in Europa: la tutela dei lavoratori di fronte alla libertà di prestazioni di servizi nella CE* in *Riv. giur. lav.*, 2007, I, 33.

stessi Stati firmatari del Trattato. Da questo punto di vista, sostenere che la riserva affidata agli Stati membri possa essere considerata come una rinuncia assoluta della Comunità a intervenire nella disciplina dell'istituto con interventi di armonizzazione, tanto positiva che negativa, significa, in realtà, valorizzare una scelta politica degli Stati membri firmatari del trattato, fondata sul presupposto che lo sciopero è manifestazione tipica del conflitto tra capitale e lavoro e, in quanto tale, deve restare intangibilmente confinato nella esclusiva disponibilità regolativa degli Stati membri. E' ovvio che questo comporta conseguenze in termini, ad esempio, di grande differenziazione di discipline, nonché di una potenziale incidenza dello sciopero sulle libertà economiche comunitarie non direttamente controllabile dalle stesse istituzioni comunitarie¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Sul punto G. ORLANDINI, *op. loc. cit.*, 947; A. ZOPPOLI, *La regolazione del lavoro in Europa e nell'area euromediterranea*, in *Atti del Convegno*, Napoli, 2008.

2. L'azione collettiva nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo.

Il rilievo comunitario dei diritti sindacali (libertà sindacale, diritto di sciopero, e contrattazione) ha sollevato questioni delicate nei rapporti tra questi diritti e altre libertà fondamentali sancite dal Trattato. Tale questione si è riproposta e acuita negli ultimi anni a seguito di una serie di decisioni della Corte di Giustizia¹¹⁰.

Tali decisioni sono al centro di accanite discussioni per la loro portata attuale e per la possibile incidenza sulle evoluzioni future delle relazioni industriali in Europa¹¹¹.

¹¹⁰ Sul tema v. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, 2009, 166.

¹¹¹ In merito confronta: M.V. BALLESTRETO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia bilancia il diritto di sciopero* in *Lav. dir.*, 2008, 371; G. BRONZINI, V. PICONE, *Diritto di sciopero e libertà di circolazione nelle recenti conclusioni degli avvocati generali*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2007, 619; U. CARABELLI, *Note critiche a margine delle sentenze Viking e Laval*, in *Dir.lav.rel.ind.*, 2008, 147; M. CORTI, *Le decisioni Itf e Laval della Corte di Giustizia :un passo avanti e due indietro per l'Europa sociale*, in *Riv. it. dir.lav.*, 2008, I, 249; S. GIUBBONI, *i diritti sociali fra costituzione italiana e ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 1119; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lav. dir.*, 2008, 63; S. MIGLIORINI, *Delocalizzazioni di imprese e azioni sindacali secondo la sentenza Viking*, *Riv. dir. intern.*, 2008, 776; G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca di un equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera*

Per fare luce sullo spazio che il diritto di sciopero occupa nell'ordinamento comunitario diventa, quindi, in primo luogo necessario guardare alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Quanto al rapporto tra libertà economiche e diritto sindacale, la Corte di Giustizia si è pronunciata, sollecitata da alcune pronunce che, non casualmente, hanno fatto scorrere fiumi di inchiostro ancor prima di essere decise, ovvero, le sentenze *Viking line*, *Laval*, e, la più recente *Commissione vs Germania*¹¹², che consentono di registrare un cambiamento rispetto alla precedente fase di indifferenza.

La prima controversia riguarda il caso *Viking*¹¹³ *Line*.

La società finlandese di navigazione *Viking Line* è un importante operatore di traghetti che garantisce il collegamento *Tallin-Helsinki*. L'imbarcazione che gestisce la tratta, la *Rossella*, battente bandiera

concorrenza, in *Dir.lav. rel.ind.*, 2008, 237; S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, 245.

¹¹² In primo luogo nella sentenza si avverte la prudenza della Corte in riferimento al (mancato) paradigma dell'autonomia. In secondo luogo la sentenza si pone in netta continuità rispetto alle sentenze *Viking* e *Laval*; ciò si evidenzia, in particolare nell'uso simile del giudizio di conformità di cui all'art. 28 della Carta dei diritti Fondamentali e laddove si esclude che l'esercizio delle libertà delle parti sociali e del diritto di negoziazione collettiva implichi di per sé, come inevitabile collaterale, una lesione delle libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, sul punto, M. PERUZZI, *op. cit.*, 90.

¹¹³ Sentenza dell'11 Dicembre 2007, causa C-438/05. Il caso è noto con questo nome ma, si dovrebbe fare riferimento al sindacato ricorrente, cioè *l'International Transport Worker's Federation e Finish Seamen's Union*.

finlandese, è in perdita a causa della concorrenza delle navi estoni. La società decide allora di cambiare la bandiera della propria imbarcazione e di immatricolarla in Estonia, così da poter negoziare con il sindacato estone traendo un vantaggio competitivo dalla possibilità di applicare retribuzioni e condizioni di lavoro inferiori rispetto a quelle garantite ai lavoratori finlandesi dal loro contratto collettivo. Il sindacato finlandese (FSU) si oppone al cambio di bandiera, minaccia lo sciopero e richiede contestualmente l'appoggio del sindacato internazionale dei trasporti *International Transport Federation* (ITF), che a sua volta avvia un'azione di boicottaggio tale da impedire alla *Viking Line* di negoziare con alcun sindacato.

Dopo serrate trattative l'FSU accetta il cambiamento di bandiera a condizione che la proprietà si impegni a rispettare il diritto finlandese, il contratto collettivo vigente, e non proceda a licenziamenti né a modifiche unilaterali delle condizioni di lavoro dell'imbarcazione *Rossella*. Per evitare lo sciopero la *Viking* accetta tali condizioni, ma non appena l'Estonia entra a far parte dell'Unione Europea promuove un'azione per far dichiarare il contrasto delle azioni collettive del sindacato finlandese e dell'ITF con il diritto di stabilimento sancito dall'*ex art. 43 TCE*¹¹⁴ (ora art. 49 TFUE).

¹¹⁴ M. V. BALLESTERO, *op. cit.*, 373; M. CORTI, *op. cit.*, 249; G. ORLANDINI, *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno di servizi: nuovi*

La Corte di Giustizia investita della controversia è stata chiamata a pronunciarsi sull'ambito di applicazione delle norme comunitarie relative alla libertà di stabilimento e, sul carattere restrittivo o meno delle azioni collettive intraprese sia dalla FSU che dalla ITF.

La Corte, innanzitutto comprende nel campo di applicazione dell'art. 49 TFUE le azioni collettive oggetto della causa, in quanto le considera "inscindibilmente connesse alla regolazione che esse hanno contribuito a creare"¹¹⁵.

In secondo luogo respinge, poi, anche l'argomento secondo cui la Comunità non ha competenza per regolamentare il diritto di sciopero e le azioni collettive art. 153, par. 5 TFUE, ricordando che anche nelle materie di propria esclusiva competenza gli stati membri, sono comunque tenuti a rispettare il diritto comunitario, infatti, l'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali stabilisce che la Comunità riconosce ai lavoratori, e ai datori di lavoro o alle rispettive organizzazioni, "conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero".

dilemmi e nuovi scenari per il diritto sociale europeo, in Europa e diritto privato, 2006, 947.

¹¹⁵ V. punto 36 C. Giust. 11 dicembre 2007, causa 438/05.

Di conseguenza pur ammettendo che le azioni collettive e il diritto di sciopero fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, la Corte aggiunge che tale natura non basta a sottrarli dalla ponderazione con le libertà fondamentali riconosciute dal Trattato¹¹⁶. Tale ponderazione porta la Corte a ritenere che “il diritto ad intraprendere un’azione collettiva, ivi compreso lo sciopero, deve essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto¹¹⁷”.

Stabilita dunque da un lato l’applicabilità dell’ art. 49 TFUE alle azioni collettive dei sindacati e dall’altro la natura di principio generale dell’ordinamento comunitario del diritto di azione collettiva, la Corte ricorda che i diritti fondamentali facenti parte dei principi generali dell’ordinamento comunitario, quale è stato riconosciuto essere il diritto di azione collettiva, costituiscono una esigenza imperativa tale da giustificare una restrizione delle libertà economiche. Peraltro, la Corte fissa alcuni limiti perché il diritto di azione collettiva si configuri come una restrizione legittima alla libertà art. 49 TFUE.

¹¹⁶ Sul punto si veda M. V. BALLESTERO, *op. cit.*, 378.

¹¹⁷ V. punto 44 motivazioni sentenza *Viking Line*.

Anzitutto, esso deve avere come obiettivo la tutela dei posti e delle condizioni di lavoro, secondo cui l'azione collettiva deve essere adeguata all'obiettivo perseguito¹¹⁸.

In secondo luogo la Corte afferma l'efficacia orizzontale diretta della libertà garantita dall'art. 49 TFUE anche nei confronti di soggetti privati, nella specie i sindacati, e non solo ai pubblici poteri sottolineando che non è rilevante la loro natura giuridica, né la forma degli atti da essi emanati¹¹⁹.

Dopo soli pochi giorni di distanza dalla sentenza *Viking*, la Corte si è pronunciata sul caso *Laval*¹²⁰.

Una società lettone la *Laval* società lettone, distacca dalla Lettonia in Svezia alcuni dipendenti per eseguire appalti edili in collaborazione con una società di costruzioni svedese, costituita e controllata dalla stessa *Laval*, tra cui la ristrutturazione di un edificio scolastico a *Vaxholm*.

¹¹⁸ M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 243.

¹¹⁹ Come noto, l'efficacia diretta è un principio cardine del diritto comunitario e ha due aspetti: verticale e orizzontale. L'efficacia diretta verticale si spiega nei rapporti tra i singoli e lo stato: i singoli possono far valere una norma comunitaria nei confronti dello Stato, l'efficacia diretta orizzontale si manifesta nei rapporti tra singoli, ossia consente a un singolo di invocare una norma comunitaria nei confronti di un altro singolo, si v. M. COLUCCI, *op. cit.*, 241.

¹²⁰ Sentenza del 18 dicembre 2007, causa C-341/05.

Il sindacato svedese degli edili contatta la società dapprima per stipulare un accordo collettivo per definire il trattamento economico da assicurare ai lavoratori, successivamente il sindacato richiede che venga sottoscritto dall'impresa il contratto di settore e aperta una trattativa salariale. La società lettone rifiuta e stipula un contratto collettivo con il sindacato dei lavoratori edili della Lettonia¹²¹.

Il sindacato svedese del settore delle costruzioni, subito affiancato da quello del sindacato dei lavoratori del settore elettrico, proclamano uno sciopero, legittimo per la legge svedese, che porta al blocco delle merci nei cantieri della società nel territorio scandinavo¹²².

La *Laval* decide agisce, pertanto, in giudizio contro i due sindacati sostenendo che lo sciopero era lesivo della sua libertà di prestazione i servizi, garantita dall'art. 49 TCE (ora art. 56 TFUE) e nella Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, n. 96/71/CE¹²³, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

¹²¹ G. BRONZINI, V. PICONE, *op. cit.*, 623

¹²² U. CARABELLI, *Una sfida determinante per il futuro dei diritti sociali in Europa: la tutela dei lavoratori di fronte alla libertà di prestazione di servizi nella Ce*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, I, 108.

¹²³ La direttiva prevedeva che le condizioni di lavoro e di occupazione riconosciute ai lavoratori distaccati nello stato membro ospitante fossero determinate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da decisioni arbitrali o da contratti

Anche in questo caso, il problema della legittimità dell'azione collettiva è rimessa alla Corte di Giustizia¹²⁴.

Sulla base dello stesso ragionamento seguito nella sentenza *Viking*, la Corte ha riconosciuto l'azione collettiva come diritto fondamentale e parte integrante dei principi dell'ordinamento comunitario, aggiungendo che il suo esercizio deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che essere conforme con il principio di proporzionalità, in altri termini essa rientrava nell'ambito di applicazione del diritto comunitario e il suo esercizio deve essere bilanciato.

La decisione afferma, dunque, come la precedente sentenza, che l'azione collettiva è in principio legittima se ha come scopo la protezione dei lavoratori dello stato ospitante contro eventuali pratiche di dumping sociale. Nel caso specifico, però, essa è ritenuta in contrasto con la libertà di prestazione di servizi (di cui all'art. 56 TFUE), la protezione dei lavoratori contro il dumping sociale è una ragione di interesse generale, ma non può essere invocata dai sindacati e quindi

collettivi dichiarati di applicazione generale, e che assicurassero parità di trattamento fra soggetti destinatari e gli altri nell'adempimento degli obblighi contrattuali.

¹²⁴ G. ORLANDINI, *op. cit.* 948.

non giustifica la restrizione alla libertà di circolazione inflitta dall'azione collettiva intrapresa contro l'impresa lettone.¹²⁵

In entrambi i casi, la Corte afferma che i diritti fondamentali costituiscono interessi legittimi che possono limitare le fondamentali libertà di carattere economico garantite dal Trattato, e tra questi include l'azione collettiva. Successivamente, ribadisce che la tutela dei lavoratori" costituisce una ragione imperativa di interesse generale, tale da poter limitare una delle libertà economiche¹²⁶.

In altre parole l'assunto di fondo è che i diritti fondamentali devono sempre ritenersi passibili di un'operazione di bilanciamento con le libertà economiche fondamentali garantite del Trattato, formulando a tal fine, una serie di criteri di bilanciamento ai quali il giudice nazionale dovrà attenersi nella valutazione di legittimità dell'azione collettiva, rispettando il diritto comunitario.

La rilevanza dei procedimenti *Viking* e *Laval* assume uno specifico spessore se si considerano i più recenti orientamenti della

¹²⁵ Sul tema cfr., D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Giornate di studio Aidlass, Atti del convegno*, 2010, 24.

¹²⁶ A. ZOPPOLI, *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia*, in *Dir. lav. merc.*, 2008, 152.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul diritto di contrattazione collettiva e sul diritto di sciopero¹²⁷.

La Corte di Strasburgo è intervenuta con due importanti decisioni nell'ambito dei diritti socio-economici, la prima della *Grand Chamber* del 12 novembre 2008, *Demir and Baykara v. Turkey* sul diritto alla contrattazione collettiva, e la seconda del 21 aprile 2009, *Enerij Yapı-Yol Sen v. Turkey*, direttamente sul diritto di sciopero.

La motivazione della seconda sentenza dell'aprile del 2009, deriva sostanzialmente dalla prima (che si presenta come un vero e proprio *leading case*, realizzando un esplicito *revirement* rispetto a precedenti statuizioni che avevano escluso che l'art. 11 della Cedu sul diritto di associazione, comprendesse anche la materia del diritto alla contrattazione collettiva¹²⁸), in essa la Corte richiama le Convenzioni OIL sullo sciopero secondo le quali tale diritto è un corollario inscindibile del diritto di associazione sindacale, le Disposizioni della Carta sociale europea sull'effettività del diritto alla contrattazione collettiva e la sentenza *Demir* per l'incidenza dinanzi alla Corte delle

¹²⁷ G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?* in *Riv. it. dir. lav.* 2009, 975; M. PERUZZI, *op. cit.*, 107.

¹²⁸ Sul punto v., G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu, una nuova frontiera per garantismo sociale in Europa?* in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 977.

disposizioni sulla libertà sindacale e la protezione dei diritti sindacali, ritenendo violato l'art. 11 della CEDU.

Dalle due sentenze della Corte di Strasburgo emerge che, una volta attratti i diritti in parola nell'alveo protettivo dell'art. 11 della Cedu, il giudizio di bilanciamento con altri interessi pubblici porta ad una più rigorosa tutela delle prerogative (e delle esigenze) di carattere sociale rispetto a quella, realizzata nelle sentenze della Corte di Giustizia. Per stabilire i limiti al diritto di sciopero la Corte di Strasburgo sembra indagare solo sulla necessità di misure che siano necessarie a garantire il buon funzionamento di una società democratica e comunque in una logica di stretta interpretazione e osservando il principio di proporzionalità. Sebbene nelle sentenze *Viking* e *Laval*, grazie al richiamo all'art. 28 della Carta di Nizza vi sia il riconoscimento del diritto di sciopero e di azione collettiva come diritto fondamentale di matrice europea¹²⁹, le due sentenze sono state criticate perché comportano una valutazione del giudice in ordine alle motivazioni dell'azioni collettiva (sciopero e contrattazione) che è potenzialmente lesiva dell'autonomia collettiva ed estranea alla tradizione europea, la quale valorizza tale autonomia tra i principi essenziali per la dinamica delle relazioni industriali¹³⁰. La conseguenza

¹²⁹ G. BRONZINI, *op. cit.*, 977.

¹³⁰ Sul punto cfr., M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 438.

è che il bilanciamento tra libertà fondamentali ed diritto all'azione collettiva avviene in modo squilibrato, così da assolutizzare le prime e da “anestetizzare ampiamente il secondo”¹³¹, in contrasto con i valori solidaristici propri dell'Unione e che la Corte ha affermato in altri casi¹³².

3. La nozione di diritto di sciopero nell'ordinamento comunitario

Nell'incertezza del quadro attuale, per comprendere quale nozione di diritto di sciopero stia prendendo forma nel processo di emersione di questo diritto nell'ordinamento comunitario diventa necessaria l'analisi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

3.1 Segue: il riconoscimento del diritto di sciopero nell'ordinamento comunitario. Il riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Non è dunque un quadro rassicurante per i diritti sociali quello nel quale viene ad iscriversi la Carta dei diritti fondamentali proclamata

¹³¹ M. CORTI, *Le decisioni ITFe Laval della Corte di Giustizia: un passo avanti e uno indietro per l'Europa Sociale*, in *Riv.it.dir.lav*, 2008, I, 250.

¹³² M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 437.

a Nizza nel dicembre del 2000, dopo un processo di elaborazione affatto particolare¹³³.

Nell'economia complessiva del documento i diritti sociali occupano uno spazio indubbiamente significativo, il che potrebbe indurre a cogliere nello stesso il definitivo superamento da parte dell'Unione della frigidità sociale delle origini¹³⁴.

In tale prospettiva diventa estremamente significativa l'adozione, nella Carta, del principio di indivisibilità e inscindibilità dei diritti sociali e civili, nel quale risulta la forza innovatrice della Carta del 2000 rispetto alla pregressa esperienza comunitaria.

È proprio qui che va, infatti, colta e apprezzata la maggior portata innovativa della Carta: nell'affermazione, solenne e concreta, del principio della indivisibilità, interdipendenza e complementarità dei diritti di prima, seconda e terza generazione; nell'equiordinazione,

¹³³ La Carta è stata elaborata da un originale organo dalla composita costituzione, denominato Convenzione, istituito appositamente dal Consiglio europeo di Colonia. Sottoposta al vaglio del Consiglio Europeo di Biarritz, è stata poi solennemente proclamata nel successivo Consiglio di Nizza. Hanno fatto parte della Convenzione 15 rappresentanti designati dai governi degli Stati membri, 16 membri del Parlamento europeo, 30 membri dei parlamenti nazionali ed un membro della Commissione. Sul punto cfr., G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione europea*, 2003, 192.

¹³⁴ Poiché la Carta è una dichiarazione solenne firmata da tutti i capi di stato e di governo, essa ha per il momento un'efficacia vincolante debole, cioè priva di valore vincolante nei confronti delle autorità nazionali e comunitarie, sul punto L. GALANTINO, *op. loc. cit.*.

attorno al valore centrale e unificante della dignità della persona¹³⁵, dei diritti civili, politici, economici e sociali¹³⁶.

La Carta si articola, infatti, in sei capi, ciascuno retto da un principio fondamentale (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia), proprio nel capo dedicato alla solidarietà (art. 28) trova espresso riconoscimento il diritto all'azione collettiva, comprensivo della sanzione dello sciopero; quest'ultimo rappresenta un passo avanti significativo nel lento processo di riconoscimento dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento europeo¹³⁷. Resta da distinguere “quale” sciopero l'Unione riconosce nel catalogo di diritti fondamentali, e quali restrizioni ritiene apponibili al suo esercizio.

La formula dell'art. 28¹³⁸ risente dell'influenza delle precedenti Carte: Carta Sociale Europea¹³⁹ e Carta Comunitaria dei diritti

¹³⁵ S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e come documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 74.

¹³⁶ S. GIUBBONI, *Da Roma a Nizza. Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *Quad. dir. lav.* 2004, 21.

¹³⁷ G. COSCIA, *Il rinvio di conformità dell'art. 28 della Carta europea sui diritti fondamentali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2003, 417.

¹³⁸ La previsione dell'art. 28 va innanzitutto apprezzata riguardando lo status quo del diritto sindacale europeo, cfr. F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva, il dialogo sociale*, 1992, 136.

¹³⁹ La Carta Sociale Europea del 1961 negli ultimi anni ha progressivamente rafforzato la propria autorevolezza tra le fonti del diritto internazionale. A partire dal 1988 sono stati approvati una serie di protocolli che l'hanno arricchita di contenuti, e

hanno in parte rimediato alla sua lacuna più vistosa: quella relativa al meccanismo di controllo e sanzionatorio dei comportamenti degli Stati aderenti. Nel maggio del 1996 si è giunti all'adozione di una nuova versione della Carta, che aggiorna la precedente grazie al riconoscimento di diritti sociali di "nuova generazione". Il fronte sul quale la Carta appare fornire le più forti garanzie appare proprio quello dei diritti collettivi. Il più chiaro indice di questa "sensibilità" per la dimensione collettiva dei diritti sociali è l'esplicito riconoscimento che essa - prima tra le fonti di diritto internazionale - fa del diritto di sciopero. Non sorprende che, la formula in essa adottata per riconoscere il diritto di sciopero abbia chiaramente ispirato le istituzioni comunitarie nel richiamare quel diritto nelle Carte dell'89 e del 2000. Al diritto di sciopero è dedicato il comma 4 dell'art. 6, relativo al diritto alla contrattazione collettiva. Sul piano della definizione del diritto la Carta non affronta esplicitamente la questione della titolarità. Nella carta il diritto di sciopero si limita alle ipotesi di conflitto su interessi, quali ipotesi in cui il ricorso all'azione di autotutela è da considerarsi legittimo. La distinzione tra "conflitti su interessi" e "conflitti su diritti" non costituisce affatto patrimonio comune dei sistemi dell'Unione Europea. Essa è praticamente ignorata laddove (come in Francia ed in Italia) si è imposta una nozione di sciopero a titolarità individuale. È solo nei sistemi in cui prevale un modello organico di sciopero, che la legittimità dello sciopero si gioca su tale piano: in particolare, è ad esempio in Germania, in Svezia e in Danimarca che essa dipende dalla presenza o meno di un accordo collettivo che disciplini la materia oggetto della controversia. La distinzione in questione acquista rilievo in un contesto in cui l'esercizio del diritto di sciopero è funzionalmente correlato con la contrattazione collettiva. Esso cessa di essere legittimo se la controversia cade su questioni di competenza della magistratura, e su materie coperte da un accordo vigente, dal momento che «l'azione industriale è consentita solo se i suoi scopi sono la conclusione di un accordo collettivo ed il raggiungimento di obiettivi che si possono regolare con un accordo collettivo».

La necessità che l'azione sia comunque uno strumento dell'attività di negoziazione con la controparte datoriale, porta poi ad escludere lo sciopero politico dall'area di protezione della Carta. La rigorosa applicazione questo principio potrebbe portare alla censura anche degli scioperi di solidarietà, dato che la loro ammissione deve passare dal riconoscimento che sia legittima un'azione sindacale da parte di lavoratori non direttamente coinvolti nella negoziazione con il proprio datore di lavoro. L'influenza

del modello organico si fa infine sentire chiaramente nel riferimento alla parte datoriale quale legittima titolare del diritto all'azione collettiva il che svela una impostazione paritaria che pone il diritto di serrata sullo stesso piano di quello di sciopero, estranea a buona parte dei sistemi dell'Unione.

L'art. 6 (4) della Carta Europea non contiene indicazione in ordine ai limiti apponibili al diritto di sciopero in funzione di altri interessi con esso confliggenti. La Carta Sociale Europea dunque indica dei criteri entro i quali la discrezionalità statale può legittimamente esercitarsi. Certo resta un rinvio "generico" con riferimento ai contratti collettivi. Ciò è in perfetta sintonia con i sistemi a titolarità collettiva, ma stride con quegli ordinamenti nei quali il diritto di sciopero non solo è a titolarità individuale, ma trova espresso riconoscimento come tale nella Costituzione.

Se le restrizioni al diritto di sciopero ammesse dalla Carta non sono di scarso rilievo, il suo riconoscimento impedisce comunque di accettare che l'effetto del suo esercizio sia la rottura del contratto di lavoro. Anche se il principio non è accolto in maniera assoluta, il riconoscimento del diritto di sciopero comporta necessariamente la sospensione delle obbligazioni contrattuali, e non si concilia con la rottura delle stesse. Analogamente si respinge la possibilità che possano rispondere per danni i lavoratori che abbiano posto in essere un'azione legittima, ovvero "coperta" dall'art. 6(4). In definitiva la fonte del Consiglio d'Europa costituisce un riferimento solo in parte soddisfacente per una efficace protezione del diritto di sciopero. Essa pone dei principi base che individuano uno standard minimo di tutela, aspetto senz'altro da non sottovalutare. In particolare da una parte sancisce che il riconoscimento del diritto di sciopero è inconciliabile con il divieto di ricorso allo stesso imposto ad un'intera categoria di lavoratori, e non giustificato da esigenze di protezioni di interessi superiori, dall'altra esclude che conseguenza dell'esercizio del diritto possa essere la rottura del contratto. Pur collegando funzionalmente lo sciopero all'attività di negoziazione, accoglie una nozione ampia della stessa, escludendo che essa possa riguardare la sola conclusione di un accordo collettivo. L'importanza di questi principi è evidente in quei sistemi europei nei quali vigono le più significative restrizioni al diritto di sciopero, come in Gran Bretagna e in Germania.

fondamentali del 1989¹⁴⁰: “i lavoratori ... o le rispettive organizzazioni hanno ... il diritto di ricorrere, in caso di conflitto di interessi ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero¹⁴¹”;

¹⁴⁰ La Carta Comunitaria dei diritti sociali ha visto la luce quasi un trentennio dopo la Carta Sociale. Il suo contenuto è decisamente più “prudente” rispetto a questa, prevedendo un catalogo meno completo di diritti sociali. Tale cautela non ha tuttavia impedito di inserirvi il diritto di sciopero tra quelli riconosciuti dagli Stati firmatari (ragione non ultima della mancata sottoscrizione da parte della Gran Bretagna). La Carta infatti prevede all’art. 13 una specifica disposizione finalizzata a riconoscere tale diritto, sulla quale tuttavia non si è mai soffermata più di tanto l’attenzione della dottrina (e tanto meno delle istituzioni comunitarie). Il riconoscimento del diritto di sciopero è contenuto nel comma 1 in base al quale «Il diritto di ricorrere, in caso di conflitti di interesse, ad azioni collettive comprende il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi risultanti dalle regolamentazioni nazionali e dai contratti collettivi». È evidente l’analogia con la disposizione contenuta nella Carta sociale del 1961, dalla quale quella del 1989 trae infatti esplicita ispirazione. L’intera Carta è priva di effetti giuridicamente rilevanti, fungendo da mero documento di riferimento per la futura azione della Comunità in materia sociale. Quanto poi essa dispone in materia di diritto di associazione e di sciopero, è stato esplicitamente escluso dalle competenze comunitarie, quindi dal raggio d’intervento del Programma d’Azione della Commissione finalizzato alla realizzazione degli obiettivi sociali posti dalla Carta. Con l’art. 2.6 del Programma di azione, infatti, si esclude espressamente la possibilità di adottare direttive in materia di diritto di associazione e di diritto di sciopero. Resta il fatto che essa rappresenta il primo (e fino alla Carta del 2000, l’unico) “atto” comunitario nel quale lo sciopero trova espresso riconoscimento.

¹⁴¹ L’*incipit* dell’art. 28 consente, inoltre, di riconoscere al sindacato un diritto all’azione collettiva *iure proprio*, secondo un modello tipico dei sistemi organici quale quello tedesco e in totale contrasto con il modello a titolarità individuale che caratterizza diversi paesi europei tra cui l’Italia. Si veda G. GRANDI PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2009, 302, contra G. ORLANDINI *op. cit.*, 655.

tuttavia la Carta del 2000 sembra andare oltre le precedenti, specificando che le azioni collettive debbano essere attuate dai lavoratori “per la difesa dei loro interessi” e solo in caso di conflitti di interesse, una nozione quest’ultima nota solo agli ordinamenti del nord Europa e che serve a garantire la funzionalità dell’azione sindacale alla attività di contrattazione collettiva con la controparte datoriale.

Tale duplice riferimento agli interessi delle parti del conflitto, porterebbe ad ridimensionare la possibilità di vedere legittimato lo sciopero di solidarietà e quello con finalità politiche¹⁴², risulterebbero così prive di protezione le due ipotesi di sciopero più controverse, nei confronti delle quali in diversi ordinamenti vigono le più nette restrizioni¹⁴³. Il rispetto delle peculiarità nazionali assume in questo caso il significato di una scarsa volontà di riconoscere il diritto ad attuare azioni collettive sovranazionali come confermato dal disposto di cui all’art. 153 TFUE.

Con l’incorporazione nel Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali ha acquisito efficacia vincolante, pertanto, l’Unione europea si è dotata di un nucleo duro di diritti sociali fondamentali comunitari, che fa da contrappeso ai valori economici. Ciò però non

¹⁴² In tal senso B. VENEZIANI, *op. cit.*, 398; R. DEL PUNTA, *I diritti sociali*, 342.

¹⁴³ S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *Lo sciopero e l’Unione Europea. Appunti critici*, in *Quad. rass. sind.*, 2005, 304.

assicura di per sé a tali diritti una concreta attuazione, come accade per l'affermazione del diritto di sciopero che non comporta l'intervento comunitario (art. 153, par. 5 TFUE), ma presuppone che le modalità ed i limiti al suo esercizio continuino ad essere regolati dalle legislazioni nazionali¹⁴⁴.

L'Unione Europea, nei confronti del diritto di sciopero rinuncia ad assumersi competenze regolative da realizzarsi attraverso la troppo invasiva armonizzazione per mezzo di fonti di *hard law*, ma non dismette il suo ruolo di supremo arbitro delle dinamiche di integrazione comunitaria, anche quando queste incrociano l'esercizio di quel diritto¹⁴⁵.

Il fatto che l'Unione non abbia competenza normativa su un determinato diritto, non impedisce di per sé alla Corte di Giustizia di riconoscerlo come fondamentale, e di imporne così il rispetto sia alle singole istituzioni comunitarie che ai singoli stati membri.

Il disposto dell'art. 28 segna, dunque, un significativo passo avanti nell'ordinamento comunitario, anche se ovviamente l'effettiva

¹⁴⁴ I pochi riferimenti allo sciopero ed al diritto di azioni collettive nelle fonti derivate sembrano confermare tale chiave di lettura. Sul tema cfr. G. ORLANDINI, *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno dei servizi: nuovi dilemmi e nuovi scenari per il diritto sociale europeo*, C.S.D.L.E. Working papers, 2006, 45, 32.

¹⁴⁵ G. ORLANDINI, *op. ult.cit.*, 34.

portata dello stesso dipende dai futuri sviluppi istituzionali dell'Unione Europea.

Il riconoscimento del diritto di sciopero di per sé è un dato di estrema importanza ma poco si dice sugli spazi di azione in concreto riconosciuti ai lavoratori organizzati.

Appare evidente che il diritto all'azione collettiva sia destinato a pagare un prezzo più alto degli altri, per il fatto di essere "assorbito" in un ordinamento che, anche dopo Nizza, continua ad attribuire una indiscutibile supremazia alle regole del mercato rispetto a quelle sociali.

In conclusione, se è doveroso salutare nella Carta del 2000 un significativo passo in avanti nel processo di riconoscimento del diritto di sciopero nell'ordinamento dell'Unione europea, è d'altra parte necessario evidenziare come lo standard di protezione emergente sia per molti aspetti deludente, vuoi per l'adesione a modelli regolativi che possono indurre (soprattutto nei sistemi a titolarità individuale) processi di ridimensionamento degli spazi di legittimità dello stesso, vuoi perché resta incerto il contenuto precettivo che tale riconoscimento può avere. Il "contenuto essenziale" del diritto da una parte pare lasciato alle scelte regolative statali, dall'altra deve fare i conti con principi e vincoli imposti dall'ordinamento comunitario, in funzione della piena garanzia delle regole di mercato e delle libertà economiche sulle quali questo si fonda.

4. L'esclusione del diritto di sciopero dalle competenze comunitarie

L'“afasia” comunitaria sui diritti sindacali, e sul diritto di sciopero in particolare, sancita dall'ex art. 137 par. 5 TCE (ora art. 153 par. 5 TFUE) è stata “cristallizzata” nel corpo del Trattato CE, grazie all'incorporazione in quest'ultimo dell'Accordo sulle Politiche Sociali siglato a Maastricht¹⁴⁶. Tale espressa esclusione non può non apparire in stridente contrasto con la Carta Sociale del 1961 e la Carta Comunitaria del 1989¹⁴⁷. Logica avrebbe voluto che a tale affermazione di principio si fosse fatta seguire la scomparsa del comma 6 dell'art. 2 dell'APS, vista la centralità che in tali documenti assumono proprio i diritti sociali ad esercizio collettivo; cosa che invece non è avvenuta. Il contrasto si fa ancora più stridente dopo Nizza, dove la proclamazione della Carta dei diritti (con l'espreso riconoscimento del diritto di sciopero in essa contenuto).

¹⁴⁶ art. 2(6) dell'APS, in forza del quale le disposizioni che definiscono i settori di competenza del legislatore comunitario, «non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, né al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

¹⁴⁷ Sul punto cfr., G. ORLANDINI, *op. cit.*, 232.

Diventa, dunque necessario soffermarsi sugli effetti che la disposizione in questione comporta nell'ordinamento comunitario, concentrando, naturalmente, l'attenzione sul tema dello sciopero.

Come detto l'art. 153 par. 5 esclude dalle materie di competenza del legislatore comunitario lo sciopero.

È chiaro che la norma incide principalmente sulla possibilità di legiferare in materia di «difesa collettiva degli interessi dei lavoratori» e di protezione degli stessi in caso di risoluzione del contratto di lavoro.

Dall'analisi degli effetti dell'art. 153 par. 5 si ricava una precisa volontà della Comunità e degli Stati membri di evitare che dalle fonti del diritto comunitario possa derivare qualsiasi vincolo alla libertà degli Stati di legiferare in materia di sciopero.

Viene così meno ogni prospettiva di interventi normativi della Comunità che possano sia fissare principi e standard minimi di tutela per i singoli Stati membri, sia fornire un fondamento giuridico certo all'esercizio del diritto di sciopero a livello transnazionale¹⁴⁸.

Le motivazioni di fondo che spiegherebbero questo disinteresse per il diritto di sciopero sembrerebbero collegarsi all'eccessiva diversità tra gli statuti giuridici dello sciopero nei diversi ordinamenti che compongono l'unione Europea nonché al principio di sussidiarietà, che legittima l'azione comunitaria solo se più efficace di quella degli Stati.

¹⁴⁸ Sul punto cfr., G. ORLANDINI, *op. cit.*, 234.

Parte della dottrina¹⁴⁹ sostiene, infatti, che né l'applicazione del principio di sussidiarietà, né la necessità di rispettare le diversità nazionali, appaiono ragioni idonee a giustificare la scelta sfociata nell'art. 153. Che tali principi impongano di escludere la competenza della Comunità in materia di sciopero viene assunto aprioristicamente, ma in nessun modo dimostrato¹⁵⁰.

Il richiamo del principio di sussidiarietà sarebbe giustificato solo se fosse dimostrato che lasciare il diritto di sciopero alla esclusiva competenza degli ordinamenti interni garantirebbe la piena praticabilità dello stesso sia a livello nazionale, che internazionale¹⁵¹.

La disomogeneità delle discipline nazionali in tema di sciopero appare indiscutibile. Non altrettanto lo è la conclusione che tale diversità rende impossibile qualsiasi intervento comunitario in materia. Il rispetto delle diversità nazionali impone infatti che le eventuali regole fissate a livello sovranazionale siano conciliabili con gli equilibri propri di ogni sistema di relazioni industriali; il che può rendere più gravoso il compito del legislatore comunitario, ma non giustifica certo la sua astensione.

¹⁴⁹ S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *Lo sciopero e l'Unione europea. Appunti critici*, in *Quad. rass. Sind.*, 2005, 294.

¹⁵⁰ S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, 123.

¹⁵¹ S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, 119.

La diversità di disciplina tra i singoli sistemi è una caratteristica anche di altri settori, che pure non vengono esclusi dalle competenze comunitarie. Si pensi in particolare ai diritti d'informazione, di consultazione, e di cogestione. Non è chiaro per quale ragione dovrebbe essere meno rispettoso delle prerogative nazionali un intervento teso a fissare principi minimi in tema di sciopero, rispetto ad uno finalizzato a dettare regole in materia di cogestione.

Sebbene quest'ultimo sia un istituto del tutto estraneo alle tradizioni sindacali di buona parte dei sistemi europei, su di esso non solo non si esclude la competenza comunitaria, ma, richiamandolo espressamente, si auspica l'intervento della Comunità.

In sintesi, la scelta di negare alla Comunità la competenza in materia di sciopero non può essere letta come conseguenza obbligata dell'applicazione del principio di sussidiarietà e del rispetto delle tradizioni nazionali. La disposizione di cui all'art. 153 par. 5 va quindi a rafforzare lo scenario di generale sottoprotezione del diritto in questione, che caratterizza l'intero ordinamento comunitario, e che le prospettive aperte dalla Carta di Nizza permettono di fugare solo in piccola parte.

Capitolo terzo

Sciopero e servizi pubblici essenziali nei principali Paesi dell'Unione Europea

1. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali in Italia

Nell'ambito delle soluzioni legislative, seguite dagli Stati membri che offrono maggiori spunti di interesse e di riflessione, un ruolo fondamentale è svolto dall'ordinamento italiano che ha riconosciuto lo sciopero come "diritto" con l'entrata in vigore della Costituzione, collocandolo all'articolo 40¹⁵², tra i diritti soggettivi dei singoli lavoratori.

Questi, pertanto, possono astenersi dal lavoro, senza risultare inadempienti sotto il profilo contrattuale.

¹⁵² L'art. 40 della Costituzione stabilisce, con formulazione ellittica e sintetica, che "il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano". Per una valutazione sistematica della disposizione costituzionale e dei problemi di carattere interpretativo da essa posti, cfr. AA. VV., *Diritto di sciopero e assetto costituzionale* a cura di T.E. FROSINI e M. MAGNANI, Milano, 2010, X-166; G.ARDAU: *Teoria giuridica dello sciopero*, Padova, 1962; F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2009, 423; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2001, pp. 213 ss.; M. MAGNANI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2008, 2; L. MENGONI, *Lo sciopero nel diritto civile*, Milano, 1964; G. PERA, *Il diritto di sciopero*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1986, p. 426 ss.; F.SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961.

Tuttavia, l'astensione dal lavoro può scontrarsi con altri diritti della persona, protetti dalla Costituzione, i quali possono appartenere non solo al datore di lavoro nei cui confronti si attua lo sciopero, ma anche a soggetti terzi ed estranei al rapporto di lavoro su cui incide l'astensione.

Di qui l'esigenza di regolamentare l'esercizio del diritto previsto all'art. 40 Cost., al fine di evitare che possa essere seriamente compromesso l'esercizio di diritti di pari importanza o addirittura prevalenti rispetto ad esso.

Secondo il dettato costituzionale, il diritto di sciopero si attua "nell'ambito delle leggi che lo regolano"¹⁵³.

Tale formulazione, alquanto evasiva per il rinvio alla legge ordinaria, è stata seguita per lungo tempo soltanto dall'emanazione di alcune norme particolari¹⁵⁴, mentre la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici

¹⁵³ Cfr. G. DI CAGNO-M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009, p. 51; L. GALANTINO, *Diritto sindacale*, Torino, 2008, 210 ss.; A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, Torino, 2008, 250 ss.; ID, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007, 10; A. ZOPPOLI, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Napoli, 2006, 37.

¹⁵⁴ come quelle per gli addetti agli impianti nucleari (artt. 49 e 129, d.p.r. n. 185 del 1964), per il personale di assistenza al volo (art. 4, legge n. 42 del 1980). Le regolamentazioni speciali limitative dell'esercizio del diritto di sciopero (espressamente fatte salve dall'art. 20 della legge) riguardano le seguenti categorie di lavoratori: addetti agli impianti nucleari (art. 49, D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185); appartenenti alle forze

essenziali è arrivata dopo oltre quaranta anni dalla Costituzione, con la legge del 12 giugno 1990¹⁵⁵, n. 146.

Sin dal primo articolo, tale provvedimento, mette in evidenza il suo fine, ossia quello di contemperare il godimento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, attraverso regole da rispettare e procedure da seguire¹⁵⁶.

La legge n. 146 (e la successiva modifica avvenuta con la legge 11 aprile 2000, n. 83¹⁵⁷) tenta di porre un freno al ricorso indiscriminato allo strumento dello sciopero; quest'ultimo, spesso condotto senza alcun limite, armate (art. 8, l. 11 luglio 1970, n. 382); personale addetto ai servizi di assistenza al volo (art. 4, l. 23 maggio 1980, n. 242); appartenenti alla polizia di Stato (art. 84, l. 1 aprile 1981, n. 121).

¹⁵⁵ In questa situazione, è stata subito affermata la immediata precettività della tutela del diritto di sciopero anche in mancanza delle programmate leggi regolatrici. La giurisprudenza ha dovuto, così, procedere alla individuazione dei limiti di tale diritto per il necessario contemperamento con altri interessi di rilevanza costituzionale. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 146, la materia dello sciopero era disciplinata dall'istituto generale della precettazione, dagli artt. 330 e 333 del codice penale (ora abrogati dall'art. 11 della l. n. 146 del 1990) che sanzionavano penalmente l'abbandono collettivo o individuale di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori, e da discipline speciali di settore, limitate a particolari categorie di lavoratori. Alla disciplina normativa si era poi accompagnata l'infelice esperienza dei c.d. "codici di autoregolamentazione sindacale", mediante i quali le organizzazioni sindacali (soprattutto confederali) - ostili nei confronti di un intervento eteronomo del legislatore - avevano tentato di contenere gli effetti della progressiva "terziarizzazione" o "deindustrializzazione" del conflitto.

¹⁵⁶ v. G. DI CAGNO-M.P. MONACO, *op. cit.*, 58.

¹⁵⁷ Sul tema cfr., F. SANTONI, *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Napoli, 2001, 1.

a tutto danno, non solo della produttività dell'azienda interessata, ma soprattutto dell'utenza (suo malgrado coinvolta) costretta a sopportare disagi senza la possibilità di cercare un'alternativa.

Emerge, dunque, il ruolo centrale che la legge attribuisce ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, che, in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali, devono essere garantiti, attraverso le prestazioni indispensabili.

Pertanto, si deve preliminarmente individuare il soggetto al quale vengono attribuiti i diritti costituzionali che meritano una protezione maggiore rispetto ad altri diritti, ovvero l'utente di un pubblico servizio, cioè colui per il quale il servizio è stato concepito e funziona¹⁵⁸.

In questo modo si delinea una posizione soggettiva del cittadino nei confronti dell'ordinamento, in quanto utente di pubblico servizio. Questo significa che i rapporti tra il soggetto che fornisce il servizio (che può essere pubblico o privato) e il cittadino vengano qualificati come contratti, con la conseguenza che il cittadino viene considerato come consumatore piuttosto che come utente¹⁵⁹.

¹⁵⁸ V. F. SANTONI, *Lo sciopero*, Napoli, 2001, 120.

¹⁵⁹ Cfr. E. ALES, *Tutela dei diritti del cittadino e sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1997, 140.

Al fine di assicurare la garanzia dei diritti costituzionalmente tutelati, i mezzi che si possono utilizzare sono quelli della tutela diretta e quelli della tutela riflessa¹⁶⁰ (o indiretta).

L'utente può ricorrere alla tutela diretta, anche come singolo, per tentare di eliminare le conseguenze dannose che possono derivare da uno sciopero condotto illegittimamente.

Essa si può manifestare anche attraverso forme sommarie di tutela giurisdizionale, al fine di ottenere dal giudice la pronuncia di un provvedimento d'urgenza che disponga la sospensione dello sciopero lesivo dei diritti della persona.

Invece, la tutela riflessa dei diritti degli utenti, si realizza attraverso alcune previsioni di legge riguardanti le modalità di regolamentazione del conflitto¹⁶¹.

La caratteristica della tutela indiretta è la terzietà del soggetto titolare degli interessi che devono essere garantiti; quindi, essa si realizza mediante

¹⁶⁰ Cfr. E. ALES, *op. cit.*, 147.

¹⁶¹ È bene precisare che non esiste ordinamento che non presenti una qualche forma di regolamentazione del conflitto collettivo e analizzando il contenuto di ogni regolamentazione si può capire quanto ogni ordinamento consideri rilevante lo sciopero, come ad esempio, proprio il nostro ordinamento che ne subordina la regolamentazione alla garanzia degli utenti. Sul punto E. ALES, *op. cit.*, 150.

il coinvolgimento, anche indiretto, degli utenti, che può avvenire tramite le loro associazioni.

Con riferimento ai diritti della persona che devono essere necessariamente garantiti in caso di astensione collettiva, il legislatore ricorre ad una definizione aperta in considerazione del carattere pacificamente esemplificativo dell'elencazione dei servizi¹⁶² la cui erogazione assicura l'effettivo godimento, nel loro contenuto essenziale, dei diritti della persona di rilevanza costituzionale; diritti che sono specificati, invece, in forma tassativa¹⁶³.

¹⁶² v. M.N. BETTINI, *La legge 12 giugno 1990 n. 146 nell'opinione degli interpreti: lo stato dell'arte*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, I, 479; v. M. RUSCIANO, *Commento all'art. 1*, in M. RUSCIANO – G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario sistematico alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, Milano, 1991, 15. L'Autore rileva che il legislatore del 1990 “aggancia la nozione di servizio pubblico essenziale alla tutela di beni costituzionalmente garantiti”; F. SANTONI, *op. cit.*, 117.

¹⁶³ Si tratta, in particolare, dei diritti alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione, la cui salvaguardia, in occasione dello sciopero, è realizzata mediante l'erogazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure previste dalla legge. La tassatività dell'elenco dei diritti della persona è riconosciuta dalla dottrina prevalente. Per tutti, v. M. RUSCIANO, *Commento all'art. 1, cit.*, 10. L'A. afferma che la tassatività dell'elenco dei diritti della persona è desumibile sia da ragioni di ordine letterale sia da ragioni di ordine logico. Sotto quest'ultimo profilo, dal momento che l'art. 40 Cost. prevede una riserva di legge (relativa) in materia di sciopero, l'ambito di applicazione della legge non può non essere definito dalla legge stessa con la chiarezza sufficiente ad evitare il conflitto con il precetto costituzionale.

La non tassatività sta a sottolineare come i servizi elencati non esauriscono il novero dei servizi pubblici essenziali; in pratica, non si esclude che possano essere garantite anche ulteriori prestazioni che non rientrano in quest'elenco, sia perché collegate ad esse, sia perché ritenute rilevanti da accordi sindacali o derivanti da interventi della Commissione di garanzia o della Pubblica Amministrazione.

In effetti, sembra che il legislatore abbia individuato delle prestazioni che non solo sono funzionali alla tutela dei beni considerati primari, ma sono anche “dotate di una certa presunzione di socialità”, cioè capaci di soddisfare i bisogni dell'intera comunità che usufruisce dei pubblici servizi.

Nella lettera a)¹⁶⁴ del comma 2 dell'art. 1, è menzionata una serie di servizi funzionali alla tutela della vita, della salute, della libertà, e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, ma

¹⁶⁴ Il legislatore in questa elencazione, è stato piuttosto vago, lasciando agli interpreti ampi spazi di discrezionalità. Ad esempio parla di sanità ma non specifica le attività che rientrano in questo settore; perciò, la contrattazione collettiva ha cercato di colmare lacune lasciate aperte dalla legge, con soluzioni a volte anche discutibili (ad esempio il pronto soccorso è stato ritenuto una specificazione del servizio della sanità e non come una attività da specificare per le prestazioni ad essa connesse); ciò ha comportato una razionalizzazione del personale anche con sacrifici per attività che dovrebbero essere assicurate nella loro incertezza; cfr., E. ALES, *Le finalità della legge e la nozione di servizio pubblico essenziale*, in *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Milano, 2000, 11.

anche della giustizia in senso ampio con riferimento a misure cautelari e a provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Nella lettera b) del comma 2 dell'art. 1, sono riportati, in quanto funzionali alla libertà di circolazione, i trasporti pubblici (urbani ed extraurbani) viaggianti per terra, per cielo o per mare.

Questo settore è sicuramente uno dei più colpiti da scioperi e agitazioni che comportano disagi per l'utenza, in quanto, il trasporto in Italia rappresenta, nella sua complessa articolazione, un fattore sostanziale della crescita economica e dello sviluppo sociale del sistema-paese e uno strumento strategico della sua integrazione nell'economia sopranazionale della comunità europea¹⁶⁵.

Non a caso il Ministero del Lavoro è recentemente intervenuto in questo settore (dopo 10 anni dall'ultima riforma) con il disegno di legge per

¹⁶⁵ A tal proposito si legge nella relazione 1° gennaio 2007 – 30 dicembre 2008 del presidente della Commissione di garanzia, Antonio Martone, che il monte-proteste del 2008 è arrivato a quota 1.339, il 4% in più rispetto all'anno precedente. In testa alla classifica, ci sono proprio i trasporti, con 521 giornate di fermo, il 39% del totale. A far lievitare le cifre dello scorso anno, già storicamente elevate, è stata la vertenza Alitalia, che da sola ha prodotto ben 130 giorni 'caldi', di cui 57 a livello nazionale. Si legge ancora nella relazione che "dopo quello aereo, il settore più litigioso è stato quello del trasporto pubblico locale con 257 scioperi effettuati (su 413 proclamati) nel complesso e 7 realizzati con rilevanza nazionale. Anche le Ferrovie, a onor del vero, hanno dato un bel contributo di lotta, con 109 scioperi realizzati nell'anno (contro i 216 proclamati), un dato che comunque risulta in lieve calo rispetto ai 118 effettuati nel 2007".

la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone del 27 febbraio 2009¹⁶⁶.

Obiettivo principale del provvedimento è quello di dar vita, ad un sistema di buone relazioni nel mondo del lavoro basato su libertà e responsabilità, affidando a particolari percorsi di prevenzione dei conflitti, lo sviluppo del diritto allo sciopero e delle relative prassi ed evitandone un utilizzo abnorme¹⁶⁷.

La principale novità introdotta dal disegno di legge è la soglia della rappresentatività sindacale per la proclamazione, fissata al 50 per cento¹⁶⁸.

Nella lettera c) del comma 2 dell'art. 1, sono tutelati i settori dell'assistenza e della previdenza sociale, con i quali si garantisce l'erogazione di retribuzioni ed emolumenti.

¹⁶⁶ La riforma, per ora, riguarderà proprio il settore dei trasporti al fine di garantire “una più efficace conciliazione tra il diritto di sciopero e la libera circolazione delle persone”.

¹⁶⁷ Tra i punti salienti del disegno di legge vi è la previsione della disciplina del ricorso all'istituto dello sciopero virtuale, che potrà essere reso obbligatorio per determinate categorie professionali che erogano servizi strumentali o complementari nel settore dei trasporti.

¹⁶⁸ In alternativa, per le organizzazioni sindacali che non superano la soglia del 50 per cento, è previsto l'istituto del referendum preventivo obbligatorio tra i lavoratori dei settori o delle aziende interessate dallo sciopero, a condizione che le organizzazioni sindacali che indicano il referendum siano complessivamente dotate, a livello di settore, di un grado di rappresentatività superiore al 20 per cento. In quest'ultimo caso, la legittimità dello sciopero è condizionata al voto favorevole del 30 per cento dei lavoratori interessati dallo sciopero, cfr. art. 1, co. 2, lett. a) del d.d.l. 27 febbraio 2009.

Si fa riferimento anche ai servizi bancari, nonostante essi, per loro natura, non siano da considerare essenziali; infatti, ci sono stati dei casi in cui lo sciopero dei bancari non è stato ritenuto lesivo dei valori garantiti dalla legge¹⁶⁹.

La lettera d) del comma 2 dell'art. 1, riguarda il diritto all'istruzione intesa come continuità in tutti i livelli scolatici, e non solo come svolgimento degli scrutini finali e degli esami.

La norma non fa riferimento solo all'istruzione pubblica, ma anche a quella impartita negli istituti privati¹⁷⁰ perché l'aggettivo pubblica, riferito all'istruzione, indica la qualificazione del tipo di servizio erogato¹⁷¹.

Infine, la lettera e) del comma 2 dell'art. 1, qualifica come servizi essenziali la posta e le telecomunicazioni, espressione della libertà di comunicazione.

La disposizione non definisce in senso assoluto i servizi pubblici essenziali, ma lascia la possibilità di adeguare questi alle nuove esigenze della collettività, in particolare nel mondo del lavoro.

¹⁶⁹ In tal senso, Pret. Bologna, 3 aprile 1993, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, II, p. 67.

¹⁷⁰ Ciò che ha importanza è la natura generale dell'interesse all'istruzione, cioè l'essenzialità del servizio reso, indipendentemente dal regime pubblico o privato della gestione di esso.

¹⁷¹ Cfr. M. RUSCIANO, *op. cit.*, 19.

Infatti, accogliendo una soluzione di compromesso tra definizione tassativa (art. 1, c. 1) dei diritti della persona costituzionali e “aperta” (art. 1, c. 2) dei servizi collegati a tali diritti, è possibile accogliere i mutamenti del costume sociale e della cultura giuridica, che possono modificare la nozione di servizi pubblici essenziali¹⁷².

Occorre rilevare che il legislatore della novella ha introdotto una rilevante integrazione della disciplina originaria (inizialmente prevista solo per i lavoratori dipendenti), estendendo espressamente la regolamentazione dei conflitti nei servizi pubblici a lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, allo scopo di regolare unitariamente le astensioni collettive di quanti svolgono prestazioni comunque indispensabili nell’ambito dei servizi essenziali¹⁷³.

Quanto agli strumenti realizzare il contemperamento tra servizi pubblici essenziali ed i diritti della persona costituzionalmente tutelati, la legge n. 146/ 90 (art. 2) si prefigge lo scopo non di reprimere il diritto di

¹⁷² A dimostrazione della sua validità, si può ricordare che essa non è mai stata modificata da quando è entrata in vigore la legge, neanche dopo la riforma intervenuta nel 2000.

¹⁷³ In questo modo, il legislatore ha accolto l’invito contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale 16 maggio 1996, n. 171, in tema di sciopero degli avvocati, con la quale si era evidenziata una più vasta esigenza di regolamentazione, sottolineandosi come l’esercizio indiscriminato delle forme di protesta dei lavoratori autonomi ledesse sovente i diritti degli utenti.

sciopero, bensì di regolarizzarlo per garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, attraverso la previsione di modalità e condizioni ben precise.

Infatti, la regolamentazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero è rimessa, dal legislatore, alle fonti secondarie.

A tal fine, vengono scandite le diverse fasi di un *iter* procedimentale, nel quale intervengono tutti i soggetti coinvolti nel conflitto collettivo e interessati alle eventuali ripercussioni di questo sugli utenti del servizio¹⁷⁴: le parti sociali, che con la stipulazione dell'accordo collettivo realizzano il bilanciamento degli interessi contrapposti; le organizzazioni degli utenti, che sono chiamate ad esprimere un parere in ordine all'adeguatezza delle misure individuate dalle parti a salvaguardare i diritti della collettività; la Commissione di Garanzia¹⁷⁵, che deve esprimere un giudizio tecnico ed

¹⁷⁴ Cfr. L. GALANTINO, *Sciopero nei servizi pubblici: riflessioni sulla riforma*, in *Guida lav.*, 2000, XIV, 14 ss.; C. PISANI, *Prestazioni indispensabili e misure di contemperamento*, in L. MENGHINI- M. MISCIONE- A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000, 42.

¹⁷⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.d.l 27 febbraio 2009 la Commissione di Garanzia della attuazione della legge di regolamentazione del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 12 e 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata e integrata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, è denominata "Commissione per le relazioni di lavoro". Tale Commissione è composta da un numero massimo di cinque membri scelti, su designazione dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, tra esperti di relazioni industriali e nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Per l'esercizio delle proprie

imparziale in ordine alla idoneità delle regole di fonte collettiva a garantire il contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati, nonché adottare una propria regolamentazione nelle ipotesi di mancanza o di inidoneità di dette regole su cui le parti si devono pronunciare entro 15 giorni¹⁷⁶.

Quindi, in prima istanza, il difficile compito di individuare le prestazioni indispensabili e di organizzarle è affidato, ai contratti collettivi stipulati tra le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi e i sindacati dei lavoratori¹⁷⁷.

Tali accordi (e, per i lavoratori autonomi, i codici di autoregolamentazione) devono individuare le prestazioni indispensabili che il servizio deve prestare agli utenti, le modalità e le procedure della loro

funzioni la Commissione per le Relazioni di Lavoro si avvale, oltre che dei soggetti previsti dall'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata e integrata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, delle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nell'ambito dei loro compiti istituzionali.

¹⁷⁶ In questo senso, v. P. FERRARI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali* in *Il Lavoro subordinato. Il diritto sindacale*, in M. BESSONE (diretto da), Torino, 2007, 463.

¹⁷⁷ Non avendo i lavoratori autonomi, i professionisti e i piccoli imprenditori una contrattazione collettiva, tale compito, sempre in prima istanza, è stato attribuito ai codici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni o dagli organismi di rappresentanza delle categorie interessate e che devono avere contenuti analoghi a quelli degli accordi dei lavoratori subordinati (art. 2, *bis*).

erogazione ed altre eventuali misure dirette a salvaguardare i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti stessi¹⁷⁸.

Le misure possono disporre l'astensione dallo sciopero di quote di lavoratori necessarie perché l'organizzazione possa produrre le prestazioni indispensabili ed indicare, in tal caso, le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati; oppure disporre forme di erogazione periodica¹⁷⁹.

È espressamente previsto che la Commissione "senta", prima di procedere alla valutazione dell'idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili, le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini della legge del 1998 n. 28, che siano interessate ed operanti nel territorio di cui trattasi¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2001, 249 ss..

¹⁷⁹ La legge n. 83 del 2000 ha aggiunto che gli accordi devono altresì indicare intervalli minimi da rispettare tra l'effettuazione di uno sciopero e l'altro, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidano sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacini d'utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici.

¹⁸⁰ Qualora la Commissione non identifichi nelle prestazioni concordate elementi in grado di garantire efficacemente gli interessi degli utenti, dovrà esprimere il suo giudizio di inidoneità "sulla base di specifica motivazione", e sottoporre alle parti "una proposta" (art. 13, comma 1°, lett. a).

Infatti, qualora l'accordo sia giudicato inidoneo, l'autorità garante può formulare una proposta sulle prestazioni indispensabili e sulle misure che sono indispensabili.

Con ciò la legge delimita la funzione propositiva della Commissione all'interno della competenza a valutare l'idoneità delle regole autonomamente elaborate dalle parti;

In proposito, va però osservato che il criterio selettivo imposto dall'art. 3 della suddetta legge, all'associazionismo degli utenti non sembra tenere conto della circostanza che, tra gli interessi esponenziali di tali soggetti, si ravvisano in prevalenza aspettative omogenee diffuse e trasversali, in quanto ogni associazione è portatrice di istanze appartenenti a collettività latamente intese e non si identifica con scelte nette e differenziate, come accade nei comuni rapporti associativi.

dall'altro impone alla Commissione di entrare, mediante la proposta, in un dialogo diretto e puntuale con le parti, correggendo ed emendando punto per punto quanto, di ciò che era stato concordato, la Commissione non ritenga soddisfacente.

In tale contesto le parti dovranno pronunciarsi sulla proposta entro quindici giorni dalla notifica, negoziando eventualmente un nuovo accordo, da indirizzarsi comunque alla Commissione per una nuova valutazione: ove le parti non si pronunciano sulla proposta, la Commissione, dopo aver verificato con apposite audizioni l'indisponibilità a raggiungere l'accordo entro il termine di venti giorni, potrà adottare con una propria delibera la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di contemperamento, comunicandola alle parti interessate che sono tenute ad osservarla agli effetti dell'art. 2, comma 3°, fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo" (art. 13, comma 1°, lett. a).

La regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili si sostituisce, pertanto, alla facoltà, prevista dal vecchio testo dell'art. 13, lett. a), di emanare una proposta nelle due situazioni ritenute giuridicamente rilevanti, quali la dichiarazione di inidoneità dell'accordo e quella della sua mancanza totale.

Sul punto, vi era stato, nel passato, una controversia interpretativa sull'efficacia della proposta, in ordine alla quale la dottrina, dopo un iniziale atteggiamento riduttivo volto a ravvisare nella vecchia proposta una mera dichiarazione di intenti, era pervenuta a riconoscere nella stessa un parametro imprescindibile e vincolante, comunque rivolto ad agevolare la realizzazione del principio di effettività delle scelte legislative.

La stessa opzione limitativa dei criteri rappresentativi mal si adatta al variegato panorama dell'associazionismo degli utenti, poiché l'interesse dei cittadini non sempre si traduce nella formalizzazione di una delega, come avviene invece nel settore sindacale, al quale vagamente si ispira la disciplina regolativa dell'associazionismo degli utenti nella determinazione dei criteri di rappresentatività¹⁸¹.

Nei predetti accordi, il legislatore ha, inoltre, stabilito che “devono in ogni caso essere previste procedure di raffreddamento e conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero”. Lo svolgimento di tali adempimenti, dovendo precedere la proclamazione, si configura come una vera e propria condizione di legittimità.¹⁸²

Le “procedure di raffreddamento” sono concettualmente distinte dalle “procedure di conciliazione”.

Il legislatore ha, infatti, utilizzato la particella congiuntiva “e” (procedure di raffreddamento “e” di conciliazione), proprio per distinguere

¹⁸¹ Cfr. F. SANTONI, *op. cit.*, p. 124.

¹⁸² La Commissione di garanzia è tenuta a rilevarne il preventivo esperimento ed eventualmente a segnalare alle parti l'esigenza di differire lo sciopero, indicando eventuali violazioni fin dalla fase che precede l'attuazione della manifestazione astensiva.

il momento del raffreddamento del conflitto da quello della sua conciliazione.

Fermo restando che entrambe precedono il ricorso allo sciopero, le “procedure di raffreddamento” sono finalizzate a “congelare” i termini della controversia mediante l’astensione da iniziative di carattere unilaterale o diretto, mentre le “procedure di conciliazione” sono dirette alla composizione negoziata del conflitto, eventualmente con la mediazione di un terzo¹⁸³.

Esperita la pausa di raffreddamento e conciliazione, i soggetti che intendono proclamare lo sciopero sono tenuti a rispettare un percorso procedimentale di legittimità¹⁸⁴.

¹⁸³ Sulla distinzione di tipo “funzionale” tra procedure di raffreddamento e procedure di conciliazione, v. V. BAVARO, *Le procedure di raffreddamento e di conciliazione nei servizi pubblici essenziali*, in M. RICCI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, Torino, 2001, 125-126. L’A. afferma che “le tecniche di raffreddamento sembrano porsi l’obiettivo prevalente di mantenere il livello della conflittualità al suo livello fisiologico insito nella naturale contrapposizione di interessi fra le parti sociali. Pertanto il raffreddamento tenderebbe ad evitare che il conflitto passi dallo stato di latenza a quello manifestato (...). Le tecniche di conciliazione, invece, presuppongono logicamente l’esistenza di un conflitto (manifesto) da conciliare”. In senso analogo V. PINTO, *La prevenzione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali. Osservazioni critiche in merito alle procedure di raffreddamento e di conciliazione dei conflitti*, in *Riv. giur. lav.*, 2003, n. 4, p. 874; F.SANTONI, *op. cit.*, p. 126.

¹⁸⁴ G. DI CAGNO-M.P. MONACO, *op. cit.*, 71; A. VALLEBONA, *op. cit.*, 92.

Innanzitutto, il rispetto di termine di preavviso che non può essere inferiore a 10 giorni¹⁸⁵.

Il preavviso assolve a tre fondamentali ordini di esigenze esplicitate dalla stessa legge:

a) consentire alle imprese e alle amministrazioni erogatrici del servizio di predisporre le misure organizzative necessarie a salvaguardare i diritti della persona costituzionalmente tutelati (vale a dire le misure dirette a favorire l'erogazione delle prestazioni indispensabili);

b) favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto;

c) consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi.

¹⁸⁵ Tuttavia, anche se il termine legale di preavviso è di 10 giorni, gli accordi e i contratti collettivi o i codici di regolamentazione di cui all'art. 2-bis (o in mancanza la regolamentazione provvisoria della Commissione *ex art.* 13, lett. a)) possono prevedere una durata superiore. Il termine di preavviso deve essere inderogabilmente osservato anche nel caso di adesione di un'organizzazione sindacale ad uno sciopero proclamato da altri soggetti sindacali, v. delibera n. 05/127 del 9 marzo 2005, in <<http://www.commissionegaranziasciopero.it>>. inoltre, il rispetto del termine minimo di 10 giorni costituisce un elemento necessario e non modificabile, ad eccezione delle sole ipotesi di esonero previste nell'ultimo comma dell'art.2, quando lo sciopero venga proclamato in difesa dell'ordine costituzionale o per protestare contro un grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Tale preavviso deve essere contenuto in una comunicazione scritta con l'indicazione della durata, delle modalità di attuazione, delle motivazioni dell'astensione.

La comunicazione ha un duplice destinatario: le imprese o le amministrazioni che erogano il servizio e l'autorità competente alla precettazione, che, a sua volta, deve trasmettere tale comunicazione alla Commissione di Garanzia.

Le amministrazioni e le imprese hanno l'obbligo di comunicare agli utenti, nella forma adeguata ed almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, i modi e i tempi dei servizi erogati e le misure di riattivazione degli stessi, nonché di riattivare prontamente il servizio quando l'astensione è terminata.

La norma impone altresì al servizio radiotelevisivo pubblico, nonché ai giornali quotidiani ed alle emittenti radiofoniche¹⁸⁶ di dare tempestiva diffusione a tali comunicazioni¹⁸⁷.

L'inosservanza di tali obblighi può dar luogo alle sanzioni previste dall'art. 4 della legge¹⁸⁸. L'apparato sanzionatorio¹⁸⁹ consta di due

¹⁸⁶ Che si avvalgono di finanziamenti o di agevolazioni statali.

¹⁸⁷ Cfr. A. LEPORE, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali* in G.AMOROSO - V. DI CERBO- A. MARESCA (a cura di) *Il Diritto del lavoro, I, Costituzione, Codice civile e Leggi speciali*, Milano 2007, 1836.

¹⁸⁸ Anch'esse oggetto di riforma del d.d.l. 27 febbraio 2009.

fondamentali nuclei: un primo gruppo di sanzioni disciplinate dall'art. 4 che reprime le condotte lesive delle prescrizioni che regolano l'esercizio del diritto di sciopero, nonché anche delle regole dettate dalla Commissione di garanzia; il secondo gruppo, contemplato dall'art. 9 della legge, sanziona l'inosservanza dell'ordinanza di precettazione.

Il primo nucleo a sua volta si distingue in due sottogruppi che si differenziano a seconda dei destinatari delle sanzioni e cioè sanzioni individuali che colpiscono i singoli prestatori di lavoro, ovvero sanzioni collettive applicabili alle organizzazioni sindacali. Inoltre, sono previste sanzioni sia nei confronti di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori che nei confronti delle loro rispettive associazioni¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Cfr., F. SANTONI, *Illegittimità dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ed evoluzione dei regimi di responsabilità*, in *Dir. Lav.*, 1997, I, 421.

¹⁹⁰ Cfr. A. LEPORE, *op. cit.*, 1861.

1.1 Il ruolo della Commissione di garanzia

La parte probabilmente più innovativa¹⁹¹, della legge di regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali¹⁹² nell'ordinamento italiano, è costituita dalle disposizioni relative all'istituzione ed alla disciplina della "Commissione di garanzia"¹⁹³.

¹⁹¹ Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Vecchi e nuovi problemi in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, 39.

¹⁹² La l. 12 giugno 1990, n. 146 ha rappresentato il primo vero atto normativo di attuazione (ancorché parziale, in quanto limitato al solo settore dei servizi pubblici essenziali) dell'art. 40 della Costituzione. Le regolamentazioni speciali limitative dell'esercizio del diritto di sciopero (espressamente fatte salve dall'art. 20 della legge) riguardano le seguenti categorie di lavoratori: addetti agli impianti nucleari (art. 49, D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185); appartenenti alle forze armate (art. 8, l. 11 luglio 1970, n. 382); personale addetto ai servizi di assistenza al volo (art. 4, l. 23 maggio 1980, n. 242); appartenenti alla polizia di Stato (art. 84, l. 1 aprile 1981, n. 121).

¹⁹³ M.V. BALLESTRERO, *La Commissione di garanzia dieci anni dopo*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 25, 9 ss.; M. D'APONTE, *Le autorità indipendenti e la Commissione di garanzia*, in *Le regole dello sciopero*, a cura di F. SANTONI, 63 ss.; G. GHEZZI, *La Commissione di garanzia nella legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 1 ss.; ID, *La Commissione di garanzia tra politiche di prevenzione e poteri sanzionatori: spunti per la riflessione*, in *Riv. giur. lav.*, 2003, I, 495; C. LA MACCHIA, *L'organizzazione ed i compiti della Commissione di garanzia*, in *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, a cura di P. PASCUCCHI, 144 ; A. LOFFREDO, *La Commissione di garanzia: un'autorità indipendente tra diritto amministrativo e ordinamento intersindacale*, in *Lav. dir.*, 2005, I 544; M.P. MONACO, *I poteri della Commissione di garanzia alla luce degli ultimi interventi dei garanti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, I, 373; G. PINO, *I poteri della*

La Commissione può essere considerata il terzo attore nella definizione delle regole e delle procedure che governano lo sciopero nei servizi pubblici¹⁹⁴.

La natura delle attribuzioni che la legge assegna a questo organismo consente comunque di escludere che si tratti di un mediatore: piuttosto, la Commissione spinge le parti a stabilire le regole e valuta la conformità del loro comportamento alle suddette regole. Si può dire che la Commissione di garanzia tende a creare con la sua giurisprudenza orientamenti e linee guida per le parti sociali, finendo così per assolvere la funzione nomofilattica propria della Cassazione¹⁹⁵.

Commissione della Commissione di garanzia, in La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali, a cura di P. PASCUCCI, 105 ss.; F. SANTONI, Le misure di prevenzione dello sciopero e il ruolo della commissione di garanzia, in Dir. lav., 2003, I, 747.

¹⁹⁴ La particolare posizione della Commissione di garanzia nel sistema regolativo degli scioperi nei servizi essenziali è stata sottolineata dalla Corte costituzionale nella sentenza 28 gennaio 1991, n. 32. La Corte ha, infatti, precisato che la Commissione “si inserisce nella dialettica del conflitto fra il datore di lavoro e le forze sindacali per sindacare l’esatta applicazione della legge regolatrice del diritto di sciopero”.

¹⁹⁵ v. U. ROMAGNOLI, *Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, Art. 40, Bologna-Roma, 1994, 41 e adesivamente M.V. BALLESTRERO, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, 257.

L'istituzione della Commissione¹⁹⁶ risponde all'esigenza di tutelare sia le possibilità di godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati in occasione di conflitti terziari, sia le possibilità di esercizio del diritto di sciopero. In tal modo, essa propizia una gestione della conflittualità nei servizi pubblici imperniata a criteri di razionalità e di efficienza¹⁹⁷.

Secondo l'opinione della dottrina prevalente,¹⁹⁸ la Commissione di garanzia rientra nel novero delle c.d. autorità amministrative indipendenti¹⁹⁹, categoria della quale possiede i requisiti essenziali.²⁰⁰

¹⁹⁶ La Commissione è nominata per un periodo di tre anni ed è composta da nove membri, scelti, su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, la cui nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica

¹⁹⁷ L'art. 12 della l. n. 146/1990, infatti, ha previsto l'istituzione di tale organo allo scopo di "valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

¹⁹⁸ V., *ex multis*, S. CASSESE – C. FRANCHINI, *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, 1996, 74; P. FERRARI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali e Commissione di garanzia: riflessioni sull'esperienza*, in *Dir. lav.*, 1992, I, 341 ss.; G. GHEZZI, *Sul ruolo istituzionale della Commissione di garanzia*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, specie 366.

¹⁹⁹ Così M. D'APONTE, *Le autorità indipendenti e la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero*, in *Le regole dello sciopero*, a cura di F. SANTONI, Napoli, 2001, specie 95.

Un'oggettiva e articolata estensione delle capacità operative della Commissione di garanzia, rispetto a quanto previsto dalla legge fondativa²⁰¹, è stata certamente posta in essere dalla novella di riforma, la legge 11 aprile 2000, n. 83 che, insieme alla “giurisprudenza” prodotta dalla Commissione nei suoi anni di attività, hanno inciso sul baricentro della legge del 1990 spostandolo dal momento regolativo a quello preventivo e sanzionatorio del conflitto²⁰².

Tuttavia, oggi risulta ancor più difficile stabilire una priorità tra i molteplici atti di competenza della Commissione, sicuramente il potere principale assegnato dal legislatore alla Commissione di garanzia è connesso alla tematica degli accordi (e degli atti di autoregolamentazione

²⁰⁰ Cioè quelle Autorità che, dotate di un elevato grado di autonomia e indipendenza, si collocano al di fuori dell'organizzazione gerarchica della Pubblica Amministrazione ed hanno una posizione di terzietà e neutralità rispetto agli interessi regolati dalla loro azione. A tale riguardo V. CERULLI IRELLI, *Premesse problematiche allo studio delle amministrazioni indipendenti*, Padova, 1993, 1, definisce le autorità amministrative indipendenti come “amministrazioni autocefale”, cioè come “organismi che, al di fuori del tipico schema gerarchico dell'amministrazione pubblica, non sono assoggettate al centro politico di governo e sono dunque del tutto estranee ai consueti meccanismi di controllo dei soggetti pubblici”.

²⁰¹ V. l. n. 146/1990.

²⁰² Cfr. A. LOFFREDO, *La Commissione di garanzia: un'autorità indipendente tra diritto amministrativo e ordinamento intersindacale*, in *Dir.lav.*, 2005, 3, 544.

unilaterali) volti alla valutazione delle prestazioni indispensabili²⁰³, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di erogazione dei servizi essenziali stabilite negli accordi sindacali, rispetto al contemperamento dello sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati²⁰⁴.

Tale funzione si attua con un intervento, di tipo valutativo, volto ad accertare l' idoneità delle prestazioni individuate dai soggetti coinvolti nella vertenza sindacale²⁰⁵. Si tratta di un potere che occupa un posto di particolare rilievo, rispetto agli altri compiti assegnati alla Commissione, perché con esso giunge alla sua fisiologica conclusione il procedimento per regolamentare lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

²⁰³ Cfr R. LOMBARDI, *Sul potere decisorio della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge nei servizi pubblici essenziali* (nota a Corte cost. 24 febbraio 1995 n. 57), in *Giust. Civ.*, 1996, I, 2197.

²⁰⁴ La Commissione controlla, quindi, che i diritti si contemperino, che, cioè, il contenuto essenziale di ciascuno di essi (che avrà diversa consistenza a seconda del rilievo costituzionale del bene tutelato) sia salvaguardato con il minor sacrificio possibile del diritto contrapposto sul tema cfr. V. BAVARO, *Sciopero e servizi essenziali*, a cura di M. RICCI, Torino, 2001, p. 131.

²⁰⁵ All'organo di garanzia viene assegnato, in sostanza, il compito di valutare, in modo discrezionale, la rispondenza degli atti suddetti alle regole che la Commissione medesima considera oggettivamente conformi alla legge (art 13, comma 1°, lett a, primo periodo) M. BALLESTERO, *La Commissione di garanzia*, in U. ROMAGNOLI-M.V. BALLESTERO, 1994, 257.

Il legislatore, infatti, non si limita a collocarlo al primo posto nell'elenco contenuto nell'art. 13, ma lo indica come “fine” della Commissione nella norma introduttiva della disciplina dell'autorità medesima, l'art. 12 comma 1, della legge 146/1990²⁰⁶.

Il potere valutativo²⁰⁷ viene attribuito alla Commissione di garanzia al fine di disporre di accordi sulle prestazioni indispensabili (e sulle altre

²⁰⁶ Ai sensi della quale: “è istituita una Commissione di garanzia dell'attuazione della legge, al fine di valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'art. 1”.

²⁰⁷ Per quanto riguarda le modalità attraverso le quali la Commissione procede alla valutazione dell'idoneità degli accordi sui minimi di servizio, è necessario evidenziare come la legge continui a presupporre come requisito procedimentale esterno, l'acquisizione del parere degli utenti. Ma, a differenza di quanto previsto dalla disciplina previgente, ora è la stessa Commissione che procede all'acquisizione di tale parere. È, infatti, espressamente previsto che la Commissione “senta”, prima di procedere alla valutazione dell'idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili, le organizzazioni dei consumatori e degli utenti, che siano interessate ed operanti nel territorio di cui trattasi. Tali organizzazioni possono esprimere il proprio parere nei termini indicati dalla Commissione medesima (art. 13, comma 1°, lettera a). A tale scopo, la legge prevede l'obbligo per le parti di comunicare, tempestivamente, alla Commissione le determinazioni pattizie, i regolamenti di servizio, i codici di autoregolamentazione e, in genere, le norme di condotta relative agli scioperi (art. 2, comma 4).

Tuttavia, la Commissione, avendo avuto notizia degli accordi, può procedere alla valutazione anche di propria iniziativa, non essendo la sua attività subordinata al principio della domanda da parte dei soggetti interessati.

Nell'attività valutativa sull'idoneità degli accordi, la legge non ha previsto la possibilità di interventi caducatori, dal momento che, qualora le prestazioni convenzionalmente determinate non vengano ritenute adeguate a tutelare i diritti degli utenti, la

Commissione ne dichiara soltanto l'inidoneità. Il procedimento valutativo può, naturalmente, concludersi con un giudizio positivo, o negativo.

Nell'ipotesi in cui intervenga un giudizio positivo, l'atto negoziale viene reputato idoneo a realizzare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

L'effetto della valutazione positiva è, evidentemente, quello di conferire alla specificazione delle prestazioni indispensabili e delle misure previste dal contratto o dall'accordo collettivo, ovvero dal codice di autoregolamentazione, il massimo grado di solidità conseguibile all'interno del sistema previsto dalla legge. Quindi, si realizza una combinazione procedimentale tra atto negoziale e valutazione positiva della Commissione di garanzia: ciò in quanto la legge lega la produzione degli effetti dell'atto all'esaurimento di un *iter* che termina nel giudizio di idoneità espresso dalla Commissione. Ciò ha indotto a configurare la valutazione della Commissione alla stregua di una condizione sospensiva dell'efficacia dell'atto, che non produce alcun effetto finché non sia intervenuta una pronuncia esplicita della Commissione. Considerando, invece, l'autonomia e l'immediata vincolatività dell'accordo collettivo a prescindere dal giudizio della Commissione, l'accordo (in attesa della valutazione positiva dell'organo garante) sarà comunque impegnativo per le parti che lo hanno sottoscritto, vincolando i loro comportamenti al rispetto delle obbligazioni assunte, anche se non ancora perfetto ai fini previsti dalla legge: privo cioè di quella affidabilità e solidità che solo il giudizio positivo della Commissione può conferirgli.

In caso di valutazione negativa, per contro, il procedimento non si perfeziona; cioè, non produce gli effetti giuridicamente rilevanti. Qualora la Commissione non identifichi nelle prestazioni concordate elementi in grado di garantire efficacemente gli interessi degli utenti, dovrà esprimere il suo giudizio di inidoneità "sulla base di specifica motivazione", e sottoporre alle parti "una proposta" (art. 13, comma 1°, lett. a).

Infatti, qualora l'accordo sia giudicato inidoneo, l'autorità garante può formulare una proposta sulle prestazioni indispensabili e sulle misure che sono indispensabili.

Con ciò la legge delimita la funzione propositiva della Commissione all'interno della competenza a valutare l'idoneità delle regole autonomamente elaborate dalle parti; dall'altro impone alla Commissione di entrare, mediante la proposta, in un dialogo diretto e puntuale con le parti, correggendo ed emendando punto per punto quanto, di ciò che era stato concordato, la Commissione non ritenga soddisfacente.

misure da attivare in caso di sciopero) che siano effettivamente in grado di realizzare il principio del bilanciamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento effettivo dei diritti della persona costituzionalmente tutelati e tassativamente indicati dalla legge.

È altresì opportuno sottolineare che la valutazione della Commissione presuppone un'attività istruttoria²⁰⁸ che riguarda non solo

In tale contesto le parti dovranno pronunciarsi sulla proposta entro quindici giorni dalla notifica, negoziando eventualmente un nuovo accordo, da indirizzarsi comunque alla Commissione per una nuova valutazione: ove le parti non si pronunciano sulla proposta²⁰⁷, la Commissione, dopo aver verificato con apposite audizioni l'indisponibilità a raggiungere l'accordo entro il termine di venti giorni, potrà adottare con una propria delibera la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di contemperamento, comunicandola alle parti interessate che sono tenute ad osservarla agli effetti dell'art. 2, comma 3°, fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo" (art. 13, comma 1°, lett. a).

La regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili si sostituisce, pertanto, alla facoltà, prevista dal vecchio testo dell'art. 13, lett. a), di emanare una proposta nelle due situazioni ritenute giuridicamente rilevanti, quali la dichiarazione di inidoneità dell'accordo e quella della sua mancanza totale.

Sul punto, vi era stato, nel passato, una controversia interpretativa sull'efficacia della proposta, in ordine alla quale la dottrina, dopo un iniziale atteggiamento riduttivo volto a ravvisare nella vecchia proposta una mera dichiarazione di intenti, era pervenuta a riconoscere nella stessa un parametro imprescindibile e vincolante, comunque rivolto ad agevolare la realizzazione del principio di effettività delle scelte legislative.

²⁰⁸ Per una tipologia dei poteri di carattere istruttorio spettanti alla Commissione di garanzia si veda C. LA MACCHIA, *L'organizzazione e i compiti della Commissione di garanzia*, in *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, a cura di P. PASCUCCI, Milano, 2000, 200 ss., specie 211ss.

l'attuazione della proclamazione dello sciopero, ma l'intero complesso di comportamenti, cui danno luogo l'insorgere e la pendenza di un conflitto, ancor prima che esso assuma la forma e la sostanza di uno sciopero²⁰⁹.

Secondo quanto stabilito dal legislatore del 1990, infatti, perché si giunga ad un valido accordo, occorre che al procedimento di formazione partecipino tutti i soggetti in causa: datore di lavoro (a tutela degli interessi dell'impresa), sindacati (a tutela del diritto di sciopero), e associazione degli utenti (a tutela dei diritti costituzionali della persona). Alla fine del procedimento, per controllare se tutti i diritti in conflitto hanno ricevuto un'equa considerazione all'interno dell'accordo, interviene la Commissione²¹⁰.

²⁰⁹ Comportamenti, per di più non sempre finalizzati (come ad esempio, il preavviso, il rispetto degli intervalli, e così via) all'attuazione dell'astensione collettiva, ma anche di carattere strumentale rispetto allo svolgersi o allo stesso superamento della fase conflittuale propriamente intesa: si pensi in primo luogo, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, che la Commissione considera appunto, con un orientamento costante, una condizione di legittimità della proclamazione

²¹⁰ Il procedimento di produzione delle regole disegnato dal legislatore prevede, quindi, il combinarsi di un negoziato sindacale, formalmente libero ma vincolato nei fini al contemperamento degli interessi in gioco, con un procedimento pubblicistico, incentrato sulla Commissione di garanzia, tipico e assolutamente originale nello scenario della pubblica amministrazione italiana.

Le concrete funzioni della Commissione di garanzia sono analiticamente indicate nell'art. 13 novellato²¹¹.

Fra i numerosi compiti, oltre a quelli relativi alla valutazione degli accordi sulle prestazioni indispensabili, alla Commissione è stato riconosciuto un potere di intervento, nell'ambito della prevenzione dei conflitti, attraverso una pluralità di modelli deliberativi in relazione alle differenti situazioni di volta in volta indicate nel testo normativo, sia pur in via esemplificativa²¹².

In particolare, la Commissione non appena ricevuta la comunicazione della proclamazione dello sciopero, in conflitti di particolare rilievo nazionale, può invitare i soggetti proclamanti lo sciopero a differirlo ad un'altra data al fine di consentire un'ulteriore tentativo di mediazione (art.

²¹¹Sul punto Trib. Amm. Reg., 1995, I, 4727, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996, II, 242, nota di MARAZZA il quale afferma che “le funzioni riservate alla commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali dall'art. 13 comma 1 lett. a) l. 12 giugno 1990 n. 146 non assumono rilevanza esterna se non in forma di proposta - priva di portata vincolante o dispositiva - diretta alle parti che non hanno raggiunto una intesa sulle prestazioni minime da garantire nello svolgimento dei servizi medesimi e quindi incidente sulla posizione sottostante, di diritto soggettivo perfetto, su cui si fonda la facoltà di negoziare riconosciuto alle parti medesime; pertanto, la controversia in ordine alla legittimità della deliberazione della detta commissione con cui viene delegata al Ministero dei trasporti la materiale identificazione dei voli da garantire in caso di sciopero nei servizi pubblici di trasporto aereo e navigazione esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo T.A.R. Lazio”.

²¹² V. G. GHEZZI, *La Commissione di garanzia nella legge di riforma, tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in *ADL*, 2001, 8 ss. specie 38.

13 lett.c)) o a riformulare la proclamazione nel caso di palese violazione delle regole relative alle fasi che precedono l'astensione collettiva²¹³ (art. 13 lett. d)), ovvero nel caso di scioperi concomitanti, proclamati da soggetti diversi, che interessino il medesimo bacino di utenza²¹⁴ (art. 13 lett.e)).

D'altra parte, tutto lo sforzo della riforma è diretto proprio al rafforzare gli obblighi procedurali connessi alla fase di proclamazione, nella quale trovano collocazione, non solo le procedure di raffreddamento e di conciliazione, ma anche interventi volti a favorire la composizione della controversia o, comunque, ulteriori tentativi di mediazione atti a scongiurare lo sciopero²¹⁵.

Inoltre, l'art. 13, lett. h) attribuisce poi, alla Commissione il potere di rilevare nei confronti degli enti erogatori le violazioni di legge ed i

²¹³ Si noti come l'articolo si riferisca ad "eventuali violazioni", cioè non solo alle violazioni già verificate e accertate, ma anche alla semplice possibilità che si verifichino.

²¹⁴ Cfr. Deliberazione Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali n. 04/233: delibera interpretativa in tema di rarefazione oggettiva.

²¹⁵ Cfr. F.CARINCI, *L'attività della commissione di garanzia (l. n. 146/1990)*, in *Dir. rel. ind.*, 1992, 435.

comportamenti comunque illegittimi che abbiano determinato l'insorgenza o l'aggravamento dei conflitti in corso²¹⁶.

Per quanto concerne l'attività di controllo sui conflitti, si tratta anche in questo caso di un potere caratteristico che spetta alla Commissione nella fase che precede l'attuazione delle astensioni²¹⁷, attraverso la segnalazione di comportamenti ritenuti illegittimi, al fine di prevenirli e così evitare l'apertura di procedimenti valutativi funzionali all'irrogazione delle sanzioni²¹⁸.

Inoltre, quando si manifesti un dissenso tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori su clausole specifiche concernenti l'individuazione e le modalità di effettuazione delle prestazioni indispensabili, la

²¹⁶ Vedi delibera Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali n. 123/03 Alitalia- astensione collettiva dal lavoro degli assistenti di volo-Seduta del 23/07/2003.

²¹⁷ Tale attività si collega in maniera diretta alla volontà del legislatore di spostare il baricentro dell'iniziativa della commissione di garanzia sulla fase che precede l'attuazione degli scioperi, superando la vecchia impostazione che legittimava questo organismo ad intervenire solo a posteriori, nella valutazione degli accordi sulle prestazioni indispensabili o degli illeciti già commessi.

²¹⁸ Vedi Accordo sui servizi minimi essenziali del 23 novembre 1999, valutato idoneo con Delibera Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali n. 45-9.1 del 3.02.2000.

Commissione può emanare, di propria iniziativa o su richiesta congiunta delle parti interessate, un lodo sul merito della controversia²¹⁹.

Anche quando emette il lodo, la Commissione cerca solo di definire le prestazioni indispensabili e le loro modalità di svolgimento²²⁰.

L'attività sostitutiva della Commissione, però, è vincolante solo se richiesta dalle parti interessate, che sono libere di deferire a questo organismo la soluzione del conflitto e così obbligarsi a osservarla.

La facoltatività dell'intervento della Commissione, tanto se ricostruita in termini di arbitrato irrituale quanto di arbitraggio²²¹ sulla

²¹⁹ Questa disposizione va interpretata avendo riguardo alla funzione della Commissione di garanzia, che non può svolgere direttamente una composizione di conflitto, ma può solo aiutare le parti a contrapporsi nella maniera meno dannosa per gli utenti, attraverso la ricerca di forme di composizione autonoma.

²²⁰ Il lodo risolve le questioni relative all'interpretazione o all'applicazione dei contenuti degli accordi o dei codici di autoregolamentazione che servono a difendere i diritti della persona costituzionalmente tutelati e non aspetti strettamente collegati al merito del conflitto, cfr F. SANTONI, *op. cit.*, p. 171.

²²¹ Infatti, secondo alcuni si trattava di un istituto assimilabile all'arbitraggio, per il fatto che le parti non chiedevano la soluzione della controversia ma solo la soluzione di uno dei punti dell'accordo. Cfr. M. V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 66. Altri ritenevano che si trattasse di un arbitrato facoltativo e irrituale, a cui le parti si riferivano per avere una definizione dell'accordo dalla Commissione costituita come collegio arbitrale, come se ritrattasse del frutto del loro accordo. Sull'argomento cfr. L. GAETA, in *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, commentario alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, a cura di M. RUSCIANO, G. SANTORO PASSARELLI, Milano, 1991, p. 210 e M.N. BETTINI, *La legge 12 giugno 1990, n. 146, nella opinione degli interpreti: lo stato dell'arte*, in *Riv. giur. lav.*, 1991, 6, p. 489.

determinazione dell'oggetto contrattuale ai sensi dell'art. 1349 c.c., non elimina il rischio che permanga una lacuna sui servizi minimi, con inevitabile pregiudizio degli interessi degli utenti, che restano tutelabili, in mancanza di patto, anche compromissorio, soltanto con la precettazione o la provvisoria regolamentazione da parte della stessa Commissione.

2. Altre discipline in Europa

Tutti i Paesi membri dell'Unione Europea garantiscono ai lavoratori il godimento del diritto di sciopero, ma i meccanismi giuridici ed istituzionali volti ad assicurarne l'esercizio variano a seconda dei casi.

Tali differenze derivano dalle tradizioni giuridiche e politiche, nei diversi Stati membri²²².

Alcune Nazioni, tra i quali la Francia, l'Italia e la Spagna, inserirono il diritto di sciopero nelle proprie costituzioni²²³, altri si limitarono a riconoscerlo in leggi ordinarie, ovvero come immunità.

²²² Il diritto di sciopero è divenuto uno dei diritti fondamentali di molti degli ordinamenti democratici europei all'indomani della seconda guerra mondiale, quando la caduta dei regimi totalitaristici, consentì il superamento definitivo della tradizionale avversione verso quelle forme di lotta ed agitazione sindacale che per lungo tempo erano state non solo considerate illegittime, ma addirittura sanzionate penalmente in molti paesi.

Una differenza fondamentale tra gli ordinamenti è rappresentata dalla natura attribuita al diritto di sciopero, che in alcuni casi è inteso come diritto della persona riconosciuto al singolo lavoratore, in altri alla stregua di un diritto implicito o esplicito in capo ai sindacati.

In quegli Stati dove il riconoscimento del diritto di sciopero non è diretto ed esplicito, la giurisprudenza ha spesso svolto un importante ruolo di supplenza per definire le condizioni necessarie per l'indizione e l'attuazione di tale diritto.

In altri casi sono invece venute in soccorso le previsioni dei contratti collettivi di lavoro.

In molti Paesi membri la legge ordinaria prevede, infatti, che il diritto di sciopero venga disciplinato nel suo complesso nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro applicabili alla maggioranza dei lavoratori²²⁴ i quali possono pertanto contenere norme dettagliate.

La maggior parte Nazioni dell'Unione prevede, poi, delle esclusioni dal diritto di sciopero, per talune categorie di lavoratori tra i quali, di regola, i militari e gli appartenenti alle forze di polizia, mentre in alcuni casi

²²³ L'art. 40 della nostra Costituzione si ispira alla Costituzione francese del 1946. Anche la Spagna nel 1978, il Portogallo nel 1976, e la Grecia nel 1975 hanno costituzionalizzato tale diritto.

²²⁴ è il caso di Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Portogallo e Svezia.

sono i funzionari pubblici di grado più elevato ad essere esclusi dal diritto di sciopero.

In alcuni Stati, invece l'esclusione investe, oltre che i militari e le forze di polizia, anche parte degli addetti ai servizi pubblici essenziali²²⁵.

Va tuttavia segnalato che la previsione di esclusione dal diritto di sciopero per alcune categorie di lavoratori è spesso contenuta in disposizioni piuttosto datate e di fatto disapplicate, pertanto, anche gli addetti a servizi pubblici essenziali normalmente esercitano il diritto di sciopero anche laddove in teoria sarebbe loro precluso.

In termini generali si può dunque affermare che lo sciopero del personale impiegato nell'erogazione dei servizi pubblici²²⁶ è consentito ovunque in Europa, seppure con una serie di restrizioni che variano da quelle di carattere procedurale, ovvero concernenti le modalità di indizione e svolgimento dello sciopero (Lussemburgo, Irlanda, Regno Unito), a quelle, e sono la maggior parte, che richiedono l'erogazione di livelli

²²⁵ Come avviene in Austria dove addirittura tale esclusione è prevista in blocco per tutti i lavoratori dei servizi pubblici, oppure della Danimarca, dove il diritto di sciopero è negato ai dipendenti del governo nazionale o delle amministrazioni locali, agli universitari ed i magistrati di grado più elevato, oltre che alla totalità delle forze di polizia e degli ufficiali militari.

²²⁶ Non esiste, però, una definizione univoca del concetto di servizio pubblico essenziale, per cui i principi cui fare ricorso per una tale definizione sono diversi a seconda del Paese di riferimento.

minimi di servizio (Francia, Spagna, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Portogallo, oltre ovviamente all'Italia).

2.1 segue: il caso francese

L'ordinamento francese presenta delle analogie con quello italiano, infatti, in Francia, come in Italia, il diritto di sciopero è riconosciuto nell'ordinamento Costituzionale²²⁷.

La Costituzione francese, all'art. 7 del Preambolo²²⁸, così proclama: “*le droit de grève* si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano²²⁹”.

²²⁷ Sul tema, cfr.; G. ADAM; F. SCHMIDT; R.W. RIDOUT, *Il conflitto di lavoro in Francia, Svezia, Gran Bretagna. Svolgimento e procedure di composizione*, Milano, 1978, 1 ss; E. ALES, *Lo sciopero nei servizi pubblici in Europa tra interesse generale ed autotutela*, Torino, 1995, 51; A. CLINI, *Servizi pubblici e diritto di sciopero in Francia: la ricerca di un contemperamento*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2002, 1810; A. LYON CAEN, *Sciopero e servizi pubblici: l'esperienza francese*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1988, 515; A. RAPPAGLIOSI, *Gli ordinamenti in Francia, Gran Bretagna ed in Germania – La regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Parlamento*, 1989, 41; B. VENEZIANI, *Diritto comparato e straniero (voce sciopero)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1992, 1.

²²⁸ Preambolo, che presenta una evidente assonanza con la disposizione contenuta nell'articolo 40 della Carta fondamentale italiana, emerge immediatamente che il diritto di sciopero non è assoluto, ma deve essere necessariamente conciliato con altri principi, sempre di rango costituzionale, che con esso possono venire in conflitto. Nella sentenza n. 79-105 DC del 25 luglio 1979, il Consiglio Costituzionale, aveva affermato, infatti, a proposito dell'articolo 7 del Preambolo alla Costituzione del 1946 che «il diritto di sciopero è un principio costituzionale, ma esso ha dei limiti», pertanto «occorre operare

Anche in Francia, come nella maggior parte degli ordinamenti europei, lo sciopero è stato considerato per lungo tempo come un reato, e pertanto perseguito penalmente.

Solo con la legge 25 maggio 1864, intervenuta a modificare gli artt. 414 e 415 del *Code Penal*, venne abolito il reato di coalizione e depenalizzato uno dei suoi possibili effetti, ovvero l'astensione collettiva dal lavoro.

Quanto agli aspetti relativi alla titolarità ed all'esercizio di tale diritto viene in rilievo una caratteristica che connota in modo particolare l'ordinamento francese rispetto ad altri ordinamenti europei, ovvero quella derivante dall'evoluto orientamento della giurisprudenza della *Cour de cassation*. Secondo i giudici di legittimità francesi «*si la grève est la cessation collective et concertée du travail par des salariés en vue d'appuyer des revendications professionnelles et ne peut, en principe, être*

la necessaria conciliazione tra la difesa di interessi professionali, di cui lo sciopero è un mezzo, e la salvaguardia dell'interesse generale, al quale lo sciopero è naturalmente portato ad attentare».

Nella sua giurisprudenza il Consiglio ha individuato due principi destinati a salvaguardare l'interesse generale e che hanno valore costituzionale: il principio di continuità dei servizi pubblici essenziali ed il principio di tutela della salute e della sicurezza delle persone e dei beni. Questi principi hanno il medesimo rango del diritto di sciopero e devono, dunque, essere conciliati con esso.

²²⁹ La annunciata regolamentazione generale non è stata tuttavia mai attuata dal legislatore, che ha provveduto ad emanare solo discipline particolari che vietano o regolano tale diritto per specifiche categorie professionali.

*fait d'un salarié agissant isolément dans les entreprises ne comportant qu'un salarié, celui-ci, qui est le seul a même de présenter et de défendre ses revendications professionnelles, peut exercer ce droit constitutionnellement reconnu».*²³⁰

Dal riconoscimento dello sciopero come diritto fondamentale discende l'importante conseguenza che dal suo esercizio non possono derivare effetti pregiudizievoli per i prestatori sul contratto di lavoro, che, nel periodo dello sciopero, deve ritenersi soltanto sospeso.

Meno che mai, pertanto, sarebbero legittimi provvedimenti disciplinari nei confronti di dipendenti che prendono parte a uno sciopero legale, e anzi, qualora assunti, essi sarebbero privi di validità.

Diversa è invece l'ipotesi di scioperi illeciti, che possono aversi, ad esempio, in caso di violazione da parte dei sindacati degli obblighi di pace sindacale, ovvero di altre clausole dei contratti collettivi, specie quando si tratta di previsioni relative ad aspetti procedurali legati alla proclamazione e all'esercizio dello sciopero, quali l'esperimento del tentativo di conciliazione o il rispetto dei termini di preavviso.

Le regole stabilite nei contratti collettivi vincolano, infatti, le parti firmatarie ed è questo un punto fondamentale anche in tema di

²³⁰ sul punto cfr., M. CAPECE, *Osservazioni in tema di sciopero e servizi pubblici essenziali. Modelli di disciplina dei principali paesi europei*, in *LPO*, 2005, 402.

responsabilità, poiché i sindacati stipulanti contratti collettivi contenenti disposizioni procedurali possono essere ritenuti responsabili della violazione di tali regole. Talvolta ciò può avvenire anche nei confronti dei lavoratori. Questi ultimi, tuttavia, per soggiacere alle conseguenze dello sciopero, devono essere stati perfettamente a conoscenza dei contenuti del contratto e devono essersi resi responsabili di una grave infrazione.

In questi casi gli scioperanti e i sindacati che hanno approvato lo sciopero sono responsabili dei danni causati e la tutela giudiziaria concessa al datore è notevolmente estesa, in quanto egli può rivendicare un risarcimento sia per danni diretti che per i profitti persi. Spesso tuttavia il datore rinuncia a richiedere i danni laddove si raggiunga un accordo per la cessazione dello sciopero, per quanto una tale rinuncia non svincola del tutto i partecipanti dalla responsabilità per l'agitazione illecita.

Anche i dipendenti che non sono stati messi nelle condizioni di lavorare durante lo sciopero per l'azione diretta di altri lavoratori aderenti all'agitazione hanno la possibilità di rivalersi nei confronti di questi ultimi per ottenere il pagamento della retribuzione perduta durante lo sciopero illecito²³¹.

²³¹ Tali rivendicazioni in Francia sono abbastanza comuni, sul punto Cfr., M. CAPECE, *op. cit.*, 403.

Il diritto di sciopero è oggi riconosciuto a tutti i lavoratori, anche pubblici o dipendenti di aziende esercenti servizi di pubblica utilità.

Quanto alle regole dello sciopero nell'area dei servizi pubblici, deve, anche qui, rilevarsi una certa simmetria con quanto stabilito in Italia con le leggi di regolamentazione l. n. 146 del 1990 e n. 83 del 2000, fatta eccezione, per la Commissione di garanzia, prevista solo nel nostro Paese²³².

Nei servizi pubblici il diritto di sciopero è sottoposto ad una serie di limiti stabiliti da diverse leggi ordinarie le quali ne escludono l'esercizio per taluni soggetti preposti ad alcune funzioni pubbliche²³³ e che quindi coinvolgono diritti dell'utenza²³⁴.

²³² La previsione di una apposita commissione di garanzia, quale autorità pubblica indipendente, cui sono affidati compiti di verifica ed anche di statuizione in relazione alle prestazioni indispensabili da effettuare per garantire ai cittadini la possibilità di continuare a fruire, seppure con delle limitazioni, dei propri diritti costituzionalmente riconosciuti, rappresenta un caso unico in Europa e qualifica in modo esclusivo la legislazione italiana, che appare, sotto questo profilo, più avanzata rispetto alle altre.

²³³ personale di polizia, magistrati, militari, agenti incaricati del controllo e della sicurezza della navigazione aerea.

²³⁴ Peraltro, la frammentarietà degli interventi legislativi ed il contemporaneo uso di strumenti a carattere amministrativo hanno contribuito a creare una situazione di incertezza, sulla quale si è esercitata, con la primaria rilevanza, l'opera della giurisprudenza. In proposito, tenuto conto della sostanziale continuità della linea interpretativa seguita dal *Conseil D'Etat*, particolare interesse suscita l'operato del *Conseil Costituzional* il quale è stato investito della questione concernente la potestà

Di particolare importanza la legge 31 luglio 1963, n. 777 “*relative à contains modalités de la grève dans les services publics*”²³⁵, la quale definisce le modalità di svolgimento dello sciopero nei servizi pubblici²³⁶.

Tale legge è stata codificata nel 1973 nel *Code du Travail* e modificata successivamente dalla legge del 13 luglio del 1987. Le disposizioni relative al diritto di sciopero figurano nella sezione 2 del capitolo I del titolo II del libro V, agli artt. 521-2 a 521-6.

La *ratio* di tale normativa è quella di tentare di contemperare il diritto di sciopero dei dipendenti, con altri diritti di pari valore costituzionale, e

dell'esecutivo di limitare e regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero, in particolare la possibilità che essa venga per legge trasferita ad altri soggetti diversi dall'esecutivo stesso.

²³⁵ Tale legge rappresenta l'intervento normativo più rilevante dell'ordinamento francese nello sciopero nei servizi pubblici essenziali data l'importanza dei principi in essa enunciati.

²³⁶ Emanata sulla spinta emotiva provocata dalle polemiche seguite ad una ondata di scioperi nel settore dei trasporti e del servizio postale nei primi anni sessanta e confluita nel libro V, Titolo II, Sezione del *Code du Travail* agli art. L. 521-2, 3, 4,5 e 6, la legge citata rappresenta il tentativo di affermare la titolarità esclusiva del potere legislativo nel regolamento dello sciopero nei servizi pubblici, a fronte di una forte ingerenza del potere amministrativo.

cioè la protezione della salute e della sicurezza e la continuità²³⁷, senza la quale un servizio pubblico non può esistere²³⁸.

La suddetta normativa trova applicazione nei confronti del personale civile dello Stato, dei distretti e dei comuni con più di 10.000 abitanti, nonché nei confronti del personale dipendente dalle imprese, dagli organismi e dalle aziende pubbliche o private allorché queste gestiscono un servizio pubblico²³⁹. I soggetti legittimati a proclamare lo sciopero sono solo i sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale della categoria professionale, dell'impresa o dell'organismo interessato, i quali precisano i motivi del ricorso allo sciopero²⁴⁰.

A differenza dell'ordinamento italiano, il criterio di maggior rappresentatività dei sindacati è disciplinato con legge, ciò permette di distinguere tra Organizzazioni sindacali aventi il diritto di proclamare sciopero, in quanto maggiormente rappresentative sul piano nazionale e Organizzazioni prive di tale diritto.

²³⁷ Si v. J.E. RAY, *La composizione dei conflitti collettivi di lavoro in Francia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2000, 452

²³⁸ Questi principi si applicano tanto ai servizi pubblici (*strictu sensu*) che alle imprese private che ne gestiscono uno.

²³⁹ La norma contiene una elencazione tassativa e, quindi, non suscettibile in linea teorica di ampliamento, del personale e dei soggetti erogatori assoggettati alla disciplina legale.

²⁴⁰ Sul tema A. RUSSO, *La nuova legge francese sull'esercizio del diritto di sciopero nei trasporti pubblici terrestri*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, 764.

Ai sensi dell'articolo 512-3²⁴¹ del *Code du Travail*, lo sciopero è subordinato ad un preavviso. Tale preavviso, di cinque giorni liberi, fissa altresì il luogo, la data, l'ora di inizio, oltre alla durata limitata o illimitata dello sciopero preavvisato. Deve precisare altresì i motivi dello sciopero e deve essere disposto da un sindacato rappresentativo sul piano nazionale nella categoria professionale o nell'impresa, nell'organismo o anche nel servizio interessato²⁴². Durante il periodo di preavviso le parti sono obbligate a negoziare secondo le modalità previste dal Codice del lavoro (conciliazione, mediazione, arbitrato).

Le disposizioni di questa norma sono state modificate su di un punto importante dalla legge 19 ottobre 1982, n. 82-889 che ha reso la contrattazione obbligatoria durante il preavviso.

²⁴¹ Art. 521-3: "Il preavviso emana dall'organizzazione o da una delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, in una categoria professionale o nell'azienda, nell'organismo o servizio interessato. Precisa i motivi del ricorso allo sciopero. Il preavviso deve pervenire all'autorità gerarchica o alla direzione dell'ente, dell'impresa o dell'organismo interessato, cinque giorni pieni, prima della convocazione dello sciopero. Fissa il luogo, la data e l'ora dell'inizio, come pure la durata, limitata o meno, dello sciopero in preparazione. Durante tutta la durata del preavviso, le parti interessate sono tenute a trattare."

²⁴² La mancanza del preavviso, infatti, costituisce una colpa grave dei lavoratori ed essa giustifica, in via teorica, la legittimità del licenziamento. La *Cour de Cassation* ha però specificato che tale provvedimento è possibile solo se i lavoratori sono stati avvertiti preventivamente dei rischi della loro violazione e se, quindi, può essere dimostrata la loro volontà di infrangere la norma.

Questa disposizione, che mirava a ripristinare le condizioni precedenti la proclamazione dello sciopero è rimasta tuttavia di fatto inattuata ed il termine di preavviso troppo spesso non viene utilizzato dalle parti per intraprendere una contrattazione effettiva come vorrebbe la lettera della norma introdotta con la legge del 1982.

E tuttavia il preavviso non serve esclusivamente a consentire la contrattazione tra le parti del conflitto, esso deve altresì permettere alla autorità responsabile di proteggere gli utenti dei servizi pubblici coinvolti, predisponendo le misure idonee ad assicurare la continuità del servizio.

Per i gravi disagi e per la eccessiva disorganizzazione che comportano sono invece espressamente vietate nei pubblici servizi le forme anomale di sciopero, tra le quali rientra il cosiddetto sciopero a rotazione, lo sciopero a sorpresa o lo sciopero cosiddetto dello zelo, se attuate in modo da arrecare all'impresa una disorganizzazione eccessiva²⁴³.

La violazione delle disposizioni del *Code du Travail* disciplinanti l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali espongono i

²⁴³ Si tratta, in buona sostanza, di forme di sciopero articolato, la cui legittimità è passata al vaglio della Corte di Cassazione anche in Italia, con la conclusione che esse risultano lecite solo quando non sono tali da determinare un danno ingiusto, identificato come quel particolare danno che mette a rischio la prosecuzione stessa della attività dell'impresa (cd. danno alla produttività).

responsabili alle sanzioni previste dall'articolo L521-5²⁴⁴. Quanto alle conseguenze di ordine civilistico che derivano dallo sciopero, ancorché legittimo, esse sono stabilite dal successivo articolo L521-6²⁴⁵.

2.2. segue: Il caso britannico

Nell'ordinamento anglosassone, contrariamente al sistema giuridico italiano e francese, non esiste un formale riconoscimento del diritto di sciopero, né una specifica legislazione riferita all'ambito dei servizi pubblici essenziali, la cui regolamentazione deriva, di conseguenza, dall'applicazione dei principi generali in tema di sciopero²⁴⁶.

²⁴⁴ Art. 521-5: l'inosservanza delle disposizioni della presente sezione comporta l'applicazione, senza altra formalità che la comunicazione del dossier, delle sanzioni previste dallo statuto o dalle regole concernenti il personale interessato. Tuttavia il licenziamento o il demansionamento non possono essere adottati che in conformità con la procedura disciplinare normalmente applicabile. Qualora il licenziamento sia irrogato a tale titolo, esso non può comportare la perdita dei diritti alla pensione.

²⁴⁵ Art. 521-6: per ciò che concerne il personale di cui all'art. 521 -2 non soggetto alle disposizioni dell'art. 1 della legge 19 ottobre 1982, n. 82-889, l'assenza di servizio determinata dall'astensione concertata dal lavoro determina una trattenuta dal trattamento o dal salario e dagli accessori diversi dai supplementi per carichi di famiglia. Le ritenute sono operate in funzione della durata dell'assenza definita dall'art. 2 della legge citata:

²⁴⁶ La necessità di regolare e gestire il fenomeno è stata avvertita nell'ordinamento sin dalla fine del XIX secolo, all'indomani dell'approvazione, nel 1875, del *Conspiracy and Protection of Property Act*, con cui è stato riconosciuto alle *Trade Unions* il diritto di svolgere attività associativa, e del *Employers and Workmen Act* a seguito del quale lo

Difatti, lo sciopero non è configurato come un diritto (*right to strike*), bensì come una libertà²⁴⁷ (*freedom to strike*)²⁴⁸.

In sostanza, in Inghilterra non vi è una fonte normativa che regola il diritto di organizzazione sindacale e il diritto di sciopero, essendo riconosciuta semplicemente la libertà di associarsi e la libertà di attuare forme di autotutela. Tale diritto, dunque, stenta tuttora ad affermarsi nella sua espressione più compiuta, provocando delle inevitabili ripercussioni sullo sciopero in generale, nei servizi pubblici essenziali in particolare²⁴⁹.

La necessità di regolare e gestire il fenomeno è stata avvertita nell'ordinamento britannico sin dalla fine del XIX secolo, successivamente all'approvazione, nel 1875, del *Conspiracy and Protection of Property Act*, con cui è stato riconosciuto alle *Trade Unions* il diritto di svolgere attività

sciopero non è più stato considerato reato e dunque nemmeno più perseguito penalmente.

²⁴⁷ Il *Conspiracy and Protection of Property Act* 1875 è la legge costitutiva della libertà di sciopero nel diritto inglese.

²⁴⁸ sul tema cfr. G. ADAM; F. SCHMIDT; R.W. RIDOUT, *op. cit.*, 113 ss; G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione europea. Uno studio di diritto comunitario e comparato*, Torino, 2003, 119 ss.; A. RAPPAGLIOSI, *op. cit.*, 42; G. ROSSELLI, *La libertà di sciopero e la regolamentazione del conflitto sindacale nei servizi essenziali in Gran Bretagna*, in *Dir. lav.*, 1994, I, 351; M. VICECONTE, *La recente evoluzione dello sciopero in Gran Bretagna* in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, 189.; B. VENEZIANI, *op. cit.*, 1; G. ZANGARI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali nel diritto italiano e comparato*, *Riv. it. dir. lav.*, 1980, 368.

²⁴⁹ Cfr. E. ALES., *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali in Europa*, 1995, 57.

associativa, e del *Employers and Workmen Act (1875)* a seguito del quale lo sciopero non è più stato considerato reato e dunque nemmeno più perseguito penalmente²⁵⁰.

In realtà, più che con la garanzia di veri e propri diritti sindacali, il legislatore britannico ha introdotto il diritto di sciopero nell'ordinamento in modo indiretto, ovvero attraverso il riconoscimento di *statutory immunities*²⁵¹ in favore di soggetti portatori di interessi collettivi.

In questo modo, atti che sarebbero stati contrari ai principi generali del *Common Law*²⁵² divengono invece leciti anche sotto il profilo civilistico, purché l'agitazione sindacale sia intrapresa «...*in contemplation or furtherance of a trade dispute*»²⁵³.

In forza del combinato disposto dell'*Employers and Workmen Act* e del *Trade Disputes Act (1906)*, le *Trade Unions* hanno ottenuto l'immunità per cinque illeciti tipici (*torts*), derivanti dal conflitto collettivo, ovvero, l'intesa illegale al fine di nuocere all'imprenditore, l'intesa volta a commettere atti

²⁵⁰ A. TOZZOLI, *Lo sciopero nei pubblici servizi nel Regno Unito tra frammentazione degli interventi legislativi ed uso dei Emergency Powers*, in *Newsletters*, 2003, 1, 88.

²⁵¹ Le disposizioni in materia di immunities sono contenute nel *Trade Union and Labour Relations Act* del 1992.

²⁵² In quanto possono integrare i cd *economic torts*.

²⁵³ L'agitazione sindacale, risulta protetta da immunità se la controparte ha ad oggetto i termini e le condizioni di lavoro, il licenziamento, l'organizzazione del lavoro, le sanzioni disciplinari, l'appartenenza al sindacato, le agevolazioni per i dirigenti sindacali, e le procedure di negoziazione relative a dette materie.

illegali o ad utilizzare mezzi illegali, l'istigazione alla rottura del contratto o l'interferenza nella corretta conclusione dello stesso, l'intimidazione, ovvero la minaccia dell'utilizzo di mezzi illegali per indurre il datore ad agire o astenersi da comportamenti legittimi, l'interferenza nell'attività di impresa con mezzi illegali, che a seguito della decisione della *House of Lord* relativa al caso *Rooks v. Bernard* non configura più reato di intimidazione.

Più problematica è l'individuazione da parte delle Corti della ricorrenza della fattispecie delle *trade dispute*, che consente alle *Trade Unions* il riconoscimento delle immunità in ordine alle conseguenze civili degli atti posti in essere nell'ambito della conduzione del conflitto sindacale. Sebbene, infatti, il *Trade Union and labour Relations Consolidations Act (1992)* definisca con precisione quali siano le controversie che rientrano nel novero delle *trade dispute*, spesso le Corti adottano interpretazioni restrittive cosicché l'agitazione sindacale può non essere ritenuta «*in contemplation or furtherance of a trade dispute*» con la conseguente perdita di immunità per l'organizzazione sindacale.

In questo quadro, le immunità, consentono alle organizzazioni sindacali di svolgere il proprio ruolo nel conflitto collettivo, tuttavia, non evitano al singolo lavoratore scioperante, di incorrere in una serie di conseguenze civilistiche concernenti, da un lato la responsabilità civile derivante dalla

violazione degli obblighi contrattuali, dall'altro la perdita dei diritti riconosciuti dalla legge.²⁵⁴

Per ciò che riguarda il primo profilo, il lavoratore che prende parte ad uno sciopero viola l'obbligazione scaturente dal proprio contratto di lavoro, ciò accade anche nel caso in cui l'organizzazione sindacale di appartenenza dello scioperante abbia dato il preavviso²⁵⁵ di sette giorni all'imprenditore²⁵⁶.

Sotto il secondo profilo, ovvero la perdita dei diritti garantiti dalla legge, occorre distinguere i casi in cui lo sciopero sia indetto secondo le regole richieste dal *Trade Union Reform and Employment Rights Act* del 1993 dai casi in cui lo sciopero non sia ufficiale in quanto indetto al di fuori delle medesime procedure.

Nel primo caso il lavoratore licenziato a causa della sua partecipazione ad uno sciopero può adire l'autorità giudiziaria qualora gli altri partecipanti non siano stati licenziati o siano stati riassunti nei tre mesi successivi, nel secondo caso, l'imprenditore può licenziare, selettivamente, alcuni lavoratori che abbiano aderito allo sciopero, giustificano il provvedimento

²⁵⁴ Cfr., E. ALES, *Lo sciopero nei servizi pubblici in Europa tra interesse generale e autotutela. Spunti comparatistici*, Torino, 1995, 57.

²⁵⁵ cd. *stike-notice*.

²⁵⁶ il datore di lavoro in caso di astensione che non interessi l'intera giornata lavorativa, può rifiutarsi di corrispondere la retribuzione che spetterebbe al dipendente in relazione alle ore lavorate.

con la loro partecipazione allo stesso.

L'organizzazione sindacale può incorrere nella perdita delle immunità qualora non rispetti determinate regole procedurali (c.d. *strike ballots*), ovvero la consultazione preventiva per la proclamazione dello sciopero, introdotta dal *Trade Union Act* del 1984 e successiva legislazione²⁵⁷.

La privazione dell'immunità è prevista in primo luogo, qualora non partecipino al voto sia i membri del sindacato che i lavoratori chiamati ad interrompere la prestazione lavorativa a causa dello sciopero e in secondo luogo, vi sia il rispetto delle modalità richieste per le procedure di votazione.²⁵⁸

Particolari modalità sono richieste per le procedure di votazione, il *Trade Union Reform and Employment Rights Act* del 1993 ha introdotto il cosiddetto *postal ballot*, consistente nell'invio da parte dell'organizzazione sindacale, tramite posta, al domicilio degli aventi diritto della scheda di

²⁵⁷ *Employment Relations Act* del 1993. Si tratta di un testo unico che raccoglie diversi interventi normativi succedutisi in materia.

²⁵⁸ In ordine alla necessaria chiamata al voto sia dei membri del sindacato che dei lavoratori, interessati ad effettuare l'astensione, l'esclusione anche di uno solo degli aventi diritto invalida l'intera consultazione, esponendo il sindacato alla perdita di *immunities*, sul punto E. ALES, *op. cit.*, 61.

voto che deve essere successivamente restituita con la medesima modalità²⁵⁹.

Della votazione dovrà essere dato preavviso per iscritto all'imprenditore entro sette giorni dall'inizio della consultazione contenente l'indicazione del sindacato che promuove la votazione e la data di apertura della stessa, seguito dall'invio, entro tre giorni dalla stessa data, di un facsimile della scheda di voto²⁶⁰.

L'esito della consultazione deve poi essere comunicato agli imprenditori interessati dallo sciopero e, nel caso in cui sia stata raggiunta la maggioranza prescritta, il sindacato è tenuto a proclamare lo sciopero entro le successive quattro settimane. La violazione della procedura degli *strike ballot*, comporta per l'organizzazione sindacale la perdita delle immunità.

La prevalenza in Gran Bretagna della disciplina generale dello sciopero sulla specificità della regolamentazione dell'azione diretta nel

²⁵⁹ La votazione tramite posta determina tuttavia una serie di rallentamenti nell'effettuazione dello sciopero limitando, al contempo, le azioni spontanee dei lavoratori proprio perché il sindacato non avrebbe alcuna possibilità, data la procedura, di rispettare i tempi.

²⁶⁰ V. G. ORLANDINI, *op. cit.*, 159.

servizio pubblico permette di affermare la completa applicabilità della stessa regolamentazione anche nel servizio pubblico.

2.3. segue: Brevi cenni sull'esperienza tedesca

Nell'ordinamento tedesco, come accade in quello del Regno Unito, il diritto di sciopero non trova disciplina e fondamento in una apposita normativa²⁶¹.

L'unica disposizione rilevante in materia è, infatti, quella contenuta nell'articolo 9 della Costituzione²⁶² (*Grundgesetz*), che ha tuttavia una portata di carattere generale, essendo rivolta a tutte le forme di società o associazioni finalizzate alla realizzazione di determinati scopi, enunciando, il principio della libertà di associazione garantita a tutti i cittadini, al fine

²⁶¹ AA.VV., *Gli ordinamenti in Francia, Gran Bretagna ed in Germania*, in *Parlamento*, 1989, 43; E. ALES, *op. cit.*, 66; N. VASCELO, *Nuovi orientamenti del Bundesarbeitsgericht in tema di sciopero*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 1241.

²⁶² Art.9, della Costituzione della Germania Federale del 23 maggio 1949: "...Il diritto di formare associazioni per la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni di lavoro ed economiche è garantito ad ognuno ed a tutti i mestieri e le professioni: Gli accordi che volti a restringere o ad ostacolare tale diritto sono nulli ed inefficaci; le misure dirette a queste finalità sono illecite".

specifico di salvaguardare e migliorare le proprie condizioni economiche e di lavoro²⁶³.

In un primo periodo, tuttavia, si riteneva che la norma, pur consentendo l'individuazione del riconoscimento del diritto, ne limitasse la legittimità alle ipotesi in cui fosse esercitato in relazione a motivi concernenti la conclusione di un contratto collettivo (*Tarifvertrag*).

Successivamente, con la pronuncia del 1955, la Corte Federale del Lavoro ha fornito una interpretazione estensiva dell'art. 9, in base alla quale, la sussistenza del diritto di sciopero poteva essere affermata indipendentemente dalla connessione con il contratto collettivo, sulla scorta di un giudizio di adeguatezza sociale dello sciopero.

²⁶³ Come accaduto in altri Paesi europei il momento di cruciale importanza nella storia dell'evoluzione del diritto di sciopero, è stato quello della depenalizzazione, realizzata, in Germania, attraverso l'Ordinanza dell'Industria del 21 giugno 1989, promossa dal cancelliere Otto Von Bismark, che aboliva ogni divieto penale alla libertà di coalizione o associazione degli imprenditori e lavoratori, al fine di conseguire condizioni più favorevoli di lavoro e di retribuzione. Tale principio trova due eccezioni in due atti presidenziali. Il primo del 10 novembre 1920 che dichiarava illegittimo lo sciopero nelle imprese erogatrici di gas, acqua ed elettricità che non fosse stato preceduto dalla pronuncia di una commissione arbitrale e il secondo del 1 febbraio 1922 che riguardava il settore ferroviario e prevedeva sanzioni penali quali l'ammenda o la reclusione per coloro i quali avessero indotto i lavoratori all'astensione dal lavoro.

Successivamente con l'avvento del regime nazionalsocialista lo sciopero venne considerato illegittimo in quanto effetto dell'azione di pressione sui lavoratori esercitata da agenti provocatori.

La natura controversa di tale nozione e la sua estrema genericità, hanno spinto la stessa Corte Federale del Lavoro ad enunciare come ulteriore principio guida per il giudizio sulla liceità dello sciopero, quello di proporzionalità del danno arrecato alla controparte contrattuale, in cui rispetto impone che l'azione debba risultare necessaria al raggiungimento degli scopi contrattuali e non rivelarsi, dunque, eccessiva rispetto alle finalità perseguite²⁶⁴.

Per quanto riguarda, invece, le tipologie di sciopero, esse possono essere diverse a seconda delle modalità con le quali l'agitazione viene posta in essere.

Tra le forme di sciopero attualmente più diffuse vi è il cosiddetto sciopero di “preavviso” consistente in un breve sciopero spontaneo attuato in una o più aziende di uno stesso settore, senza una preventiva proclamazione da parte del sindacato che, tuttavia, lo pianifica segretamente²⁶⁵.

²⁶⁴ Sul punto cfr., M. CAPECE, *op. cit.*, 424.

²⁶⁵ Tale forma di agitazione, sebbene in un primo momento sia stata ritenuta illegittima dalla giurisprudenza prevalente, per la mancanza di alcuni tra i requisiti individuati dalla Corte Federale del Lavoro, ovvero la necessaria votazione preventiva ed il rispetto del principio dell'ultima ratio, è stata più di recente considerata invece pienamente legittima sulla base di un diverso ragionamento.

Altra forma di sciopero peculiare è quella dello sciopero di solidarietà (*Sympathiestreik*), che si caratterizza per essere attuato in sostegno di astensioni da parte di personale della stessa o di altre aziende.

In ultimo, lo sciopero politico (*politischer streik*), quello cioè attuato come arma di pressione nei confronti della pubblica amministrazione o del Parlamento, è stato invece non solo inserito tra le forme di agitazione illegittime, ma addirittura considerato contrario alle norme della Costituzione poste a tutela della libertà del Parlamento.

Indipendentemente dalle motivazioni che sono alla base dello sciopero, le modalità concrete con le quali esso può essere attuato possono essere diverse, poiché l'interruzione può essere totale o parziale, nel senso di estendersi all'intero orario di lavoro o di coinvolgere reparti alterni di una stessa impresa. Ma può considerarsi sciopero anche l'osservanza meticolosa di regole in materia di ordine o di sicurezza.

In conclusione, in Germania, in assenza di esplicita regolamentazione del diritto di sciopero e del suo esercizio, ha provveduto la giurisprudenza del lavoro, la quale ha fissato i criteri di legittimità dell'azione e fissato i limiti di legittimità con riguardo sia alle motivazioni che vi sono sottese e sia alle modalità con le quali viene di fatto esercitato.

BIBLIOGRAFIA

G. ADAM, F. SCHMIDT, R.W. RIDOUT, *Il conflitto di lavoro in Francia, Svezia, Gran Bretagna. Svolgimento e procedure di composizione*, Milano, 1978.

E. ALES, *Il diritto di sciopero sotto assedio? Due commenti su due libri recenti*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004.

E. ALES, *Libertà e uguaglianza solidale: il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Dir. lav.*, 2001.

E. ALES, *Conflitto sotto controllo con le misure preventive*, in *Guida al diritto*, 2000.

E. ALES, *Tutela dei diritti del cittadino e sciopero nei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997.

E. ALES, *Lo sciopero nei servizi pubblici in Europa tra interesse generale ed autotutela. Spunti comparatistici*, Torino, 1995.

L. ANGELINI, S. GIUBBONI, C. LAZZARINI, G. ORLANDINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001.

V. ANGIOLINI, *Legalità, uguaglianza e pluralismo giuridico: in margine alla carta europea dei diritti e dal dibattito italiano sul referendum*, in *Riv. giur. lav.*, 2001.

V. ANGIOLINI, *I principi fondamentali della Costituzione corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991.

A. APOSTOLI, *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, Brescia, 2000.

E.M. APPIANO, *L'influenza del diritto comunitario sui processi di privatizzazione negli Stati membri*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001.

G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, I, Milano, 1998.

A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

M. BAGLIONI, *Rinnovare le relazioni industriali. I sindacati europei tra dialogo e partnership sociale*, Milano, 2004.

M.V. BALLESTRERO, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*. Scritti in memoria di D'Antona M. 55/2007, in *www.lex.unict.it*.

M.V. BALLESTRERO, *Il principio di concentrazione e gli strumenti di governo del conflitto alternativi alla rarefazione*, in *Dir. rel. ind*, 2008.

M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lav. dir.* 2008.

M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in *Lav. dir.*, 2001.

M.V. BALLESTRERO, *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano* in *Lav. dir.*, 2000.

M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Roma, 1994.

M.V. BALLESTRERO, *La commissione di Garanzia* in U. ROMAGNOLI-M.V. BALLESTRERO, *Art. 40. Supplemento*, Bologna-Roma, 1994.

M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000.

F. BASENGHI, “*Le sanzioni nella nuova disciplina*”, in *Guida lav.*, 2000.

L. BELLARDI, *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, in *Dir.rel.ind.*, 2003.

L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *ADL*, 2001.

C. BELFIORE, “*Sciopero nei servizi pubblici essenziali e ordinanza di precettazione - Competenza e contenuto*” in *Giur. di Merito*, 1993.

L. BERARDINELLI, “*Brevi considerazioni intorno al sistema sanzionatorio dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*”(Nota a Corte costit., 8 luglio 1992, n. 317, Soc. trasp. Ete Aso Tenna c. Filt), in *Nuova Rass.*, 1993.

G. BERRETTA, *La tutela giudiziaria dei diritti degli utenti ex art. 7 bis, l. 146/90: un primo bilancio*, in *Diritti lavori mercati*, 2004.

M.N. BETTINI, “*Minimi di servizio e precettazione: la legge 146/90*”, *rivisitata dai giudici*, in *Riv. giur. lav.*, 1992.

M.N. BETTINI, *La legge 12 giugno 1990, n. 146 nell'opinione degli interpreti: lo stato dell'arte*, in *Riv. giur. lav.*, 1991.

M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali: considerazioni sul rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002.

M. BIAGI, *La legislazione sullo sciopero: riforma o novella?*, in *Guida lav.*, 16, 2000.

M. BIAGI, *Il ruolo delle parti sociali in Europa: dal dialogo alla partnership*, in *Dir. rel. ind.*, 1999.

R. BIFULCO, M. CARTABIA , A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2005.

E. BRIDA, *Il procedimento di determinazione delle regole*, in *Sciopero e servizi essenziali*, M. RICCI (a cura di), Torino, 2002.

G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto sciopero entrano nell'alveo protettivo della Cedu, una nuova frontiera per garantismo sociale in Europa?* in *Riv. it. dir. lav.*, 2009.

G. BRONZINI – V. PICONE, *Diritto di sciopero e Libertà di circolazione nelle recenti conclusioni degli Avvocati Generali*, in *Ric. crit. dir. lav.*, 2007

E. BORGORELLI, *Le innovazioni nel sistema sanzionatorio della legge n. 146/1990*, in *Quaderni.dir.lav.rel.ind.*, 2001.

E. BORGORELLI, *Sciopero e modelli giuridici*, Torino, 1998.

E. BORGORELLI, *Diritto di sciopero*, in A.BAYLOS GRAU, B.CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996.

P. BOUDIEAU, *Acts of Resistance: Against the Neiv Myths ofOur Time*, Cambridge, 1999.

N. BRUUN, B. VENEZIANI, *The right or freedom to transnational industrial action in the European Union*, in Aa. Vv., *A legal framework for European industrial relations*, Bruxelles, 1999.

A. CANTARO, *Lavoro e diritti sociali nella "costituzione europea"*, in *Dem. dir.*, 1999.

M. CAPECE, *Servizi pubblici e diritto di sciopero in francia: la ricerca di un contemperamento*, in *Dir. pubb. comp. Eu.*, 2002.

U. CARABELLI, *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di Giustizia ni casi Laval e Viking*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008.

U. CARABELLI, *Una sfida determinante per il futuro dei diritti sociali in Europa: la tutela dei lavoratori di fronte alla libertà di prestazioni di servizi nella CE* in *Scritti in memoria di D'Antona M. 49/2006*.

P. CARRETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002.

F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2009.

F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO, *"Costituzione" europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lav. dir.*, 2000.

F. CARINCI, *Autoregolamentazione del diritto di sciopero*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1987.

M.T. CARINCI, *Il potere di comandata prima e dopo la legge n. 83/2000*, in *Lavoro. giur.*, 2001.

M.T. CARINCI, *L'immagine della legge n. 146/1990 nelle pronunce giurisprudenziali*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2001.

M.T. CARINCI, *L'improbabile rilievo costituzionale dell'autotutela collettiva dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori. A proposito dell'art. 2 bis, legge n. 146/1990*, in *Arg. dir. lav.*, 2001.

M. CARNEVALI, *“La Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali”*, in *Le autorità indipendenti*, a cura di G. CLEMENTE DI S. LUCA, Torino, 2001.

F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 2005.

M. CARTABIA, *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2000.

M. CARTABIA, J.H.H.WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.

M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995.

B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione?* Scritti in memoria di D'Antona M. 61/2008.

B. CARUSO, *Sistemi contrattuali e regolazione legislativa in Europa*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2006.

B. CARUSO, *Il conflitto collettivo postmoderno, come si adegua al il diritto del lavoro*, in Scritti in memoria di D'Antona M., Milano, 2004.

G. CASALE, *Diritto del lavoro e relazioni industriali nell'Europa che cresce*, Roma, 2007.

G. CASALE, *Contrattazione collettiva e contratto collettivo in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale: alcune riflessioni comparate*, in *Dir. rel. ind.*, 2003.

S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000.

S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997.

S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.

S. CASSESE, *La prima fase di applicazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Corriere Giur.*, 1992.

CEEP, *Europe, Concurrence et Service Public*, Parigi, 1995.

V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2005.

V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in *L'indipendenza delle Autorità*, a cura di F. GRASSINI, Bologna, 2000.

M. CINELLI, *La regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali nel protocollo Cispel-confederazioni sindacali*, in *Dir. lav.*, 1990.

P. CIRIELLO, (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, 1992.

M. CIRCI, *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001.

CITTADINANZATTIVA, *Progetto Consumatori per la qualità dei servizi*, 2005.

E. CLARA, *La transizione europea delle relazioni industriali*. in *Dir. lav.*, 2003.

A. CLINI, *Servizi pubblici e diritto di sciopero in Francia: la ricerca di di un contemperamento*, in *Dir. pubb. comp. eu.*, 2002.

G. COLAVITTI, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. NANIA-P. RIDOLA (A cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2002.

M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Dir. rel. ind*, 2008.

E. COMBA (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Torino, 2002.

M. CORTI, *Le decisioni ITF e Laval della Corte di Giustizia: un passo avanti e due indietro per l'Europa sociale*, in *Riv. it., dir., lav.*, 2008.

M. CORTI, *Contrattazione collettiva, libera circolazione e concorrenza in Europa*, in *Riv.giur.lav.*, 2007.

G. COSCIA, *Il rinvio di conformità nell'art. 28 della Carta europea sui diritti fondamentali*, in *Dir. un. eu.*, 2003.

P. CURZIO, *Autonomia collettiva e sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Bari, 1992.

I. DAUGAREILH, *La contrattazione collettiva internazionale*, in *Lav. dir.*, 2005.

M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

M. D'ANTONA, *Contrattazione, collettività, conflitto*, Roma, 2000.

M. D'ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1993.

M. D'ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 1991.

M. D'ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1989.

A. D'ATENA, *Continuità della l. 146/90 con la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, Milano, 1996.

A. D'ATENA, *L'efficacia degli accordi contemplati dalla legge sullo sciopero nei servizi essenziali*, in *Giur. Cost.*, Milano, 1996.

S. DEAKIN - G.MORRIS, *Labour Law*, London, 2001.

F. DE FALCO, *Diritto di sciopero e interesse dell'impresa*, Napoli, 2003.

F. DE FALCO, *Gli utenti*, in F. SANTONI (a cura di) *Le regole dello sciopero commento sistematico alla legge 83/2000*, Napoli, 2001.

R. DEL PUNTA, *Lo sciopero*, Torino, 2007.

R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Dir. rel. ind.*, 2001.

R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001.

U. DE SIERVO, *La difficile costituzione europea e le scorciatoie illusorie*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.

G. DI CAGNO - M. P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009.

M. D'ONGHIA, *Ipotesi della Commissione di Garanzia*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000*, Torino, 2002.

K. EWING, *Freedom of Association and the Employment Relations Act 1999*, in *Ind. Law jour*, 1999.

K. EWING, *The Human Rights Act and Labour Law*, in *Ind. Law jour.*, 1998.

L. FERRAIOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, Bari, 2001.

P. FERRARI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Il diritto sindacale* F. CARINCI (a cura di), Milano, 2007.

M.V. FERRONI - E. MARCHISIO, *La giurisprudenza sul valore normativo della Carta dei diritti*, in *Quad. cost.*, 2002.

R. FOGLIA, *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2002.

R. FOGLIA, *La Carta dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2001.

R. FOGLIA, *Il Trattato di Amsterdam: contenuti precettivi*, in *Dir. lav.*, 1998.

F. FRANCIOSI, *Il nuovo piano d'azione delle parti sociali europee per raggiungere gli obiettivi di Lisbona*, in *Dir. rel. ind.*, 2006.

L. GALANTINO, *Diritto Comunitario del Lavoro*, Torino, 2008.

L. GALANTINO, *Diritto Sindacale*, Torino, 2008.

L. GALANTINO, *“Sciopero nei servizi pubblici: riflessioni sulla riforma”*, in *Guida lav.*, 2000.

A. GARILLI, *Concertazione e Contrattazione collettiva nell'Europa dell'Unione economica e monetaria* in *Scritti in memoria di M. D'Antona*, Milano, 2004.

G. GHEZZI, *La Commissione di garanzia nella legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2001.

G. GHEZZI, *Un'importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 1999.

S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*. Scritti in memoria di D'Antona M. 46/2006.

G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003.

G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2001.

G. GIUGNI, *Sciopero (ordinamento italiano)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1992.

E. GRAGNOLI, *Le regole per l'esercizio del diritto di sciopero*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Roma, 2000.

M. GRANDI, *La composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro nel diritto italiano*, in *Gior.dir.lav.rel. ind.*, 2000.

M. GRANDI, *Sciopero, prevenzione del conflitto e servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999.

M. GRANDI, *Diritto del lavoro e Comunità europea*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995.

R. GUMBRELL-McCORMICK, *Le relazioni industriali internazionali: attori e regole*, in *Dir. rel. ind.*, 2007.

F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario* in *Scritti in memoria di D'Antona M.*, Milano, 2004.

F. GUARRIELLO, *Spunti critici in tema di rappresentanza sindacale europea*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2000.

D. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995.

A. JEAMMAUD, C. VIGNEAU, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il diritto francese (del lavoro)*, in *Lav. dir.*, 2000.

C. LA MACCHIA, *L'organizzazione e i compiti della Commissione di garanzia*, in P. PASCUCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Roma, 2000.

C. LAZZARI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e le relazioni industriali: il diritto di contrattazione collettiva*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001.

S. LEONARDI, *Dialogo sociale e contrattazione collettiva nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. lav.*, 2003.

A. LETTIERI, *Concertazione e sindacati al tempo dell'euro*, in *Lav.dir.*, 2005.

F. LIGNANO, *Il sistema delle relazioni industriali in "Whirpool Europe"*, in *Dir. rel. ind.*, 2005.

A. LYON CAEN, *Sciopero e servizi pubblici: l'esperienza francese*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1988.

A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche nel mercato interno in margine ai casi Laval e Viking'*, in *Lav. dir.*, 2008.

A. LO FARO, *La contrattazione collettiva transazionale: prove di ripresa del dialogo sociale in Europa?*, in *Gionr. dir. lav. rel. ind.*, 2007.

G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani delle esequie*, in *Lav. dir.*, 2004.

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Diritto del lavoro 2008, 40 anni dopo*, in *Lav. dir.*, 2008.

M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in *Arg. dir. lav.* 2002.

M. MAGNANI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali (voce nuova-2008)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2008.

M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1997.

G. MARCOU, *I servizi pubblici tra regolazione e liberalizzazione: l'esperienza francese, inglese e tedesca*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000.

L. MARIUCCI, *Concertazione e unità sindacale. Tre tesi tre domande*, in *Lav. dir.*, 2004.

L. MARIUCCI, *La forza di un pensiero debole. Un critica del "Libro Bianco del lavoro"*, in AA. vv., *Lavoro ritorno al passato*, Roma, 2002.

A. MARTONE, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: problemi attuali e prospettive immediate*, in *ADL*, 2007.

A. MAZEAUD, *La composizione dei conflitti collettivi di lavoro in Francia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000.

L. MENGHINI, *Le regole per il lavoro autonomo*, in L. MENGHINI-M. MISCIONE-A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000.

D. MEROLLA, *Parti sociali e rappresentanza a livello comunitario*, in *Lavoro giur.*, 2003.

E. MERUSI, *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001.

S. MIGLIORINI, *Delocalizzazioni di imprese e azioni sindacali secondo la sentenza Viking*, in *Riv. dir. int.*, 2008.

M.P. MONACO, *I poteri della Commissione di garanzia alla luce degli ultimi interventi dei garanti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004.

G. MORRIS, T. ARCHER, *Collective Labour Law*, Oxford, 2000.

U. MÜCKENBERGER, *La crisi del Welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Germania*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1996.

G. NAPOLETANO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali : atti del Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Foggia e dalla sezione di Foggia del Centro nazionale studi di diritto del lavoro*, Foggia, 2002.

G. NAPOLETANO, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mer. conc. reg.*, 2000, 429.

G. NAPOLETANO, *Servizi pubblici e rapporto di utenza*, Padova, 2000.

S. NAPPI, *La precettazione*, in E. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commentario sistematico alla legge n. 83/2000*, Napoli, 2001.

A. NEAL, *Le relazioni industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2001.

G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008.

G. ORLANDINI, *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno dei servizi: nuovi dilemmi e nuovi scenari per il diritto sociale europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2006.

G. ORLANDINI, *Lo sciopero in Europa. Appunti critici*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 2005.

G. ORLANDINI, *Il conflitto collettivo nell'ordinamento comunitario*, in *Democrazia e diritti*, 2004.

G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione Europea*, Torino, 2003.

G. ORLANDINI, *Il diritto di Sciopero nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2001.

G. ORLANDINI, *Il procedimento di precettazione*, in P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Milano, 2000.

A. PACE, *Costituzionalismo e metodi interpretativi dei diritti fondamentali*, in G. ROLLA (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 2001.

A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1995.

M. PALLINI, *Law shopping e autotutela sindacale nell'Unione Europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2008.

M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002.

P. PASCUCCI, *Gli orientamenti della Commissione di garanzia su due punti critici della legge n. 83/2000: le sanzioni e le procedure preventive*, in *Arg. dir. lav.*, 2002.

P. PASCUCCI, *La riforma della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000.

P. PASCUCCI, *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, Torino, 1999.

G. PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, 2000.

G. PERA, *Verso il contratto collettivo generalmente obbligatorio?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000.

G. PERA, *Le nuove regole sullo sciopero nei servizi essenziali*, *Corr. giur.*, 2000.

E. PEREZ GARRIDO, *Il sistema spagnolo di soluzione delle controversie di lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000.

M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Bologna, 2007.

M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002.

R. PESSI, *La partecipazione negoziale tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in *Dir. lav.*, 2005.

R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e regioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2002.

R. PESSI, *Il regime sanzionatorio nella legge sullo sciopero nei s.p.e. dopo la novella n. 83/2000*, in *Mass. giur. lav.*, 2001.

D. PETRYLAITE, C. WOOLFSON, *La regolamentazione dello sciopero nei paesi baltici dopo la transizione: le conseguenze della mancanza di una competenza comunitaria in materia*, in *Dir. rel. ind.*, 2008.

B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001.

A. PILATI, *Il conflitto collettivo nell'area del lavoro autonomo*, in P. PASCUCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Roma, 2000.

A. PILATI, *L'azione giudiziaria delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti*, in P. PASCUCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Roma, 2000.

G. PINO, *Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia: Alcuni spunti di riflessione*, in *Dir. rel. ind.*, 2003.

G. PINO, *I poteri della Commissione di garanzia*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge n. 83/2000*, Napoli, 2001.

C. PISANI, “*Prestazioni indispensabili e misure di contemperamento*”, in “*La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*”, a cura di Menghini-Miscione-Vallebona, Padova, 2000.

A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2001.

G. PROIA, *Servizi pubblici essenziali e la dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero*, in *ADL*, 2007.

F. PUGLIESE, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. app.*, 1997.

A. RAFFI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: orientamenti della commissione di garanzia*, Milano, 2001.

J.E. RAY, *La composizione dei conflitti collettivi di lavoro in Francia*, in *Giorn. dir. lav. rel .ind*, 2000.

A. RAPPAGLIOSI, *Gli Ordinamenti in Francia, Gran Bretagna ed in Germania. La regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Parlamento*, 1989.

M. RICCI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali tra vecchi e nuovi limiti*, in *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000*, Torino, 2002.

M. RICCI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, Torino, 2001.

M. ROCCELLA, *La Carta dei diritti fondamentali- un passo avanti verso l'Unione politica*, in *Lav. dir*, 2001.

M. ROCCELLA, *Il Governo Berlusconi e l'Europa*, in AA.VV., *Lavoro ritorno al passato*, Roma, 2002.

M. ROCCELLA, *Diritto comunitario, ordinamenti nazionali, diritto del lavoro*. Scritti in memoria di D'Antona M. 23/2004.

M. ROCCELLA – T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, 2007.

S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in A. MANZELLA-P. MELOGRANI-E. PACIOTTI-S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.

U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *Lav. dir.*, 2004.

G. ROSSELLI, *La libertà di sciopero e la regolazione del conflitto sindacale nei servizi essenziali in Gran Bretagna*, in *Dir. lav.*, 1994

F. P. ROSSI, *Nozioni di Diritto Europeo del Lavoro*, Torino, 2000.

M. RUSCIANO, *Legge sullo sciopero e modello neo-istituzionale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009.

M. RUSCIANO, *Diritto del lavoro (voce per l'enciclopedia)*, in *Dir. rel. ind.*, 2005.

M. RUSCIANO, *L'iter formativo della legge n. 83/2000*, Relazione al Convegno "Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali", Foggia, 2002.

M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001.

A. RUSSO, *La nuova legge francese sull'esercizio del diritto di sciopero nei trasporti pubblici terrestri*, in *Dir. rel. ind.*, 2007.

G. SANVITI, *La carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995.

F. SANTONI, *Rappresentatività sindacale e conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004.

F. SANTONI, *Le misure di prevenzione dello sciopero e il ruolo della Commissione di garanzia*, in *Dir. lav.*, 2003.

F. SANTONI, *Continuità e innovazione nella disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001.

F. SANTONI, *Le sanzioni*, in ID. (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge n. 83/2000*, Napoli, 2001.

F. SANTONI, *Lo sciopero*, Napoli, 2001.

F. SANTONI, *Un revirement della Corte di Cassazione sull'efficacia della proposta della Commissione di garanzia*, in *Mass. giur. lav.*, 2001.

G. SANTORO PASSARELLI, *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in *Dir. rel. ind.*, 2008.

G. SANTORO PASSARELLI, *Le ragioni dell'impresa e la tutela dei diritti del lavoro nell'orizzonte della normativa europea*, in *Europa e Diritto privato*, 2005.

G. SANTORO PASSARELLI, *Prime questioni in tema di sciopero nei servizi essenziali dopo la novella dell'11 aprile 2000, n. 83*, in *Arg. dir. lav.*, 2001.

S. SCIARRA, *L'Evoluzione della contrattazione collettiva. Appunti per una comparazione dei paesi dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006.

R. SCOGNAMIGLIO, *Rapporto di lavoro e contratto*, in *ADL*, 2005.

I. SENATORI, *Teoria e prassi delle relazioni industriali. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Torino, 2008.

H. SHEVETON, *The citizen's charter. The user's perspective*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998.

V. SPEZIALE, *La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi essenziali: una svolta autoritaria?*, in *Riv. giur. lav.*, 2001.

M. A., STEFANELLI, *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, Padova, 1994.

F. TESTA, *Regole anti-dumping sociale nella contrattazione collettiva del mercato globale*. in *Dir. lav.*, 2003.

A. TOZZOLI, *Lo sciopero nei pubblici servizi nel Regno Unito tra frammentazione degli interventi legislativi ed uso dei Emergency Powers*, in *Newsletters*, 2003, 1, 88.

A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 2001.

T. TREU, *La concertazione sociale*, in *Diritti lavori mercati*, 2005

T. TREU, F. CARINCI, T. R. DE LUCA, *"Il diritto sindacale"*, Torino, 2002.

T. TREU, *Le regole sullo sciopero nei servizi pubblici dopo la legge n. 83/2000*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2001.

T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo?*, in *Lav. dir.*, 2000.

C. TREVES, *Oltre la flexicurity: le prospettive del diritto dell'Unione Europea*, in *Diritti lavori mercati*, 2008.

L. VALGOLIO, *Obiettivo 2: Il diritto del lavoro dell'Unione europea. Corte di Giustizia delle Comunità europee e diritto del lavoro in Germania*, in *Questione giustizia*, 2000.

A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007.

A. VALLEBONA, *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in L. MENGHINI-M. MISCIONE-A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000.

N. VASCELLO, *Osservatorio Internazionale e comparato – Germania – Nuovi orientamenti del Bundesarbeitsgericht in tema di Sciopero*, in *Dir. rel. ind.*, 2008.

B. VENEZIANI, *Diritto comparato e straniero (voce sciopero)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1992, Roma.

B. VENEZIANI, *Il ruolo delle parti sociali nella costituzione Europea* in *Riv. giur. lav.*, 2006.

B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in scritti in memoria di M. D'Antona, Milano, 2004.

M. VICECONTE, *La recente evoluzione del diritto di sciopero in Gran Bretagna*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003.

WEDDERBURN LORD , *Diritto del lavoro 2008, 40 anni dopo*, in *Lav. dir.*, 2008.

WEDDERBURN LORD, *Il diritto di sciopero: esiste uno standard europeo?*, Milano, 1998.

M. WEISS, *Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, in *Dir. rel. ind.*, 2001.

G. ZANGARI, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali nel diritto italiano e comparato*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1980.

G. ZANGARI, *“Il Ruolo della Commissione di garanzia”*, in *Guida Lav.*, 2000.

L. ZOPPOLI, *Viking e laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia (ovvero l'autonomia collettiva negata)*, in *Europa diritti mercati*, 2008.

L. ZOPPOLI, *La regolazione del lavoro in Europa e nell'area euromediterranea*, in *Atti del Convegno*, Napoli, 2008.

L. ZOPPOLI, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Napoli, 2006.