

prima della novella del 2000, prevalente era l'opinione della natura civilistica delle sanzioni, oggi, le stesse non possono non essere ricondotte nel novero delle misure generalmente afflittive a protezione dei beni fondamentali degli utenti.

Del resto, la particolare natura della Commissione di garanzia, quale autorità indipendente, depongono per una caratterizzazione di tipo contenzioso, se non addirittura paragiurisdizionale delle sue funzioni, anche se si tratta di un giudice particolare che, come avviene per altre autorità, può attivarsi di propria iniziativa, procedere ad istruttorie particolari, verificare l'esistenza degli illeciti, deliberare le sanzioni. Tuttavia, poiché l'attività valutativa della Commissione sugli illeciti commessi nel corso degli scioperi risulta vincolata ai criteri di legge che ne limitano la discrezionalità finisce, in concreto, per non discostarsi da un mero potere amministrativo, i cui riflessi tuttavia si presentano più ampi rispetto a quelli dei poteri totalmente vincolati, anche perché la sua "giurisprudenza" non solo è in grado di determinare autonome sanzioni ma di stabilire al tempo stesso orientamenti ed indirizzi interpretativi cui le parti dovranno attenersi.

In ogni caso, la presenza di una attività istruttoria, la possibilità per le parti di presentare scritti difensivi, l'osservanza del contraddittorio non consentono la possibilità di attribuire alla Commissione funzioni di carattere giurisdizionale. A tale conclusione si oppone del resto sia la natura amministrativa dell'organismo, sia il dettato dell'articolo 102 della Costituzione, che impedisce la proliferazione di giurisdizioni speciali.

### *La titolarità del diritto di sciopero tra teoria e prassi applicativa*

*Michele Tiraboschi \**

Una puntuale ricostruzione delle regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali – come quella condotta da Antonio Vallebona, nel volume che qui si commenta, attraverso una esposizione critica ordinata e completa delle prassi applicative e della "giurisprudenza" della Commissione di garanzia – conferma ampiamente quanto sostenuto dalla dottrina che in tempi recenti più si è dedicata, sul piano teorico, al controverso tema della qualificazione dello sciopero come diritto a titolarità individuale o collettiva.

Il dibattito sulla titolarità del diritto di sciopero – è stato infatti scritto <sup>(1)</sup> – ha vissuto il periodo di maggiore intensità nei primi due decenni successivi alla entrata in vigore della Costituzione, quale riflesso della attesa di una legge organica di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, per poi scemare «via via che, parallelamente al maturare delle consapevolezze acquisite sulla scorta della fondamentale teoria dell'ordinamento intersindacale, si consoliderà la scelta "a-

---

\* Michele Tiraboschi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e componente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

<sup>(1)</sup> Cfr. A. ZOPPOLI, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, Napoli, 2006, 1-2.

stensionistica” del legislatore». Poco o nulla sembra essere cambiato a seguito della entrata in vigore della legge n. 146 del 1990, neppure come integrata e modificata con la novella del 2000, dove le complesse problematiche legate alla questione della titolarità del diritto di sciopero, se non proprio sostanzialmente eluse, rimangono comunque sullo sfondo.

Non sorprende, dunque, che anche la dottrina successiva alla legge sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali si sia occupata solo sporadicamente, e perlopiù in modo incidentale, del tema della titolarità del diritto di sciopero come arma, o risorsa strategica, del conflitto rimarcando semmai, in questa prospettiva, il nodo della rappresentatività sindacale. Nodo come noto irrisolto e, alla luce della peculiare evoluzione storica del sistema italiano di relazioni industriali, forse anche non più risolvibile, e pur tuttavia costantemente enfatizzato quale unica – e vera – possibile soluzione del problema <sup>(2)</sup>. Non mancano, in ogni caso, interventi dottrinali più recenti che, oltre a una forte dose di scetticismo sulla efficacia di una siffatta soluzione normativa, bene evidenziano, pur da punti di vista in parte non coincidenti <sup>(3)</sup>, come questa prospettiva di deflazione del conflitto attraverso la selezione dei soggetti legittimati a proclamare lo sciopero si scontri inevitabilmente contro il principio, ritenuto evidentemente insormontabile e fuori discussione nell’impianto della Carta costituzionale, della titolarità individuale del diritto di sciopero. A conferma, almeno a una prima valutazione d’insieme, di come la dottrina italiana sia ancora oggi prevalentemente assestata – non di rado mediante il ricorso ad ambigue formule tralaticie <sup>(4)</sup> – sul riconoscimento della titolarità individuale del diritto di sciopero <sup>(5)</sup>.

È tuttavia proprio per questo motivo, e cioè l’assenza di precise indicazioni del Legislatore su uno dei profili più “gravi e tormentati” <sup>(6)</sup> del funzionamento del nostro attuale sistema di relazioni industriali – caratterizzato, almeno nel con-

<sup>(2)</sup> Si vedano, per tutti, P. BELLOCCHI, *La titolarità del diritto di sciopero negli studi recenti*, in *LD*, 1994, qui 177-179; G. GHEZZI, *La Commissione di garanzia nella legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in *ADL*, 2001, 3; E. GHERA, *Conclusioni*, in M. D’ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè, Milano, 2003, qui 215 e 220, e ora R. DEL PUNTA, *Lo Sciopero*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro subordinato*, tomo I, *Il diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2007, qui 13.

<sup>(3)</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Discutendo di rappresentatività sindacale e conflitto*, in *Newsletter CgS*, 2006, n. 2/3, e M. MAGNANI, *I problemi della rappresentanza degli attori sindacali: serve una legge?*, in *Newsletter CGS*, 2006, n. 1. In argomento si vedano altresì, con diversa impostazione, M.G. GAROFALO, *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in *DLRI*, 1988, qui 575; M. D’ANTONA, *Chi rappresenta chi: i debiti della decima legislatura*, in *LD*, 1992, 531-545, e, più di recente, F. SANTONI, *Rappresentatività sindacale e conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, 2004, 319-349; P. ICHINO, *A che cosa serve il sindacato?*, Mondadori, Milano, 2005, spec. 206-210.

<sup>(4)</sup> Si pensi, per esempio, alla fortunata definizione di Gino Giugni, ripresa anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. le sentenze 28 giugno 1976 n. 2480 e 8 agosto 1987 n. 6831), che parla di “diritto individuale ad esercizio collettivo”. Cfr. G. GIUGNI, *Diritto Sindacale*, Cacucci, Bari, 2006, qui 229, e, tra i primi a utilizzare questa formula, V. SIMI, *Il diritto di sciopero*, Giuffrè, Milano, 1956, 125 ss.

<sup>(5)</sup> Cfr., per tutti, F. SANTONI, *Lo sciopero*, Jovene, Napoli, 2001, spec. 19-26; M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2004, 297-300; B. CARUSO, *Le relazioni sindacali*, Giappichelli, Torino, 2004, 180-181.

<sup>(6)</sup> Così, già con riferimento alla esperienza antecedente alla l. n. 146/1990, G. PERA, *Lo sciopero e la serrata*, in L. RIVA SANSEVERINO, G. MAZZONI (diretto da), *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, vol. I, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 1971, 565.

fronto comparato <sup>(7)</sup>, da una conflittualità esasperata e spesso fuori controllo – che sorprende l’assenza di interventi chiarificatori nella prassi operativa del diritto di sciopero e, segnatamente, nella attività della Commissione di garanzia che pure, in più di una decisione, ha finito almeno implicitamente con l’aderire alla tesi dottrinale ritenuta dominante. Si pensi, in particolare, ai profili procedurali dello sciopero, e segnatamente alla questione del carattere vincolante e della efficacia della procedure di raffreddamento e conciliazione ricondotte, dalla Commissione <sup>(8)</sup>, alla parte obbligatoria del contratto collettivo.

E ciò sorprende ancor di più in un contesto di relazioni industriali, quale quello dei servizi pubblici essenziali, caratterizzato dalla rapida emersione in non pochi settori nevralgici (trasporti, scuola, sanità, pubblico impiego, igiene urbana) di un numero assai rilevante di scioperi “spontanei” e coalizioni occasionali di lavoratori. Fenomeni questi in crescita esponenziale negli ultimi anni e che paiono inequivocabilmente testimoniare una progressiva perdita di controllo del conflitto da parte del sindacato associazione <sup>(9)</sup>, su cui pure era stata indubbiamente modellata – in una logica concertativa di dubbia efficacia a giudizio di Antonio Vallebona (qui paragrafo 4, p. 3) – la disciplina legale <sup>(10)</sup>.

Ebbene, già un precedente lavoro dottrinale, di raccolta sistematica degli orientamenti della Commissione di garanzia, aveva evidenziato la pressoché totale assenza di pronunce sul tema <sup>(11)</sup>. Ciò, indubbiamente, anche in considerazione del fatto che la Commissione di garanzia ha sempre mostrato molta cautela nell’avventurarsi in argomentazioni e decisioni che potessero, anche solo indirettamente, scontrarsi con il principio di libertà della organizzazione sindacale e con lo stesso diritto costituzionale di sciopero, così (ancora una volta implicitamente) ricondotto, in termini di titolarità, ai lavoratori come singoli. Ed in effetti, come è stato giustamente rilevato <sup>(12)</sup>, non poteva forse essere che questa l’unica strada concretamente praticabile da parte di una autorità «garante» – come dispone lo stesso titolo della legge n. 146 del 1990 – «della attuazione» della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Di modo che si è probabilmente dimostrato ragionevole, e in parte anche scontato alla luce della molteplicità di anime presenti al suo interno, il costante sforzo della Commissione di garanzia di non imporre una soluzione interpretativa netta su una questione tra le più dibattute e controverse nell’ambito degli studi di relazioni industriali e di diritto del lavoro. Una scelta astensionistica dunque consapevole e che, come ha rilevato Umberto Romagnoli, ha consentito alla Commissione di non «scottarsi le mani con la pata-

<sup>(7)</sup> Si vedano, al riguardo, i dati periodicamente forniti dallo European Industrial Relations Observatory ([www.eurofound.europa.eu/eiro](http://www.eurofound.europa.eu/eiro)).

<sup>(8)</sup> Con delibera n. 2000/210.

<sup>(9)</sup> Il tema del rinascere dello spontaneismo sindacale è affrontato da L. MONTUSCHI, *Lo sciopero senza regole*, in *Newsletter CgS*, 2003, n. 3, 17-25.

<sup>(10)</sup> Cfr. M.R. IORIO, *Sciopero “spontaneo” e sanzioni individuali*, in *q. Rivista*, 2003, n. 2, spec. 176, dove parla di canalizzazione collettiva del conflitto.

<sup>(11)</sup> Si veda lo studio di A. RAFFI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Orientamenti della Commissione di garanzia*, Giuffrè, Milano, 2001, dove infatti non si trova alcun riferimento al tema della titolarità del diritto di sciopero.

<sup>(12)</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Discutendo di rappresentatività sindacale e conflitto*, cit., 19.

ta bollente dell'individuazione dei soggetti collettivi qualificati, rigirandola furbescamente ad altri»<sup>(13)</sup>.

Una sostanziale conferma di ciò si ha ora anche nel libro di Antonio Vallebona dove tuttavia, pur in assenza – come già rilevato – di specifiche pronunce della Commissione di garanzia, il tema della titolarità del diritto di sciopero viene finalmente affrontato sia in termini generali (paragrafi 9 e 25) sia in relazione ai profili procedurali dello sciopero (paragrafo 40) diventati, come noto, a seguito della novella del 2000, alquanto complessi e articolati. Ed è proprio con riferimento agli aspetti procedurali, relativi in particolare alla formalizzazione dell'atto di proclamazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 146 del 1990 e successive modifiche e integrazioni, che il volume di Vallebona contiene spunti apprezzabili, e in larga parte condivisibili, dedicati al tema oggetto delle nostre riflessioni. Spunti che si muovono, in sintonia con la più recente evoluzione della elaborazione dottrinale, nel senso della titolarità collettiva del diritto di sciopero. Tanto che, ad una analisi più approfondita, si può oggi seriamente dubitare, almeno stando alle trattazioni che hanno affrontato *ex professo* o, comunque, in modo non del tutto accidentale il tema, che la regola della titolarità individuale sia davvero oggi così dominante nel nostro Paese<sup>(14)</sup>, come pure si è portati a ritenere<sup>(15)</sup>. Né tanto meno si può ragionevolmente sostenere che essa discenda o, comunque, sia imprescindibilmente presupposta dall'articolo 40 della Costituzione<sup>(16)</sup>.

Preso infatti atto, anche alla luce della esperienza della Commissione di garanzia, che l'atto di proclamazione dello sciopero è riservato a soggetti collettivi esponenziali dell'interesse di un gruppo di lavoratori, ne discende inevitabilmente la conseguenza che «la titolarità del diritto di sciopero si scinde tra il soggetto collettivo, legittimato alla proclamazione, ed i singoli lavoratori, che hanno la facoltà di attuare lo sciopero proclamato» (qui il paragrafo 25, p. 70, e il paragrafo 40, p. 97, del volume di Vallebona).

Rimane certamente fuori discussione nella giurisprudenza della Commissione di garanzia, stante il tenore letterale della legge che rinvia genericamente ai «sog-

---

<sup>(13)</sup> U. ROMAGNOLI, *Introduzione* a U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1994, qui 26.

<sup>(14)</sup> Accanto alla consolidata – e per lungo tempo sostanzialmente isolata – posizione di Umberto Romagnoli (cfr. U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 23-24, e ID., *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in *DLRI*, 1988, 581 ss.), più recentemente, e senza pretesa di completezza, nel senso della titolarità collettiva o sindacale del diritto di sciopero o, comunque, nella prospettiva della messa in discussione del dogma della titolarità individuale si vedano: L. ZOPPOLI, *op. cit.*; A. PILATI, *I diritti di sciopero*, Cedam, Padova, 2004; L. GAETA, *Le teorie dello sciopero nella dottrina italiana. Una guida alla lettura*, in *RTDPC*, 1990, spec. 153 ss.; E. GHERA, *op. cit.*, qui 219-220; P. PASCUCI, *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, Torino, 2002; E. ALES, *Le procedure*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero*, Jovene, Napoli, 2001, spec. 21-22; M. RUSCIANO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in *AIDLASS, Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico*, Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Fiuggi, 8-10 aprile 1988, Giuffrè, Milano, 1989, 28; P. BELLOCCHI, *op. cit.*, 163-183; G. PINO, *Conflitto e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2005. Si vedano sul punto le considerazioni di R. ROMEI, *Di che cosa parliamo quando parliamo di sciopero*, in *LD*, 1999, spec. 247-251, e, per le posizioni della dottrina dei decenni precedenti agli anni Novanta propensa alla titolarità collettiva (Pera, Mengoni, Gallo), l'esautiva ricostruzione di L. ZOPPOLI, *op. cit.*

<sup>(15)</sup> Cfr. *supra* gli autori citati alla nota 5, ma anche, recentemente, R. DEL PUNTA, *op. cit.*, qui 406, ma poi anche 409.

<sup>(16)</sup> Si veda, al riguardo, M. MAGNANI, *op. cit.*, qui 5.

getti che proclamano lo sciopero», la legittimazione alla proclamazione della astensione da parte di qualsiasi attore collettivo, a prescindere dalla forma associativa o meno del gruppo organizzato ovvero dalla sua consistenza numerica e/o rappresentativa. È anche vero tuttavia che, con la novella del 2000, nel formalizzare l'atto di proclamazione scritta e nel prevedere una serie di obblighi procedurali e sanzioni per la loro violazione a carico del soggetto collettivo proclamante, il Legislatore «supera la qualificazione dello sciopero come diritto individuale ad esercizio collettivo» (così testualmente Vallebona, a p. 70) <sup>(17)</sup>. Quanto basta per consentire quantomeno di distinguere – diversamente da quanti ancora ragionano sul presupposto implicito della titolarità individuale <sup>(18)</sup> – «un diritto di proclamazione (e di revoca) dello sciopero spettante al soggetto esponenziale del gruppo ed un diritto di attuazione dello sciopero regolarmente proclamato spettante ai singoli lavoratori» (Vallebona, p. 71).

Invero, se una critica può essere mossa al lavoro di Antonio Vallebona, sotto questo specifico profilo della titolarità del diritto di sciopero, sta forse nel non aver ribadito con nettezza queste conclusioni anche nel capitolo dedicato ai principi sullo sciopero in generale, dove infatti viene prestata rituale e incondizionata adesione al dogma della «titolarità individuale ad esercizio collettivo» del diritto di sciopero senza alcuna specificazione almeno con riferimento alle novità introdotte, per i servizi pubblici essenziali, con la legge n. 146 del 1990 e successive modifiche e integrazioni (vedi infatti quanto sostenuto nel paragrafo 25 del capitolo I). Senza sottovalutare il rischio di disorientare in questo modo il lettore meno avveduto, e cioè il cultore alle prime armi, a cui è affidato il non facile compito di riconnettere tra di loro i passaggi sulla titolarità del diritto di sciopero sviluppati in diversi punti della trattazione, questa scelta del nostro Autore pare in realtà riflettere un più generale e diffuso atteggiamento di conservazione, assai radicato nella nostra cultura giussindacale, talvolta sin troppo incurante del valore sistematico dei più recenti, ancorché parziali, interventi normativi in materia. Al punto da fornire ancora oggi una rappresentazione sostanzialmente “monolitica” dello sciopero, inteso cioè quale fattispecie giuridica unitaria e indistinta. E in questa prospettiva si colloca indubbiamente quella dottrina che, con un procedimento logico a nostro avviso aprioristico, fa discendere dalla titolarità individuale del diritto di sciopero la conseguenza necessitata secondo cui «la proclamazione dello sciopero non è (...) una prerogativa sindacale» <sup>(19)</sup>.

È certamente fuori discussione che, nei settori non qualificabili come servizi pubblici essenziali, non v'è obbligo di proclamazione e preavviso. Ma è anche vero che la ricostruzione dello sciopero, come diritto individuale a esercizio collettivo, poggia in questo caso su generici principi generali dell'ordinamento di dubbia dimostrazione. L'imponente elaborazione dottrinale maturata a seguito della entrata in vigore della Costituzione, e in attesa della legge di attuazione de-

<sup>(17)</sup> Tra i primi a collocarsi in questa prospettiva cfr. M. RUSCIANO, *L'iter formativo della legge 83 del 2000*, in *DLRI*, 2002, qui 174-175. Nello stesso senso si vedano anche gli spunti contenuti in E. ALES, *op. cit.*, spec. 21, e E. GHERA, *op. cit.*, qui 219-220, nonché ora, sebbene in diversa prospettiva interpretativa, G. PINO, *op. cit.*, qui 153.

<sup>(18)</sup> In questa prospettiva si veda l'importante spunto contenuto in A. PILATI, *op. cit.*, qui 23 e 25.

<sup>(19)</sup> Cfr., in proposito, M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, cit., 299.

gli articoli 39 e 40, pare in effetti ancora condizionare pesantemente, in un inestricabile reticolo di percorsi argomentativi e vincoli concettuali, la teoria generale del diritto di sciopero finendo con il relegare in secondo piano, o comunque in un capitolo a se stante, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali che pure, tanto nella elaborazione teorica quanto nella prassi applicativa, è oramai diventato il segmento centrale e più rilevante del conflitto collettivo. A conferma, se ve ne fosse ancora bisogno, di quanto fosse infondata, almeno nell'ambito della scienza lavoristica, la pur celebre affermazione del Kirchmann<sup>(20)</sup> secondo cui sono sufficienti «tre parole di rettifica del Legislatore, e intere biblioteche diventano carta straccia».

Ciò precisato, non si tratta beninteso, e nonostante l'indubbia forza suggestiva di talune proposte dottrinali<sup>(21)</sup>, di affermare nel nostro sistema di diritto positivo la sussistenza di una "titolarità sindacale" in senso stretto<sup>(22)</sup> del diritto di sciopero, del tutto estranea sia alla nostra cultura giuridica sia alla prassi delle relazioni industriali nel nostro Paese. Semmai si tratta di riconoscere, in un ambito strategico come quello dei servizi pubblici essenziali, e come già anticipato da una acuta dottrina<sup>(23)</sup>, la centralità delle collettività organizzate che non a caso, come da alcuni già rilevato<sup>(24)</sup>, sono destinatarie delle norme di chiusura della legge n. 146 del 1990 e successive modifiche e integrazioni, e cioè delle norme sanzionatorie. Norme queste ultime dirette a colpire, in caso di sciopero irregolare, le organizzazioni sindacali che godono di permessi sindacali retribuiti, o comunque di trattenute sindacali, ovvero che partecipano a trattative di carattere sindacale o anche, in ultima istanza e a conferma della irrilevanza della formula associativa ovvero del riconoscimento della organizzazione sindacale operato dalla controparte<sup>(25)</sup>, «coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile» come nel caso, fatto recentemente proprio dalla Commissione di garanzia per governare il fenomeno degli scioperi occasionali nel settore dei trasporti, dei comitati spontanei organizzatori della astensione collettiva (si veda, come *leading case*, la delibera 23 luglio 2003, n. 03/123 della Commissione di garanzia). Là dove, per contro, il singolo lavoratore è tenuto ad attuare lo sciopero in conformità alla proclamazione e alle modalità di esecuzione stabilite dal gruppo organizzato (si veda il verbale della Commissione di garanzia del 14 set-

---

<sup>(20)</sup> J.H. VON KIRCHMANN, *Della mancanza di valore della giurisprudenza come scienza*, Pisa, 1942 (ma 1848).

<sup>(21)</sup> Cfr. M. RUSCIANO, *L'iter formativo della legge 83 del 2000*, cit. Cfr., al riguardo, le precisazioni contenute in M.G. GAROFALO, *op. cit.*, 579, con riferimento alla tesi che riconnette la titolarità collettiva del diritto di sciopero alla «legittimità dell'attribuzione del monopolio dello sciopero legittimo ad organizzazioni sindacali in qualche modo riconosciute (...) dai pubblici poteri o dalla controparte».

<sup>(22)</sup> Giova precisare, al riguardo, la posizione di A. ZOPPOLI, *op. cit.*, spec. 140-149, che infatti non imputa la titolarità sindacale ad organizzazioni sindacali "riconosciute" o "strutturate" secondo chiari modelli associativi, ma, più correttamente, alla nozione assai più elementare di "organizzazione sindacale".

<sup>(23)</sup> Cfr. G. VARDARO, *Verso la codificazione del diritto di sciopero*, in AIDLASS, *op. cit.*, 224.

<sup>(24)</sup> M. RUSCIANO, *L'iter formativo della legge 83 del 2000*, cit., 174-175; E. ALES, *op. cit.*, 22; M.R. IORIO, *op. cit.*, 189.

<sup>(25)</sup> Si veda, al riguardo, la ricostruzione degli orientamenti della Commissione di garanzia sviluppata nel libro di Antonio Vallebona (spec. 71, nota 7), dove si evidenzia come sia stata recentemente superata la tesi (delibera indirizzo 23 febbraio 2003, n. 2003/32) secondo cui solo le associazioni e non anche le coalizioni occasionali sarebbero sanzionabili.

tembre 2005, n. 615, posizione 22252, citato da Vallebona a p. 98), degradando altrimenti il suo comportamento a una situazione *contra legem* che, alla stregua di un semplice fatto materiale, non trova alcuna copertura nella tutela costituzionale del diritto di sciopero.

La più recente esperienza applicativa della legge n. 146 del 1990 – confortata ora, sul piano teorico-ricostruttivo, dalle recenti acquisizioni della dottrina gius-sindacale <sup>(26)</sup> – ha dunque smentito quanti sostenevano, all’indomani della approvazione delle modifiche e integrazione di cui alla legge n. 83 del 2000 e sempre sul presupposto implicito della titolarità individuale, come fosse rimasto del tutto insoluto il problema della responsabilità per comportamenti tenuti da coalizioni spontanee di lavoratori posto che «le sanzioni in questione non sono riferibili a qualunque gruppo od organismo abilitato a proclamare lo sciopero ma solo a quelli dotati di una certa organizzazione e quindi soggettività, intesa come capacità sia pur limitata di essere centri di imputazione di rapporti giuridici» <sup>(27)</sup>.

Il ricorso alla figura del «comitato promotore della astensione» ha in effetti consentito alla Commissione di garanzia di sanzionare – talvolta per il tramite di una grossolana selezione di taluni componenti del gruppo organizzato (es. i primi ad astenersi dalla prestazione in caso di organizzazione del lavoro per turni) e, comunque, in piena coerenza con la disciplina codicistica in punto di responsabilità solidale delle persone fisiche retrostanti al soggetto giuridico carente del requisito della autonomia patrimoniale perfetta – anche i comportamenti tenuti appunto da coalizioni del tutto estemporanee ed occasionali <sup>(28)</sup>. Soluzione, questa, da taluno ritenuta non a torto caratterizzarsi per una certa dose di “artificiosità”, ma di certo anche assai meno speciosa, e comunque lontana dalle logiche del conflitto collettivo, rispetto a quel diverso orientamento, adottato nel corso degli anni Novanta dalla Commissione di garanzia, che, per sanzionare il comportamento dei singoli lavoratori a vario titolo coinvolti in uno sciopero spontaneo, imponeva di procedere, in via preliminare, alla apertura del procedimento di valutazione nei confronti di una organizzazione sindacale strutturata di cui pure si conosceva già l’estraneità rispetto ai fatti oggetto di contestazione <sup>(29)</sup>.

Ed invero, a voler rigettare questa soluzione recentemente elaborata dalla Commissione di garanzia, non resterebbe allora che una unica soluzione per rendere pienamente effettivo l’apparato sanzionatorio previsto dalla legge n. 146 del

<sup>(26)</sup> Per il profilo della possibile qualificazione anche di coalizioni occasionali di lavoratori come «centro unitario di imputazione di effetti giuridici» si veda, in particolare, e con sviluppi in parte diversi da quelli fatti propri dalla Commissione di garanzia attraverso il ricorso alla figura del “comitato organizzatore”, l’articolata ricostruzione di A. ZOPPOLI, *op. cit.*, cap. IV e V, e ivi ampi esaustivi riferimenti bibliografici.

<sup>(27)</sup> Così: F. SANTONI, *Le sanzioni*, in F. SANTONI (a cura di), *op. cit.*, qui 192. Si veda anche, rispetto alla connessione tra titolarità del diritto di sciopero e tutela della collettività rispetto ai fenomeni della micro-conflittualità e della frammentazione sindacale, ID., *Lo sciopero*, cit., qui 28.

<sup>(28)</sup> In dottrina, ammettono l’assimilazione tra coalizione spontanea e comitato G. GIUGNI, *op. cit.*, e M. DELL’OLIO, *L’organizzazione e l’azione dei sindacati in generale*, in M. DELL’OLIO, G. BRANCA, *L’organizzazione e l’azione sindacale*, Cedam, Padova, 1980, 156, nota 7; M.G. GAROFALO, *Le sanzioni nell’attuale disciplina dello sciopero nei s.p.e.*, in M. D’ONGHIA, M. RICCI (a cura di), *op. cit.*, 82. *Contra*: G. GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Giuffrè, Milano, 1963, 110, nota 64.

<sup>(29)</sup> Si vedano, per esempio, le delibere n. 97/360, del 29 maggio 1997, Atac-Cotral Roma, e n. 97/833 dell’11 dicembre 1997, Igm-rsa Fit/Uilt/Cisnal.

1990 – e dell’articolo 4, comma 4-*bis* in particolare – a tutela delle svariate fattispecie da essa disciplinate, e cioè sposare la tesi della “titolarità sindacale” in senso stretto riservando così lo sciopero alle sole organizzazioni dotate di una certa consistenza associativa. Soluzione quest’ultima che, come già rilevato, si pone in tensione con la nostra tradizione giuridica e che pare tuttavia facilmente evitabile alla luce della disciplina civilistica in punto di responsabilità dei soggetti giuridici diversi dalle persone fisiche. Tanto più che non pare possibile continuare a sottovalutare, al riguardo, la sintonia strutturale tra l’articolo 41 c.c. e la formula sanzionatoria di cui all’articolo 4, comma 4-*bis*, che, nel disporre in via sostitutiva la sanzione amministrativa pecuniaria «a carico di coloro che rispondono legalmente per l’organizzazione sindacale responsabile» dello sciopero irregolare consente, infatti, l’imputazione di effetti giuridici anche in capo a organizzazioni e gruppi tra i più elementari sino al punto di colpire i singoli componenti di un comitato promotore.

Tutto ciò considerato, l’esperienza applicativa degli ultimi anni delle regole di cui alla legge n. 146 del 1990, in uno con i più recenti sviluppi della elaborazione teorica, rendono oggi maturo un ulteriore, e assai più decisivo, passo in avanti. Una attenta analisi del fenomeno sciopero nel contesto operativo del sistema di relazioni industriali del nostro Paese ci porta infatti a ritenere che la questione della titolarità del diritto di sciopero, nella classica contrapposizione binaria tra piano individuale e piano collettivo, sia in realtà poco o nulla rilevante o, ancora meglio, come già sosteneva con acuta lungimiranza e senso pratico Giuseppe Pera<sup>(30)</sup>, “uno pseudo-problema”.

In effetti, non pare lecito più dubitare, almeno a seguito delle innovazioni introdotte con la legge n. 83 del 2000, del definitivo rovesciamento anche sul piano normativo, e non solo nella prassi del sistema di relazioni industriali, della tralatizia formula dottrinale del «diritto individuale ad esercizio collettivo» (*supra* nota 4).

Una volta stabilite – ai sensi dell’articolo 40 della Costituzione, secondo cui «il diritto di sciopero si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano» – precise prescrizioni procedurali che prevedono, come condizione indispensabile per la regolarità dello sciopero, la formalizzazione dell’atto di proclamazione per opera di un soggetto organizzato e la individuazione delle prestazioni indispensabili, la fattispecie dello sciopero è progressivamente venuta a configurarsi, nel vasto ambito dei servizi pubblici essenziali, alla stregua di un diritto collettivo ad esercizio individuale<sup>(31)</sup>. Come conferma la già richiamata giurisprudenza della Commissione di garanzia, al singolo lavoratore è per contro riconosciuto un diritto per così dire condizionato<sup>(32)</sup> – perchè operativo solo in seconda battuta e, comunque, sottoposto alla valutazione discrezionale di un gruppo esponenziale di lavoratori – di aderire o meno alla astensione precedentemente proclamata da un soggetto collettivo.

---

<sup>(30)</sup> G. PERA, *op. cit.*, 576.

<sup>(31)</sup> Così già U. ROMAGNOLI, *Introduzione*, cit., qui 21 e 23, e M. RUSCIANO, *Il ruolo degli attori nel disegno della legge 12 giugno 1990, n. 146*, in *RGL*, I, qui 414.

<sup>(32)</sup> Già all’indomani della entrata in vigore della l. n. 146 del 1990 U. ROMAGNOLI, *Introduzione*, cit., 24, affermava perentoriamente che «l’esercizio del diritto di sciopero non è più incondizionato».

Senza il necessario filtro preventivo del gruppo organizzato l'immunità di cui all'articolo 40 della Costituzione resta dunque paralizzata; e i singoli lavoratori che hanno violato le prescrizioni della legge n. 146 del 1990 (preavviso e prestazioni indispensabili) risultano soggetti, previa apertura del procedimento di valutazione<sup>(33)</sup> e indipendentemente dal convincimento soggettivo di avere esercitato un diritto costituzionale, alle sanzioni civili disposte dalla legge.

Con il che, tuttavia, non paiono certo risolti i più rilevanti problemi applicativi della legge n. 146 del 1990, e successive modifiche e integrazioni, che infatti non sollevano mai la questione di una netta alternativa tra titolarità individuale o titolarità collettiva del diritto di sciopero, ma testimoniano semmai, in parallelo alla crescente esplosione di coalizioni occasionali di sciopero e forme anomale di conflitto, il fallimento del tentativo di istituzionalizzare le regole del conflitto nell'ambito dei servizi pubblici essenziali. Sino al punto di indurre una attenta dottrina a parlare, con riferimento a fenomeni non più marginali ed episodici, di "sciopero senza regole", posto che, pur dopo le significative innovazioni introdotte con la riforma del 2000, l'impianto complessivo della legge non pare contemplare un armamentario giuridico efficace e adeguato per inquadrare con la dovuta precisione fenomeni di conflittualità selvaggia<sup>(34)</sup>.

In effetti, la Commissione di garanzia mai si è avventurata in argomentazioni volte a negare, più o meno velatamente<sup>(35)</sup>, il diritto di un gruppo esponenziale di lavoratori – come può essere un comitato spontaneo anche di poche persone ovvero una assemblea più o meno strutturata – di *proclamare* legittimamente, ovviamente nelle forme previste dalla legge, uno sciopero. Tanto più che la stragrande maggioranza di scioperi "spontanei" giunge alla attenzione della Commissione a sciopero già effettuato vuoi per la segnalazione della azienda erogatrice del servizio (emblematico è il settore dell'igiene urbana, soprattutto in alcune aree del Paese, normalmente con riferimento a situazioni di cronico ritardo nei pagamenti dei salari ovvero in relazione alle precarie condizioni di igiene e sicurezza sul lavoro) vuoi anche, nei casi più eclatanti (di prassi nel settore dei trasporti), per l'amplificazione dei loro effetti fornita dai mezzi di comunicazione di massa. Ed invece risulta per contro evidente il costante imbarazzo con cui la Commissione si è mossa quando è stata chiamata a valutare in via preventiva o prognostica le conseguenze – per gli utenti del servizio, in prima battuta, ma anche, e più in generale, per la tenuta dell'impianto delle singole regolamentazioni di settore – della *attuazione* di uno sciopero ritualmente proclamato da una coalizione non stabilmente inserita nel sistema di relazioni industriali e, per questo motivo, ritenuta poco o nulla controllabile sul piano dei comportamenti organizzativi se non anche in termini di concreta applicabilità del regime sanzionatorio contemplato dalla legge. A conferma che, quantomeno nel settore dei servizi pubblici essenziali, ciò che rileva non è tanto la titolarità del diritto, ma piuttosto

---

<sup>(33)</sup> Per una rassegna degli orientamenti della Commissione di garanzia sulle sanzioni applicabili ai lavoratori come singoli cfr. M.R. IORIO, *op. cit.*

<sup>(34)</sup> L. MONTUSCHI, *op. cit.* Si veda già, in proposito, la ricerca condotta da A. ACCORNERO, M. CARRIERI, *La conflittualità nei servizi pubblici: tipi di soggetti e livelli di interdipendenza*, in *DLRI*, 1988.

<sup>(35)</sup> Come pure sostenuto da P. ALLEVA, *Diritti e scioperi*, in *Il Manifesto*, giugno 2007 (anche in *Boll. Adapt*, 2007, n. 25), travisando i contenuti di una delibera del 24 maggio 2007 su cui torneremo tra breve.

«l'esercizio, o meglio, le modalità di esercizio del medesimo (...) al fine di coniugare l'interesse di gruppo con l'interesse generale»<sup>(36)</sup>.

Un caso giunto recentemente alla attenzione della Commissione, quando il lavoro di Antonio Vallebona era già stato consegnato alla tipografia, può forse aiutare meglio a focalizzare quello che, in conseguenza di quanto sin qui rilevato, rimane il vero punto critico sollevato dalla sfasatura, codificata dalla legge n. 146 del 1990, così come modificata e integrata dalla legge n. 83 del 2000, tra diritto (a valenza collettiva) di *proclamazione* e diritto (a valenza individuale e condizionato dalla regolarità della proclamazione stessa) di *attuazione* o meno dello sciopero. E cioè il problema di come inquadrare azioni conflittuali promosse da coalizioni spontanee od occasionali che, per definizione, risultano prive di una chiara modalità di esercizio quantomeno rispetto alle dinamiche del conflitto presupposte – e quel che più rileva disciplinate – tanto dalla legge quanto dalle regolamentazioni di settore.

È il settore del trasporto ferroviario che ha registrato, a seguito dell'incidente ferroviario di Crevalcore del gennaio 2005, l'emersione di una serie di proclamazioni di "scioperi nazionali" da parte di un gruppo di *delegati* RSU/RSL di una non bene identificata "Assemblea Nazionale dei Ferrovieri". Non è certo possibile ripercorrere, in questa sede, le complesse vicende che caratterizzano le proclamazioni in oggetto e che pure rilevano ai fini della esatta ricostruzione del contenzioso che, nel caso di specie, è scaturito tra Commissione di garanzia e Assemblea Nazionale dei Ferrovieri sino a dare luogo, nel giugno del 2007, a una interpellanza parlamentare ai ministri competenti<sup>(37)</sup>. Ciò che rileva, ai fini del nostro ragionamento, è che la Commissione, dopo reiterate richieste rimaste senza seguito, ai soggetti che dichiaravano di agire in nome e per conto della assemblea, di inviare i verbali della assemblea stessa e ogni altra documentazione utile a comprovare la legittimità dell'asserito mandato, è giunta in una occasione a deliberare l'invio di una indicazione immediata – ai sensi dell'articolo 13, lett. *d*), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2003 – contestando ai (presunti) delegati, sempre nel caso di specie e in assenza di adeguata documentazione comprovante il contrario, la mancanza di legittimazione per la proclamazione di uno sciopero definito dai tre delegati firmatari dell'atto di rilevanza nazionale.

Anche in questo caso tuttavia, e nonostante una diversa opinione<sup>(38)</sup>, la Commissione di garanzia non ha sindacato, in sé e per sé, la legittimazione di un gruppo esponenziale di lavoratori a proclamare «uno sciopero», così «(negando) che lo sciopero costituisca un diritto individuale di libertà di ogni lavoratore». Del problema della titolarità la Commissione non si è affatto occupata ponendo piuttosto attenzione su due distinti profili legati, per un verso, alla responsabilità dei soggetti che dichiarano di agire in nome e per conto della assemblea e, per l'altro

---

<sup>(36)</sup> Così R. ROMEI, *op. cit.*, 251.

<sup>(37)</sup> Ampia documentazione del caso in [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Sciopero*, e ivi l'interrogazione del Senatore Tibaldi in cui si parlava di «atto gravissimo» della Commissione di garanzia che «lede il diritto costituzionale di sciopero».

<sup>(38)</sup> Ancora P. ALLEVA, *op. cit.*

verso, alla collocazione di un sciopero auto-qualificato di “rilevanza nazionale” (ancorché riconducibile a un numero esiguo di lavoratori) nel fitto calendario degli scioperi del settore ferroviario in ragione della applicazione delle regole di legge sulla rarefazione oggettiva strumentali al concreto contemperamento degli interessi degli scioperanti con quelli, di pari rilevanza costituzionale, degli utenti del servizio.

In termini ancora più chiari: ai fini della garanzia delle prestazioni indispensabili e del rispetto delle regole procedurali imposte dalla legge chi garantisce, anche in prospettiva della attivazione dell'apparato sanzionatorio e delle conseguenze per i singoli lavoratori che vi aderiscano, che i firmatari della proclamazione abbiano davvero ricevuto uno specifico ed esplicito mandato per quel tipo di azione caratterizzata da quelle specifiche modalità di esecuzione? E ancora: può un gruppo esiguo di lavoratori, espressione di un interesse collettivo di difficile valutazione in termini di impatto sul sistema di relazioni industriali, proclamare uno sciopero definito di “rilevanza nazionale” con ciò paralizzando, per effetto della regola di rarefazione oggettiva e di altre norme contenute nella disciplina di settore, l'azione di soggetti collettivi di lunga tradizione storica e indubbia rappresentanza di interessi collettivi a livello nazionale?

Rispetto a questi interrogativi, legati a singoli e specifici casi concreti, il compito della Commissione di garanzia è indubbiamente tutto in salita. Ma ciò non può certo esimere una Commissione di garanzia “*della attuazione*” della legge dal verificare con attenzione, in ragione della tutela degli interessi generali di cui parla espressamente la disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, il rispetto dei profili procedurali a cui è vincolato il gruppo organizzato, così come dei relativi aspetti sostanziali (tra cui, in particolare, la garanzia delle prestazioni indispensabili) di cui alla legge n. 146 del 1990 e successive modifiche e integrazioni.

È certamente vero, come sostenuto dai delegati RSU/RSL della assemblea in questione <sup>(39)</sup>, che «in assenza di una legge sulla rappresentanza sindacale qualsiasi tentativo di *individuare criteri di legittimazione* all'esercizio del diritto di sciopero (e della attività sindacale in genere) non può che tradursi in decisioni arbitrarie, discriminatorie e lesive di diritto costituzionali». Altra cosa tuttavia è *verificare* – ai fini della possibilità di valutazione delle modalità di esercizio del diritto di sciopero e del rispetto delle norme di legge e delle regolamentazioni di settore – *la sussistenza* concreta di un asserito “esplicito” e “ampio” mandato, espresso in forma collettiva dai lavoratori.

A questa conclusione si può giungere, a ben vedere, anche senza scomodare le norme codicistiche sulla rappresentanza e il mandato, che pure rilevano <sup>(40)</sup> e trovano qui applicazione proprio in ragione della assenza di una legge sulla rappresentanza sindacale. Tutto ciò si desume, infatti, e più semplicemente, dalla stessa

<sup>(39)</sup> Per la documentazione vedi quanto precisato *supra* alla nota 37.

<sup>(40)</sup> Si pensi, in particolare, all'art. 1393 c.c. in punto di giustificazione dei poteri del rappresentante, là dove dispone che «il terzo che contratta con il rappresentante può sempre esigere che questo giustifichi i suoi poteri (...)» o anche l'art. 1392, là dove dispone che la procura non ha effetto se non è conferita con le forme prescritte per il negozio che il rappresentante deve concludere (e si ricorda che la proclamazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali impone la forma scritta).

legge n. 146 del 1990 che rende il diritto costituzionale di sciopero condizionato, nelle modalità di proclamazione ed esercizio, al rispetto di specifiche misure dirette a consentire il contemperamento con i diritti degli utenti del servizio. Di modo che, pur in assenza di una specifica previsione normativa in punto di titolarità del diritto di sciopero, non esiste oggi spazio alcuno per quei soggetti collettivi che, quale che ne sia la loro struttura organizzativa interna, intendano avviare azioni di lotta nel settore dei servizi pubblici essenziali sottraendosi da ogni responsabilità conseguente al mancato rispetto dei profili procedurali e dei contenuti sostanziali imposti dal Legislatore e garantiti, sul piano della effettività, da un correlativo apparato sanzionatorio.

Alla titolarità del diritto corrisponde in altri termini una precisa *responsabilità giuridica* che va oltre le mere logiche endosindacali, proprie del sistema di relazioni industriali, che disciplinano il vincolo di rappresentanza tra soggetto collettivo e singolo lavoratore.

In questa prospettiva, il più volte ricordato articolo 4, comma 4-*bis*, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla novella del 2000, nel disporre le sanzioni sostitutive «a carico di coloro che rispondono *legalmente* per l'*organizzazione sindacale responsabile*» non solo consente ma, a ben vedere, impone alla Commissione di garanzia l'obbligo di assumere ogni necessaria iniziativa che si ritenga necessaria, o anche solo utile, per rendere il precetto di legge effettivo su un punto qualificante come quello appunto della responsabilità del soggetto collettivo, dei suoi rappresentanti, ma anche dei suoi singoli componenti a prescindere dalla struttura organizzativa di volta in volta prescelta. Tutto ciò, peraltro, in piena sintonia non solo con l'articolo 41 c.c., in punto di responsabilità (personale e solidale) dei componenti del comitato, là dove «il comitato non abbia ottenuto la personalità giuridica», ma con la stessa elaborazione di Antonio Vallebona, da cui la nostra riflessione ha preso avvio, quando giustamente propone di considerare, ai fini della applicazione della sanzione sostitutiva, «componenti del comitato spontaneo promotore tutti gli scioperanti, conseguentemente responsabili tra loro in solido» (Vallebona, p. 71, nota 7).

*Antonello Zoppoli \**

Nell'aprire il volume di Vallebona ci si imbatte, da subito, in alcune affermazioni che esprimono appieno il respiro e la ricchezza di molti, se non di tutti, i profili della disciplina dello sciopero nei servizi essenziali. Queste affermazioni fanno un po' da sfondo a ciò che il volume vuole essere, ossia una «esposizione critica del diritto vivente», frutto di «una faticosa opera di selezione e di sintesi» (p. XIII): sì da consentire di cogliere, pur nello spazio necessariamente ridotto dedicato a questo o a quell'aspetto, i principali nodi problematici delle molteplici questioni affrontate.

Ovviamente, la titolarità del diritto di sciopero – tema sul quale sono stato invitato a intrattenermi – non fa eccezione a quanto appena rilevato. Perciò, prima di

---

\* Antonello Zoppoli è professore straordinario di Diritto sindacale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".