

## **Introduzione**

Lo sciopero può essere considerato, dal punto di vista del lavoratore, come il rifiuto collettivo ed organizzato di prestare la propria opera professionale con lo scopo, grazie alla pressione esercitata derivante da detta astensione, sui datori di lavoro, sullo Stato e sul pubblico sia di migliori condizioni di impiego, che di miglioramento della propria situazione sociale.

Il fenomeno è riscontrabile, analogamente, nell'arresto volontario, collettivo ed organizzato di un servizio pubblico o privato al fine di suscitare nella società una reazione che possa indurre i poteri interessati a risolvere il conflitto in maniera ragionevole e favorevole, oppure a far porre in atto tutte quelle misure che siano idonee al miglioramento di un determinato gruppo di lavoratori.

Nel primo capitolo di questa tesi si analizzerà, quindi, cosa sia realmente il diritto di sciopero, partendo da una prima disamina dall'articolo 40 della Costituzione si dimostrerà come il significato dell'astensione dal lavoro sia progressivamente mutata, passando da un'idea ristretta

dello stesso sino ad arrivare a ricomprendere un'area sempre più allargata di comportamenti. Si dimostrerà, quindi, come lo sciopero, oggi non sia considerabile solo una “semplice” libertà ma come, invece, vada inteso quale vero e proprio diritto soggettivo, irrinunciabile e fondamentale, collocandosi fra quelli di libertà.

Si analizzerà, successivamente come, nonostante questo diritto sia determinante e fondante, vi siano pochissime norme che lo regolamentino e, nel caso specifico di questo elaborato, come le stesse siano essenzialmente due: la legge 146/90 e la 83/2000.

Per poter esaminare in maniera specifica la tipologia di sciopero, studio di questa tesi, verrà indicato e specificato come debba essere inteso il significato di “servizi pubblici essenziali”, quali caratteristiche debbano avere e come vi siano, stabilite dalle norme, alcune finalità limitative del diritto all'esercizio di sciopero tali da poter garantire la tutela dei diritti alla persona specificandoli e determinando i settori nei quali ricadono, tra cui quello della sanità. Dopo aver introdotto, quindi, il concetto di sciopero e quello di servizi pubblici essenziali si entrerà nello specifico della

disamina del diritto all'astensione dal lavoro in detto settore, specificando quali siano, secondo il dettato normativo, le modalità di attuazione dello stesso. Si delineeranno a grandi linee, i termini previsti dalle leggi specificando quali siano gli obblighi che vengono imposti e che riguardano la regolare esecuzione dello sciopero così come la comunicazione da compiere.

Si specificherà, inoltre, un elemento fondante ed originale introdotto dalla normativa del 2000 che riguarda, in modo specifico, l'introduzione di tutte quelle procedure necessarie di "raffreddamento e conciliazione" che debbono essere utilizzate quali forme di "deterrente" necessarie per limitare il ricorso allo sciopero qualora non necessario.

Il capitolo si concluderà con quelli che possono essere indicati come "i limiti del diritto" che circoscrivono il godimento del diritto di sciopero.

E' prevista, infatti, la supervisione della Commissione di Garanzia, la quale dopo aver accertato i comportamenti delle parti, e nel caso in cui dovessero essere presenti delle violazioni degli obblighi previsti per legge (enumerati e

specificati nella sezione precedente), dovrà non solo effettuare segnalazione ma anche, eventualmente, comminare le sanzioni previste per legge.

Si vedrà come, nel caso in cui la Commissione dovesse verificare la presenza di un fondato pericolo di pregiudizio che possa essere grave e pregiudizievole nei confronti dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, possa procedere alla precettazione dell'astensione al lavoro.

I compiti e la rilevanza del nuovo Ente costituito a garanzia del diritto di sciopero, verranno evidenziati ed analizzati nel secondo capitolo dell'elaborato dove, dopo aver enunciato le novità inerenti le attribuzioni della Commissione che permettono a quest'ultima di divenire il nucleo essenziale e principale del sistema di disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, si analizzeranno le caratteristiche principali e la volontà legislativa che ne ha portato alla modifica.

La norma ha previsto, infatti, attraverso l'organo menzionato, la possibilità di raccordo tra i destinatari della disciplina titolari di diritti che vengono esercitati isolatamente e l'ordinamento nel quale vengono

contemperati. Verrà evidenziata l'autorità indipendente di detta Commissione che permette non solo di dotarla di autonomia ma, anche e soprattutto, di collocarla al di fuori dell'organizzazione gerarchica della Pubblica Amministrazione ponendola in posizione neutrale.

Successivamente, nei paragrafi seguenti, si descriverà non solo la struttura dell'organo anzi indicato, che dovrà essere composto da membri esperti di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali ma anche quali titoli specifici collegati a specifiche abilità gli stessi debbano avere per poter essere nominati.

Verranno, inoltre, indicate le funzioni ed i compiti della Commissione che, con il passare del tempo e delle norme, hanno subito, profonde modifiche ampliandone alcuni e consolidandone altri permettendo all'organo di garanzia di ottenere un reale e concreto potere regolativo del conflitto nei servizi pubblici essenziali.

Si specificherà come la norma del 2000, riconoscendo alla Commissione in ambito di valutazione, un potere più ampio, riguardo le clausole contrattuali in ambito di prevenzione e di raffreddamento del conflitto stabilite dalla

parti, permetta la concreta attuazione dell'azione dello sciopero.

Ed infine, dopo aver esaminato le norme relative al diritto di sciopero ed aver ben determinato quali siano i servizi pubblici essenziali, si tratterà, nell'ultima parte di questa tesi, la valutazione e disanima dello sciopero nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, riportando in maniera esaustiva e precisa i vari elementi contenuti nell'accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero datato settembre 2001 comprensivo di tutte le delibere e specificazioni riportate dalla Commissione di Garanzia dimostrando come quest'ultima sia parte integrante nell'attuazione dell'astensione al lavoro.

## **Capitolo primo - Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali**

### **1. Il diritto allo sciopero: normative e criticità**

Per capire cosa sia realmente il diritto di sciopero, prima di effettuare qualsiasi considerazione, è importante ed essenziale partire dalla norma che lo legittima. L'articolo 40 della Carta Costituzionale deve, infatti, essere considerata la base dalla quale dar vita ad ogni discorso, ragionamento e ipotesi, riguardante il tema dello sciopero. Tale articolo raffigura contemporaneamente il punto di arrivo e quello di partenza, rappresentando esso stesso una norma giuridica entrata nel diritto esistente (*Iure condito*), riconosciuta come punto di partenza in quanto preannunciante tutta una serie di leggi facenti ancora parte del diritto che “deve” essere fondato (*Ius condendum*).<sup>1</sup>

Secondo il principio oggi largamente accettato, lo sciopero si concretizza in una serie di comportamenti che hanno come scopo quello di esercitare una pressione sulle

---

<sup>1</sup>CALAMANDREI P., *Significato costituzionale del diritto di sciopero* in Riv. Giur. Lav., 1952, p. 221.

controparti, per la tutela di un interesse riguardante una pluralità di lavoratori. L'astensione dall'attività lavorativa, di una molteplicità di lavoratori, diviene l'elemento significativo dell'azione di lotta senza che venga coinvolto né il soggetto verso il quale è diretta l'azione, né la finalità per la quale è attivata, né, tanto meno, il modus operandi tramite il quale si concretizza.<sup>2</sup>

Il concetto di sciopero si è dunque modificato ed ampliato progressivamente nel tempo. Se nel passato, in epoca successiva all'entrata in vigore della Costituzione, il significato del termine si ricollegava ad un'idea ristretta dello stesso, con il passare del tempo la stessa ha ricompreso un'area sempre più allargata dei comportamenti tutelati consolidando solo quei limiti esterni coincidenti con altri diritti costituzionali paritari o sovraordinati.

Nello sciopero collimano e collidono alcuni interessi derivanti da ambiti differenti, in qualsiasi rapporto di lavoro; l'interesse individuale dello scioperante (che si rifiuta di lavorare), quello dell'imprenditore che, avendo proposto un contratto, ha diritto ad ottenere la prestazione

---

<sup>2</sup> GHEZZI G., ROMAGNOLI U., *Il Diritto Sindacale*, Bologna, Zanichelli, 1997, p.191.

di lavoro, gli interessi collettivi della categoria dei lavoratori che mirano a raggiungere fini sindacali a beneficio degli stessi e che si scontrano con quello della categoria degli imprenditori ed infine, estraneo al conflitto sindacale, l'interesse generale dei cittadini che, pur non appartenendo a nessuna delle categorie interessate dallo sciopero sono, comunque, colpiti dalle ripercussioni economiche.<sup>3</sup>

Tutto ciò premesso si può sostenere come lo sciopero sia considerato oggi non una semplice libertà ma un vero e proprio diritto soggettivo, non solo fondamentale ma anche irrinunciabile e concesso solo al prestatore di lavoro andandosi a collocare fra i diritti soggettivi pubblici di libertà.

L'Art. 39 della Costituzione lo riconosce, infatti, non solo come "libertà sindacale" ma anche come "diritto di sciopero" da esercitarsi nell'ambito delle leggi che lo regolano.<sup>4</sup>

Nonostante ciò, sono poche le leggi emanate e che ne

---

<sup>3</sup>CALAMANDREI P., *Significato costituzionale del diritto di sciopero* in Riv. Giur. Lav., 1952, p. 223.

<sup>4</sup>Art. 40 della Costituzione.

regolano il diritto, sebbene tra queste possiamo annoverare quelle degli addetti agli impianti nucleari<sup>5</sup> e quelle per il personale di assistenza al volo<sup>6</sup> mentre per alcune categorie lo sciopero è stato del tutto vietato (militari e appartenenti alla Polizia di Stato)<sup>7</sup>.

L'unica disciplina ampia e dettagliata fu elaborata nel 1990, per i servizi pubblici essenziali, modificata ed integrata successivamente dalla legge nr. 83/2000. Questa inerzia legislativa ha "obbligato" le parti sindacali a ricercare un'autoregolamentazione attraverso codici comportamentali da attuare in caso di sciopero; questa scelta è stata avallata anche dal legislatore che l'ha posta come condizione per l'accesso dei sindacati alle trattative per gli accordi collettivi nel pubblico impiego.

Nonostante ciò, l'autoregolamentazione scelta è parsa ed è risultata inadeguata poiché accanto alla determinazione di vincoli nei confronti dei lavoratori aderenti ai sindacati autoregolatosi, si contrappone la nascita di nuovi sindacati

---

<sup>5</sup>Artt.49 e 129 D.P.R. del 13 febbraio 1964, n.185.

<sup>6</sup> Art.4 l del 23 maggio 1980, n.42.

<sup>7</sup> Art.8 l del 1978, n. 382.

che rifiutano tali codici sostenendo l'exasperazione del conflitto.

La Costituzione considera il diritto di sciopero come diritto costituzionale “fondamentale”<sup>8</sup> tanto che, essendo introdotto dalla costituente alla base dell'ordinamento dello Stato, non solo non può e non deve essere soppresso, ma la sua modifica non può essere eseguita dal legislatore ordinario; modificare o menomare tale diritto significherebbe, di conseguenza, attendere alla più alta forma legislativa: la Costituzione.<sup>9</sup>

Il diritto di sciopero, come tutti i diritti costituzionali, proprio grazie a questo suo carattere, viene giuridicamente tutelato sia contro le violazioni individuali che contro quelle legislative. Il suo significato diviene bivalente; se da una parte viene considerato come un diritto individuale di libertà, dall'altra deve essere pensato come un diritto verso lo Stato facendo nascere di conseguenza un obbligo di astensione, da parte dello Stato stesso, che non potrà emettere provvedimenti, neppure legislativi, che possano

---

<sup>8</sup>CALAMANDREI P., *Significato costituzionale del diritto di sciopero* in Riv. Giur. Lav., 1952, p. 230.

<sup>9</sup> Ivi, p.221.