

PAOLO PASCUCCI

AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLO SCIOPERO
E ACCORDI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO

SOMMARIO: 1. Le previsioni dell'art. 11, seconda parte, della legge quadro sul pubblico impiego. — 2. I soggetti destinatari della norma. — 3. *a*) La condizione posta nell'art. 11, comma 5°; 3. *b*) Le possibili conseguenze dell'inosservanza del disposto normativo. — 4. L'obbligo di preavviso. — 5. La lettera *b* dell'art. 11, comma 5°: i servizi essenziali. — 6. *a*) Il sesto comma dell'art. 11: l'allegazione e le sue conseguenze; 6. *b*) La questione di legittimità costituzionale *ex* art. 39, comma 1°, cost.; 6. *c*) La riserva di legge *ex* art. 40 cost.; 6. *d*) Le « illazioni » di Rusciano; 6. *e*) Il mancato richiamo degli accordi decentrati. — 7. *a*) La legittimità costituzionale del sistema di selezione della legge quadro: gli accordi sindacali; 7. *b*) Maggiore rappresentatività e libertà sindacale nel pubblico impiego. — 8. *a*) L'applicazione pratica della norma: i codici allegati all'accordo intercompartimentale del 18 dicembre 1985; 8. *b*) I diversi contenuti dei codici. — 9. Considerazioni conclusive: l'art. 11, seconda parte, e le sue conseguenze nel sistema di relazioni sindacali; il Protocollo del 1984 per il settore dei trasporti.

1. — A distanza di tre anni dalla emanazione della legge quadro sul pubblico impiego (l. 29 marzo 1983, n. 93) (1) ed in occasione del rinnovo degli accordi sindacali per molte categorie di pubblici dipendenti, pare necessario un ripensamento intorno ad un tema che non poche perplessità ha suscitato in dottrina. L'argomento in questione è quello dell'autoregolamentazione dello sciopero nel set-

(1) Vedila in *Gazz. uff.*, 6 aprile 1983, n. 93.

Sulla legge quadro, tra gli altri, cfr.: GIANNINI, *Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*, in *Pol. dir.*, 1983, n. 4, p. 549 ss.; ARREDI-AURISICCHIO, *Alcune considerazioni sulla legge quadro sul pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 850 ss.; FOGLIA, *Autonomia collettiva e ruolo del sindacato nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Dir. lav.*, 1983, I, p. 257 ss.; GRANDI, *Contrattazione collettiva, conflitto collettivo e tutela sindacale nella legge quadro sul pubblico impiego*, *ivi*, p. 287 ss.; SAITTA, *La disciplina delle fonti nella legge quadro sul pubblico impiego*, *ivi*, p. 305 ss.; FEDERICO, *Contrattazione collettiva e tutela del lavoratore nella legge quadro sul pubblico impiego*, *ivi*, p. 318; BELLINI, *Legge quadro e pubblico impiego nelle regioni e nelle u.s.l.*, *ivi*, p. 366 ss.; ANTIGNANI, *La legge quadro del pubblico impiego nel settore sanitario*, *ivi*, p. 370 ss.; ORSI BATTAGLINI, *Della qua-*

tore pubblico o meglio delle previsioni che, riguardo ad esso, sono formulate nell'art. 11, commi 5° e 6°, della legge quadro. La norma presenta parecchi punti oscuri, o perlomeno ambigui, che esigono un ulteriore approfondimento in questa sede.

Il quinto comma dell'art. 11 così recita: « Il Governo è tenuto a verificare, come condizione per l'inizio delle procedure di cui agli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 12 che le organizzazioni sindacali di cui al precedente art. 6 ed ai successivi articoli 12 e 14 abbiano adot-

dratura di molti circoli, in *Pol. dir.*, 1984, I, p. 3 ss.; MAZZOTTA, *Una giurisdizione vecchia per una nuova politica del diritto*, *ivi*, p. 31 ss.; FIORILLO, *Modelli di contrattazione collettiva nell'impiego pubblico (e brevi riflessioni sui profili di legittimità costituzionale)*, in *Riv. giur. lav.*, 1984, I, p. 55; SIMI, *La legge quadro del pubblico impiego di fronte alla Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, p. 58 ss.; RUSSO, *La legge quadro sul pubblico impiego*, Roma, 1983; AGUGLIA-NACCARI, *Guida alla legge quadro sul pubblico impiego*, Roma, 1983, n. 4; ORSI BATTAGLINI-MAVIGLIA-ALBANESE-LUCIBELLO, *Accordi sindacali e legge quadro sul pubblico impiego*, Milano, 1984; GIAMPAOLINO, *La legge quadro sul pubblico impiego*, Milano, 1984; RUSCIANO-TREU (a cura di), *La legge quadro sul pubblico impiego*, Padova, 1985.

Sul tema dell'autoregolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici, cfr. in generale DI CERBO, *L'autoregolamentazione dello sciopero*, Milano, 1980; SAETTA, *Il codice sindacale di autoregolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. lav.*, 1980, I, p. 280 ss.; MAMMONE, *Autoregolamentazione del diritto di sciopero e poteri di autonomia del sindacato*, in *Dir. lav.*, 1981, II, p. 29 ss.; GIUGNI-VENTURA, *La regolamentazione del diritto di sciopero: i primi contributi di un dibattito*, in *Riv. giur. lav.*, 1981, I, p. 311 ss.; LAVAGNA, *Su alcune direttrici costituzionali per la regolamentazione degli scioperi*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1982, p. 179 ss.; CORSO, *Conflitto e autotutela nei servizi pubblici essenziali*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1981, p. 157 ss. ed *ivi* gli autori citati; RUSCIANO, *Autodisciplina dello sciopero: un sogno che cammina su ruote quadrate*, in *Pol. dir.*, 1984, p. 18 ss.; ZOLI, *La revisione dei limiti apposti al diritto di sciopero e l'autoregolamentazione « guidata »*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 806 ss.; CORSO, *Commento all'art. 11 commi 4-6 legge 29 marzo 1983, n. 93*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1984, p. 657 ss.; PASSINO DETTORI, *I servizi pubblici essenziali e la « regolamentazione » del diritto di sciopero*, in *Dir. giur.*, 1984, p. 12 ss.; SPAGNUOLO VIGORITA V., *Sciopero dei medici ospedalieri e autodisciplina nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, I, p. 287 ss.; ZANGARI, *La disciplina dei limiti ed esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Mass. giur. lav.*, 1984, p. 390 ss.

Nel presente lavoro non si è potuto tener conto dell'articolo di FIORAI, *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici: autoregolamentazione, eteroregolamentazione, forme spurie*, in *Studi senesi*, 1985, p. 47 ss., in quanto giunto in ritardo a chi scrive.

tato codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero che, in ogni caso, prevedano:

a) l'obbligo di preavviso non inferiore a 15 giorni;

b) modalità di svolgimento tali da garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, in relazione alla essenzialità dei servizi, per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati ».

Il sesto comma prevede che « I codici di autoregolamentazione debbono essere allegati agli accordi di cui agli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 12 ».

Innanzitutto un breve cenno alla sistemazione formale dell'articolo 11. La disposizione non è interamente dedicata all'autoregolamentazione del diritto di sciopero, ma consta di altri argomenti tutti insieme riassunti sotto questa rubrica: « Contenuto degli accordi sindacali in materia di pubblico impiego ». Il metodo seguito dal legislatore può sembrare discutibile dato che non consente di avere una chiara ed immediata percezione del problema; se è vero che una norma come, ad esempio, l'art. 17, che si occupa delle qualifiche funzionali, è intitolata con l'esatta definizione del proprio oggetto, non si vede perché un problema altrettanto grave — e senza dubbio più scottante — come quello dell'esercizio del diritto di sciopero nel pubblico impiego e della sua autoregolamentazione debba trovare la propria disciplina in una norma che, oltre ad essere vaga nel titolo, annovera nel contenuto argomenti eterogenei, giacché di diversa natura (cfr. art. 11, comma 1°, sulla disciplina, da parte degli accordi, degli assegni fissi e degli altri emolumenti; comma 2°, sul divieto di concessione di trattamenti integrativi; comma 3°, sulla definizione degli elementi necessari degli accordi) (2).

Sulla scorta di questi rilievi di ordine formale si potrebbe pen-

(2) In verità, già il quarto comma dell'art. 11 si occupa del conflitto, limitandosi però a prevedere che con i procedimenti e gli accordi *ex art. 3* possano essere dettate norme volte a disciplinare le procedure per la prevenzione ed il componimento dei conflitti di lavoro. La disposizione non pone quindi alcun obbligo, ma indica la strada per creare un sistema di composizione dei conflitti di lavoro nel pubblico impiego. Se pertanto le parti hanno intenzione di ricorrere ad un sistema siffatto, possono darvi vita giuridica con gli accordi contemplati nella legge; dato poi che la disciplina risultante dagli accordi costituirà la base per l'emanazione del decreto presidenziale di recezione, quel sistema diverrà vincolante per tutti.

sare ad una sorta di timore del legislatore a trattare direttamente la materia dello sciopero (o, meglio, della sua autoregolamentazione) e che, conseguentemente, le norme in esame sarebbero state « infilate » nelle pieghe della legge con la speranza che in tal modo non avrebbero destato troppo scalpore.

Più verosimilmente, l'inserimento delle disposizioni sullo sciopero nell'articolo riguardante il contenuto degli accordi tende a mettere in risalto il particolare collegamento tra accordi e codici voluto dal legislatore: un collegamento che richiede un attento esame nel prosieguo di queste pagine.

2. — Preliminarmente va esaminato il problema dell'identificazione dei soggetti destinatari della norma.

Da un lato è menzionato il Governo, cioè il Consiglio dei ministri, non potendosi confondere quest'ultimo con l'altro organo (sempre di natura governativa) che la legge prevede: la delegazione pubblica. Oltre ad avere composizione e funzioni diverse, tale delegazione è sempre tenuta distinta dal Governo anche da un punto di vista terminologico (3).

Dall'altro lato vengono in luce le organizzazioni sindacali di cui agli artt. 6, 12 e 14. L'espresso richiamo di queste tre disposizioni pone in essere un'elencazione tassativa. Si tratta delle organizzazioni sindacali che, in base alle norme summenzionate, sono dotate del requisito della maggiore rappresentatività, e cioè:

- a) le confederazioni, rispetto al piano nazionale;
- b) i sindacati nazionali di categoria, riguardo ad ogni singolo comparto;
- c) altri sindacati, nell'ambito dei singoli settori (ciò solo, *ex art. 14*, per gli accordi decentrati).

La legge quadro, e questo va particolarmente sottolineato, fa riferimento a tutte queste organizzazioni sindacali come alle sole

(3) Prendendo come parametro l'art. 6, che detta le norme per la formazione degli accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni statali, è agevole riscontrare la differenziazione che il legislatore ha posto tra i due organi: differenziazione che non si limita al solo dato terminologico, ma che si evidenzia soprattutto nella diversa sfera di compiti ad essi affidati. Emblematico è, a tale proposito, il sesto comma di quella norma: « Nel corso delle trattative la delegazione governativa riferisce al Consiglio dei ministri ».

che possono essere rappresentate nella delegazione sindacale: quest'ultima è un organo — non previsto nella legislazione precedente — che è stato introdotto *ex novo* nella legge 93/1983 con il preciso compito di essere il coautore, insieme alla delegazione pubblica (o governativa), dell'ipotesi di accordo sulle materie tassativamente previste all'art. 3. L'introduzione di tale organo non è senza conseguenze: innanzitutto la rappresentanza sindacale che lo compone deve essere comunque definita in una fase preliminare alla trattativa; essa non può essere integrata successivamente e costituisce l'unico interlocutore aggregato sino alla stipulazione dell'accordo (4); « se infatti la legge richiede un'unica delegazione di rappresentanti dei sindacati ammessi, tale organo non può pensarsi come flessibile o fluttuante o, meno che mai, non esclusivo » (5).

Pertanto, rispetto alla situazione preesistente alla legge quadro, il riconoscimento dell'interlocutore sindacale da parte dei pubblici poteri consiste in una scelta che deve avvenire una volta per tutte sulla base del principio di maggiore rappresentatività: tale requisito viene valutato dalla delegazione pubblica (6) con un giudizio che non può non aver riguardo al passato. In altre parole, la delegazione pubblica terrà conto di quei sindacati che — a livello nazionale o nel singolo comparto — hanno mostrato di essere maggiormente rappresentativi fino al momento in cui si dovrà procedere alla formazione della delegazione per le trattative: il dato più significativo è che, stante l'immutabilità della delegazione sindacale, « viene ad essere preclusa la possibilità, finora pacificamente sussistente, di ammettere ulteriori sindacati in corso di trattativa sulla base della rappresentatività che, in relazione all'andamento specifico di questa, mostrino di rivestire » (7).

(4) Cfr. ORSI BATTAGLINI, *Relazioni sindacali e fonti normative nella legge quadro sul pubblico impiego*, in ORSI BATTAGLINI-MAVIGLIA-ALBANESE-LUCIBELLO, *Accordi sindacali e legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 32.

(5) Così, ORSI BATTAGLINI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 32.

(6) È l'autorevole opinione di ORSI BATTAGLINI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 33, il quale ritiene che il requisito della maggior rappresentatività si presti ad essere valutato, riguardo ai singoli comparti, dalle relative delegazioni, escludendosi, quindi, la competenza del Governo (inteso come Consiglio dei ministri) a valutare la consistenza di tale requisito che, al di là delle singole aree contrattuali, non presenta un carattere generale che sia valutabile da parte del Governo.

(7) ORSI BATTAGLINI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 33.

Tornando più precisamente all'argomento che qui ci occupa, risulta evidente che i soggetti sindacali contemplati dall'art. 11, comma 5°, sono quelli che, come si è visto, hanno dovuto superare un esame non indifferente per la legittimazione a trattare, esame sostenuto dinanzi alla delegazione governativa. Basta però iniziare a leggere il testo della norma per rendersi conto che le prove di idoneità non sono affatto esaurite: infatti l'accertamento della maggiore rappresentatività è un esame propedeutico che, se positivamente superato, abilita i candidati a sostenerne un altro, parimenti importante, per l'ammissione alle trattative.

3. a) — L'inizio delle procedure per la formazione degli accordi è subordinato, dall'art. 11, comma 5°, ad una condizione: « Il Governo è tenuto a verificare... che le organizzazioni sindacali... abbiano adottato codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero... ».

Secondo l'opinione di uno studioso molto attento ai problemi del pubblico impiego, possono adottarsi due diverse interpretazioni di tale normativa (8).

Una prima interpretazione individuerrebbe nell'adozione dei codici una *condicio sine qua non* per l'inizio delle procedure negoziali e la non adozione dei medesimi — anche da parte di un solo sindacato — provocherebbe il blocco totale delle stesse procedure: in pratica, su tutti i sindacati graverebbe un vero e proprio obbligo giacché la legge imporrebbe ad essi un comportamento necessario a consentire l'esercizio dell'autonomia collettiva nel pubblico impiego. Tradotto in altri termini, ciò significherebbe un dovere in capo a tutti i sindacati (menzionati nella legge quadro) di adottare il codice, pena il non inizio delle trattative, venendosi così a configurare l'adozione come la condizione citata nell'art. 11 (9).

La seconda interpretazione è meno rigida: considerando che la condizione per l'inizio delle trattative non è l'adozione dei codici da parte sindacale, ma il solo esercizio, da parte del Governo, del potere-dovere di accertare e valutare tale adozione, in caso di non adozione del codice si potrebbe prospettare la mera esclusione del

(8) RUSCIANO, *Autodisciplina dello sciopero: un sogno che cammina su ruote quadrate*, cit., p. 24 ss.

(9) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 24.

sindacato inadempiente dalle trattative, le quali inizierebbero e procederebbero con le associazioni più « diligenti »: in questo caso l'adozione in oggetto non verrebbe più a configurarsi come *condicio sine qua non* per l'avvio delle procedure, ma solo come un onere a carico di ogni sindacato per parteciparvi a pieno titolo (10).

Secondo la stessa dottrina, la prima delle due interpretazioni condurrebbe a teorizzare che, nel pubblico impiego, l'accordo sindacale è uno strumento utile ma non necessario alla disciplina dei rapporti di lavoro (l'autonomia collettiva si configurerebbe come una struttura giuridica di pura facciata) ed alla legge competerebbe di colmare la carenza di disciplina derivante dal blocco assoluto delle procedure contrattuali (assoluto, lo si ripete *ad abundantiam*, giacché coinvolgente anche i sindacati adempienti). Si avrebbero, di conseguenza, gravi problemi di legittimità costituzionale riguardo alla libertà dell'organizzazione sindacale e dell'azione contrattuale (11). Una conclusione di tal fatta contrasterebbe, inoltre, con la stessa *ratio* della legge quadro che prevede gli accordi sindacali come necessario presupposto della fonte di regolamentazione dei profili lavoristici del rapporto di pubblico impiego.

Adottando invece la seconda interpretazione, e quindi ritenendo che la mancata adozione del codice da parte di un sindacato comporterebbe l'esclusione di esso soltanto dalle trattative (e non il loro blocco), si giungerebbe ad un accordo sindacale stipulato senza il contributo di un'organizzazione sindacale pur maggiormente rappresentativa, con l'ulteriore conseguenza di aver ottenuto un accordo che non è autentico frutto di autonomia collettiva e che è formalmente inidoneo a concludere positivamente la vicenda contrattuale, trattandosi di un accordo « zoppo » (12).

Rusciano individua pertanto, come unica condizione per l'inizio delle trattative, l'assolvimento del Governo del proprio potere-dovere di verificare che i sindacati maggiormente rappresentativi (quelli cioè rappresentati nella delegazione sindacale) abbiano adottato congrui codici di autoregolamentazione: tale risultato interpretativo appare senz'altro più realistico e più ragionevole. Invero non è possibile riscontrare nel dato testuale della norma la « sanzione » del

(10) RUSCIANO, *op. ult. cit.*, p. 24.

(11) RUSCIANO, *op. ult. cit.*, p. 25.

(12) RUSCIANO, *op. ult. cit.*, p. 26.

blocco generalizzato delle trattative che, oltretutto, finirebbe col punire anche i sindacati che hanno ottemperato alle prescrizioni della legge. Il sindacato non è pertanto obbligato ad adottare il codice, ma se vuole partecipare al negoziato (se cioè vuole raggiungere il soddisfacimento del proprio interesse a trattare) deve assolvere l'oneri dell'adozione, altrimenti ne resta estromesso.

3 b) — Prima di procedere all'esame delle ulteriori previsioni dell'art. 11, comma 5° (che riguardano il contenuto minimo obbligatorio dei codici di autoregolamentazione), riteniamo opportuno fermare l'attenzione ancora un poco sulle conseguenze della mancata adozione dei codici.

Abbiamo già rilevato che il sindacato inadempiente dovrebbe essere escluso dalla delegazione (ciò almeno stando alla *ratio* della norma). Analoga « sanzione », ma sotto forma di decadenza dallo *status* di parte ufficiale delle trattative, dovrebbe conseguire qualora un sindacato che abbia adottato il proprio codice lo violi durante il negoziato. Anche in questo caso, come nel precedente, la legge tace (13), dovendo quindi l'interprete argomentare secondo buon senso: a dir il vero, il silenzio normativo appare di una certa gra-

(13) Secondo ORSI BATTAGLINI, la legge richiede solo l'esistenza e conformità dei codici e tace sulla loro osservanza. « E che nessuna conseguenza discenda dalla loro violazione può anche essere plausibile, considerata la natura ambigua e compromissoria di questo istituto, la cui efficacia, nel settore privato, viene per lo più collegata con un sistema sanzionatorio interno all'ordinamento sindacale. È dunque possibile ritenere che anche l'art. 11 si limiti a richiedere la mera esistenza dei codici, intendendo in tal modo ottenere una sorta di impegno dai sindacati ammessi alla trattativa, impegno la cui violazione non sarebbe peraltro sanzionabile nell'ordinamento statutale [...] ma sarebbe davvero assurdo pensare che risulti irrilevante l'osservanza delle regole in tal modo poste e che un sindacato che le ha regolarmente adottate e che le violi in modo aperto e sistematico sia trattato allo stesso modo di chi le ha osservate. Assumerebbe tra l'altro il senso di una beffa la prevista necessità di allegare agli accordi conclusi questi codici liberamente violati. Ma allora l'unica sanzione concepibile (anche se di non immediata costruzione interpretativa) consisterebbe nella successiva esclusione dalla trattativa dei sindacati inadempienti: soluzione che può fondatamente sostenersi sia in base al principio della necessaria permanenza delle condizioni richieste per l'ammissione al procedimento, sia in relazione al fatto che in tal modo si eviterebbero disparità di trattamento e, anzi, si ricostituirebbero ragionevolmente uguali condizioni per i sindacati che non hanno adottato l'autoregolamentazione e per quelli che, pur adottandola, non l'hanno osservata » (*op. loc. ultt. citt.*, pp. 36-37).

vità e mostra, a nostro avviso, la scarsa convinzione del legislatore sull'utilità e serietà di un sistema di autoregolamentazione autentica.

Esiste poi un'altra situazione: quella in cui un sindacato regolarmente ammesso dichiara, all'inizio o durante la trattativa, di non parteciparvi; in questo caso, come del resto in quello che si verifica quando un'organizzazione che ha partecipato all'intero negoziato manifesta il proprio dissenso finale sull'ipotesi di accordo, la legge permette la trasmissione di proprie osservazioni al Presidente del Consiglio e alla delegazione governativa (art. 6, comma 7°). Ora è chiaro che entrambi i tipi di sindacati — quelli che dichiarano di non partecipare e quelli dissenzienti — rientrano nella cerchia di quelli che hanno adottato il codice di autodisciplina: ebbene, qualora lo violino, che cosa accadrà? Per i primi non è certo prospettabile l'esclusione o la decadenza, dato che si sono già messi da parte volontariamente. Quanto ai secondi, che sono tali (cioè dissenzienti) solo dal momento della formulazione dell'ipotesi di accordo, vanno distinte due ipotesi: *a*) il rappresentante (o i rappresentanti) del sindacato dissenziente abbandona il tavolo contrattuale definitivamente; *b*) il sindacato dissenziente mantiene ugualmente la propria rappresentanza nella delegazione sindacale, magari nella speranza (non del tutto mal riposta) che il Consiglio dei ministri non autorizzi la sottoscrizione dell'accordo, dovendo così le parti formulare entro sessanta giorni una nuova ipotesi di accordo la quale potrebbe trovare consenziente il sindacato in discorso (cfr. art. 6, comma 8°).

Argomentando per analogia con quanto più sopra è stato sostenuto, si dovrebbe ritenere che il sindacato dissenziente di cui all'ipotesi *sub b*) che violi il codice sia passibile — al pari di qualunque altro — di decadenza; riguardo, invece, al sindacato dissenziente di cui *sub a*), ci pare che si trovi in una situazione assai simile, sostanzialmente, a quella in cui è il sindacato che ha dichiarato — all'inizio o in seguito — di non partecipare alle trattative: non essendo possibile quindi parlare di esclusione nel caso di non osservanza del codice, si potrebbe, a nostro sommo parere, propendere per una diversa sanzione, ossia il divieto di presentare osservazioni ufficiali al Governo e alla delegazione governativa, o perlomeno che non ne venga tenuto conto.

Il fondamento di tale conclusione, non suffragata dalla lettera della legge ma evinta per mera deduzione, risiede nell'asserto che l'accordo deve essere raggiunto con le organizzazioni che rispettano il proprio codice, sia che il loro contributo alla formazione dell'ipo-

tesi di accordo sia il più concreto possibile (partecipazione continua al negoziato, ivi compresa la sottoscrizione), sia che si limiti ad osservazioni formali (14).

Le conseguenze che derivano (o che dovrebbero derivare) dalla mancata osservanza del disposto dell'art. 11, comma 5°, rendono evidente l'intimo e funzionale collegamento della norma con il diritto a trattare dei sindacati dei pubblici dipendenti: sia che si tratti di esclusione o di decadenza dalla delegazione sindacale, sia che si tratti di impossibilità di presentare formali osservazioni al Governo e alla delegazione pubblica, la « sanzione » consiste pur sempre nella perdita del diritto del sindacato ad essere parte in via ufficiale del negoziato per la formazione dell'accordo.

(14) L'ipotesi della possibilità di presentare osservazioni ufficiali (o formali) va tenuta nettamente distinta da quella — non presente nel dato normativo, ma sicuramente probabile nella pratica — della presentazione di osservazioni che non rivestono il carattere dell'ufficialità: quest'ultima può venire posta in essere da quelle organizzazioni che non sono state ammesse alla trattativa o che ne siano state estromesse. Come rilevato da ORSI BATTAGLINI, *op. loc. ultt. citt.*, pp. 38-39, i sindacati esclusi « ... restano sempre liberi di avanzare e sostenere le loro rivendicazioni, e di influire sulle decisioni della delegazione pubblica e del Governo a cui non è certo vietato di tener conto, in fatto, della loro presenza e incidenza ». Secondo l'a., potrebbe addirittura prospettarsi un'interpretazione (seppure debole sul piano letterale) più estensiva dell'art. 6, comma 7°, consentendosi così di presentare formali osservazioni anche ai sindacati esclusi dalla trattativa: una tale soluzione potrebbe avere il vantaggio di una maggiore aderenza ai principi costituzionali in materia di libertà sindacale. Ciò però non appare conforme alla logica della legge: il potere di presentare formali osservazioni al Governo deve essere « considerato come una residua garanzia di partecipazione (soltanto, *n.d.r.*) per i sindacati ammessi alla trattativa ma rimasti minoritari nel corso di essa o al momento della sua conclusione ... Ciò posto va peraltro aggiunto che la rilevanza giuridica della vicenda 'parallela' che ha per protagonisti i sindacati 'esclusi', si concluda o meno con la presentazione di informali osservazioni, non può considerarsi inesistente » (*Id.*, *op. loc. ultt. citt.*, pp. 42-43).

La configurabilità di uno sbocco alla presenza dei sindacati non ufficiali pare confermata dalla recentissima vicenda dello sciopero indetto dai sindacati autonomi dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale per ottenere un contratto separato da quello del comparto che li riguarda: a tal proposito e sulla risposta 'possibilistica' del Ministro della sanità, v. l'articolo di A.D'AMICO, *Da oggi medici in sciopero, semiparalizzati gli ospedali*, apparso su *la Repubblica* del 7 gennaio 1986; sugli sviluppi di questa situazione di conflitto e sulle decisioni del Governo in merito (oltre alle prese di posizione 'negative' di Cgil - Cisl - Uil), v. gli articoli di MASTROGIACOMO apparsi nei giorni immediatamente successivi sullo stesso quotidiano.

Prima però di verificare la correttezza, soprattutto in ossequio al principio costituzionale di libertà sindacale, del modello di selezione appena delineato, è opportuno prendere in considerazione le altre previsioni contenute nella norma.

4. — I codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero devono prevedere, innanzitutto, l'obbligo di preavviso non inferiore a 15 giorni (art. 11, comma 5°, lett. a) (15).

Indubbiamente la durata del preavviso appare notevole solo che si pensi all'art. 4 della legge 23 maggio 1980, n. 242, il quale prevede un obbligo di preavviso di soli 5 giorni in caso di sciopero per gli addetti ai servizi di assistenza al volo: è lecito allora parlare di dilatazione eccessiva dell'obbligo di preavviso? E ancora, esiste nella legge quadro un qualche temperamento a tale previsione?

Purtroppo il dato letterale non incoraggia tale ultima ipotesi perché l'art. 11 impone che i codici prevedano un così lungo preavviso « in ogni caso »: un simile inciso fa ritenere, a nostro avviso, che qualsiasi sciopero in qualsivoglia pubblico servizio deve essere preannunciato almeno 15 giorni prima del suo inizio.

Fermo restando che « l'imposizione di un obbligo di preavviso risulta un momento irrinunciabile nella costruzione di una disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero soprattutto in quei settori ove è più avvertita l'esigenza di consentire l'approntamento di misure idonee in presenza di un coinvolgimento di interessi ulteriori rispetto a quelli delle parti in conflitto » (16), è pur vero che la misura richiesta dall'art. 11 può risultare eccessiva per numerosi servizi pubblici.

Come ben rilevato da Rusciano, un preavviso così lungo ed indifferenziato non pare posto per evitare che lo sciopero arrechi ec-

(15) Su tale argomento, cfr. RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 28; CORSO, *La regolamentazione del conflitto tra accordi e codici di autodisciplina*, in RUSCIANO-TREU (a cura di), *La legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 73 ss.; RUSSO, *La legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 43 ss.; AGUGLIA-NACCARI, *Guida alla legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 125 ss.

(16) Così, CORSO, *op. loc. ultt. citt.*, pp. 73-74. Questo a., soltanto a livello teorico, avanza l'ipotesi di una « forma di 'esimente', legittimante l'inosservanza dell'obbligo di preavviso quando l'azione di lotta scaturisca da una violazione da parte dell'amministrazione-datore di lavoro di specifici obblighi su di essa incumbenti » (ID., *op. loc. ultt. citt.*, p. 74).

cessivi danni alla collettività, bensì appare fissato « nell'interesse dell'amministrazione, allo scopo di precludere ai lavoratori eventuali reazioni rapide (da attuare entro qualche giorno) a comportamenti da 'cattivo' datore di lavoro della stessa amministrazione » (17).

In via puramente ipotetica si potrebbe pensare ad un collegamento tra la lettera *a* e la lettera *b* dell'art. 11, comma 5°, nel senso di riferire la lunga durata del preavviso (contemplata *sub a*) agli scioperi nei servizi pubblici essenziali che, *ex* lettera *b*, non devono pregiudicare la continuità delle prestazioni indispensabili: il testo della norma però non consente una simile interpretazione essendo insuperabile l'inciso « in ogni caso » premesso alle due previsioni.

Pare pertanto logico dedurre che il legislatore, sancendo un obbligo di preavviso così lungo, ha tentato di ridimensionare uno dei più tipici connotati dello sciopero, inteso come reazione ad un atteggiamento 'negativo' della controparte: la tempestività. Non resta che sperare che trovi piena attuazione il 4° comma dell'art. 11 sulla prevenzione ed il componimento dei conflitti di lavoro: se non altro si potrebbe utilmente sfruttare il lungo periodo di tempo che intercorre tra il dato preavviso e l'attuazione dello sciopero (18).

Per quanto concerne le conseguenze dell'inottemperanza al precepto legale di cui alla lettera *a* dell'art. 11, comma 5°, nel persistente silenzio della legge si devono ribadire, a nostro avviso, le conclusioni precedentemente prospettate circa la non adozione o il non rispetto del codice di autoregolamentazione: in altre parole, il sindacato che darà corso ad uno sciopero prima che siano trascorsi quindici giorni dal dato preavviso sarà escluso dalle trattative. C'è piuttosto da riflettere su di un punto in particolare: il protocollo sulle

(17) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 28, dove l'a. porta l'esempio della p.a. che non corrisponde puntualmente la retribuzione ai propri dipendenti (ipotesi non certo scolastica) chiedendosi se è pensabile che questi ultimi pazientino 15 giorni prima di attuare un legittimo sciopero di protesta.

(18) Cfr. RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 28: « Molto più logico sarebbe stato, infatti, contemplare in via generale, anziché un così rigido e lungo termine di preavviso, un rapido tentativo obbligatorio di conciliazione. Che è auspicabile venga previsto dagli accordi sindacali ai sensi del citato art. 11, comma 4° ». In tal caso il preavviso assumerebbe un « esplicito ruolo di momento di raffreddamento; ma, come si è visto, mentre l'obbligo di preavviso diviene subito operante, l'attivazione di procedure preventive e compositive è in tutto rimessa ad un futuro ed eventuale accordo tra le parti » (CORSO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 74).

relazioni sindacali nei trasporti pubblici del 16 luglio 1984 (19) fissa l'obbligo di preavviso in 10 giorni anziché in 15. Tale previsione, almeno formalmente, non è in contrasto con l'art. 11, comma 5°, lett. a, dato che riguarda un protocollo generale e non è inserita in un codice di autoregolamentazione adottato in vista di un accordo previsto dalla legge quadro: peraltro, qualora fosse riproposta in un codice di quest'ultimo tipo, concretizzerebbe un'aperta violazione della norma in esame.

Per altro verso si potrebbe ritenere che l'art. 11 è norma programmatica, nell'ambito della materia che disciplina, e che pertanto le sue disposizioni dovrebbero essere rispettate, in base ad un principio di coerenza, tutte le volte che ci si pone di fronte al problema dell'autoregolamentazione dello sciopero nel pubblico impiego. Stando però a quanto risulta dalla legge, il vincolo del preavviso di 15 giorni ha rilevanza, soprattutto dal punto di vista delle possibili conseguenze, solamente nell'ambito della situazione in cui si trovano i sindacati che vogliono trattare per porre in essere un accordo di regolamentazione del rapporto di pubblico impiego: in altri termini, una volta che l'accordo sia stato raggiunto e che la disciplina da esso risultante sia stata emanata con d.P.R., non si vede in che modo sia possibile (in base all'art. 11) « punire » il sindacato che proclami uno sciopero senza rispettare il preavviso di 15 giorni; non certo tenendo a memoria tale fatto trasgressivo al fine di escludere detto sindacato dal successivo rinnovo contrattuale (di lì a tre anni!), perché, comunque, la sua ammissibilità dovrà essere vagliata innanzitutto in base al requisito di maggiore rappresentatività che questa organizzazione potrà benissimo dimostrare di possedere al momento opportuno (senza dimenticare che essa potrebbe sempre adottare lo stesso o un altro codice nel pieno rispetto di quanto richiede l'art. 11, comma 5°).

In conclusione, possiamo sintetizzare quanto segue: l'obbligo di preavviso di 15 giorni costituisce uno dei contenuti essenziali dei codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero che, per mancanza o per inosservanza di esso, non possono essere considerati « regolari »; detto obbligo vale per qualsiasi tipo di sciopero in un

(19) Vedilo in *Lavoro informazione*, 1984, n. 14, p. 79 ss. Il termine di 10 giorni, anziché di 15, potrebbe violare la previsione della lettera a dell'art. 11, comma 5°, della legge quadro, almeno per quanto riguarda gli scioperi nei servizi di trasporto gestiti da enti pubblici. Sul punto v. *infra*, par. 9.

qualsiasi servizio del settore del pubblico impiego; l'effettività dello stesso obbligo pare però limitata al momento ed alla materia delle trattative contrattuali; non esistono nella disposizione *de qua* elementi sufficienti a far ritenere l'obbligo in parola vincolante, o meglio sanzionabile, oltre quel ristretto ambito.

5. — Oltre all'obbligo di preavviso, esiste un altro contenuto minimo obbligatorio: i codici devono, in ogni caso, prevedere « modalità di svolgimento (dello sciopero) tali da garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, in relazione alla essenzialità dei servizi, per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati » (art. 11, comma 5°, lettera *b*).

Il Governo, sulla base del proprio potere-dovere di verifica, può sindacare se le modalità di cui sopra siano sufficienti e può giudicare, secondo un proprio orientamento, quali siano le prestazioni indispensabili e i servizi essenziali: è pertanto possibile che un sindacato abbia una concezione delle modalità, delle prestazioni e dei servizi essenziali difforme da quella del Governo. In questo caso, stando alla *ratio* della norma, si verificherebbe nuovamente l'esclusione del sindacato dalle trattative. Secondo Rusciano, il Governo non vincolerà le proprie valutazioni all'elaborazione giurisprudenziale (soprattutto costituzionale) sull'art. 330 c.p., e si varrà della propria ampia discrezionalità in materia (20). Se ciò risultasse vero, ci troveremmo di fronte ad una situazione piuttosto ambigua ove il Governo potrebbe arbitrariamente alzare la soglia di ammissibilità del contenuto dei codici per privilegiare un sindacato rispetto ad altri, oppure abbassarla per consentire l'accesso alle trattative a vari altri sindacati (dotatisi di un codice un po' « striminzito ») con cui ha interesse a trattare, magari per ragioni di mero consenso politico.

La soluzione più ragionevole sarebbe che il Governo, nel proprio giudizio di sufficienza, ed i sindacati, nella redazione dei codici, si attenessero ai principi che, seppur faticosamente, si sono venuti affermando grazie all'opera della giurisprudenza: il che, oltretutto, sarebbe in linea con la prassi degli ultimi anni là dove, in assenza di leggi di fissazione dei criteri più importanti in materia, ci si è ispirati appunto alle massime giurisprudenziali (21).

(20) Cfr. RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 27.

(21) Dopo le varie sentenze della Corte costituzionale, l'ambito del problema si è andato restringendo allo sciopero nei servizi pubblici c.d. essenziali che, oltre

Da tali ultime indicazioni (soprattutto da quelle contenute nella sentenza 3 agosto 1976, n. 222, della Corte costituzionale) (22) si evince che è ben possibile determinare quali servizi pubblici siano essenziali e quali no: se è vero che possono considerarsi servizi essenziali tutti quelli che tutelano un bene garantito costituzio-

a ledere diritti previsti nella carta costituzionale, danneggia i ceti economicamente più deboli. È proprio in questa direzione che si è mosso il legislatore della legge quadro.

Il problema nasce quando si tratta di individuare quali sono i servizi essenziali e con quali modalità è possibile scioperare nel loro ambito. Le sentenze della Corte costituzionale che si riferiscono all'argomento sono, in ordine cronologico, Corte cost., 2 luglio 1958, n. 46, in *Foro it.*, 1958, I, c. 1050; 28 dicembre 1962, n. 123, *ivi*, 1962, I, c. 5; 17 marzo 1969, n. 31, *ivi*, 1969, I, c. 795; 3 agosto 1976, n. 222, *ivi*, 1976, I, c. 2297.

(22) Citata in nota precedente. Riguardo al problema dello sciopero che implichi l'interruzione di servizi pubblici il cui funzionamento sia da considerare essenziale, cioè indispensabile alla collettività, la Corte ribadisce il principio stabilito nella precedente sentenza n. 31 del 1969, in base al quale l'individuazione di detti servizi è rimessa ai giudici, ad opera dei quali, negli ultimi anni, si è formata una notevole giurisprudenza in materia. Nella fattispecie, il giudice *a quo*, nella sua ordinanza di rinvio, aveva osservato che in una struttura come un ospedale psichiatrico tutti i servizi sono correlati e connessi, con la conseguenza di una loro essenzialità globale; da ciò discenderebbe che, per il personale di tali istituti, l'esercizio del diritto di sciopero andrebbe escluso totalmente. La Corte, nel dichiarare infondata la questione, ritiene che « La interdipendenza e la correlazione tra i servizi costituiscono l'espressione di un fatto organizzatorio caratteristico di ogni tipo di comunità, da cui, tuttavia, non può trarsi la conclusione che tutti i servizi abbiano uguale grado di importanza e di indispensabilità. Certo tutti sono necessari e tra loro in qualche modo complementari, quando la complessa attività cui dà luogo la vita della comunità si svolge in regime di normalità. Ma quando ragioni di necessità impongono di ridurre, eventualmente anche al minimo, l'appagamento delle esigenze della collettività o di una più ristretta comunità sociale, è sempre possibile individuare tra i servizi quelli che debbono conservare la necessaria efficienza — e che sono poi quelli essenziali — e quelli suscettibili di essere sospesi o ridotti. Orbene, quando ricorrono i presupposti perché uno sciopero venga proclamato ed attuato, quei servizi essenziali debbono essere mantenuti in efficienza, ed in nessun caso possono essere trasgredite le specifiche norme inderogabili eventualmente al riguardo esistenti ».

Nel caso di specie, la Corte è giunta ad affermare che, riguardo al trattamento minimo da mantenersi in efficienza durante uno sciopero in un ospedale psichiatrico, bisogna riferirsi ad una precisa norma di legge (art. 2, comma 4°, l. 18 marzo 1968, n. 431) ai sensi della quale deve essere comunque assicurata la presenza di un livello minimo di organico (un infermiere per ogni tre posti letto e un assistente sanitario o sociale per ogni cento posti letto).

nalmente, è altrettanto vero che la limitazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel loro ambito va rigidamente predeterminata (essendo lo stesso sciopero un diritto costituzionale) rendendosi così necessaria un'elencazione tassativa degli stessi servizi pubblici essenziali: opera, quest'ultima, che deve essere svolta dalla legge (23).

Sull'argomento *de quo* un'attenta analisi dottrinale ha di recente messo in luce che il principio enunciato nella lettera *b* dell'art. 11, comma 5°, parrebbe di più vasta portata rispetto a quello ricavato dalle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità dell'art. 330 c.p.: nella legge quadro « non si funzionalizza più la previsione di limiti al diritto di sciopero alla tutela degli interessi costituzionali 'assolutamente preminenti', ma si assume come bene da proteggere l'insieme dei valori e dei diritti costituzionalmente protetti, senza introdurre alcun riferimento ad una differenziazione gerarchica » (24). In altri termini, la genericità cui è im-

(23) Si tratta, a ben vedere, della proposta avanzata dalla Commissione, presieduta dal prof. ZANGARI, per la disciplina del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Nella Relazione, in *Lavoro e prev.*, 1982, p. 658, si legge, tra l'altro: « La legge, secondo la Commissione, deve provvedere alla disciplina dei servizi pubblici essenziali con un'elencazione tendenzialmente tassativa che preveda, nell'ambito dei principi legislativi, alcuni spazi all'autorità amministrativa, e precisamente:

a) che la pubblica autorità (il Governo, ecc.) possa procedere d'ufficio (di proprio impulso, se necessario) alla declaratoria o dichiarazione di essenzialità di un'attività o di un servizio che non risultano compresi nell'elenco, con la conseguente applicazione agli addetti del medesimo delle norme sull'esercizio del diritto di sciopero contemplate dalla stessa legge;

b) che la medesima pubblica autorità possa, con apposito provvedimento, estendere, in occasione della proclamazione ed effettuazione di uno sciopero, le norme previste dalla legge, con i limiti e gli incumbenti che ne scaturiscano, anche ad attività che sono collegate ad un rapporto di diretta o stretta interdipendenza e/o funzionalità con uno dei servizi essenziali già previsti nell'elenco (ad es. nei confronti degli addetti ad imprese fornitrici di carburante per gli aeromobili) ».

(24) Corso, *op. loc. ult. cit.*, p. 74: l'a. nota che « mentre nella prospettiva elaborata dalla Corte costituzionale si aveva riguardo (in un'ottica penalistica) ad un ristretto nucleo di interessi, in rapporto ai quali si definiva la 'essenzialità' e, quindi, la 'intangibilità' di determinati servizi (con la conseguente legittimazione della sanzione penale in caso di scioperi che ne suspendessero il funzionamento), lo intervento legislativo in esame appare rivolto alla salvaguardia di tutti i valori ed i diritti che trovano un riconoscimento nella Costituzione, vincolando all'osservanza di particolari cautele nell'uso dello sciopero tutte le volte che il funzionamento di un servizio, di un ufficio, di una struttura amministrativa risulti 'essenziale' al fine del rispetto di ogni valore o diritto di rango costituzionale.

prontata la norma in esame dà adito a problemi interpretativi di indubbia rilevanza: fermo restando che si avverte la carenza di una precisa determinazione dei servizi essenziali, l'individuazione di questi ultimi — che costituisce il nocciolo della vicenda — è rimessa ai sindacati, potendosi configurare in tal caso una difforme valutazione, da parte delle varie organizzazioni sindacali, sull'essenzialità di un certo servizio pubblico.

È abbastanza chiaro che senza una graduazione ed un contemperamento dei vari interessi che l'ordinamento tutela è ben difficile ipotizzare azioni di sciopero le cui manifestazioni non siano lesive della continuità dei servizi essenziali.

Per quanto concerne il potere del Governo di sindacare il contenuto dei codici, un'interpretazione alquanto rigorosa, epperò rispettosa della lettera della norma, induce a ritenere che tale verifica non si limiti al mero accertamento dell'adozione dei codici da parte dei sindacati, ma si estenda alla valutazione di quanto in essi è sancito: ciò significa che il Governo ha a disposizione dei parametri alla cui stregua può soppesare l'adeguatezza delle norme di autoregolamentazione. In pratica ciò implicherebbe un vero e proprio potere di sindacare nel merito il contenuto dei codici, potendo quindi il Governo decidere della sufficienza di esso sulla base di una propria concezione discrezionale dell'essenzialità dei servizi pubblici.

Attenendosi strettamente al testo normativo, una simile interpretazione non può essere respinta a priori. Esiste però un dato che impone una necessaria riflessione: nella norma si parla di « autoregolamentazione », cioè di un'autonoma definizione delle norme di condotta da osservare in caso di sciopero. Pertanto se si configura un potere così ampio e discrezionale in capo al Governo, si viene

Se questa è dunque la prospettiva adottata dal legislatore, è evidente che lo stesso carattere di essenzialità... è destinato ad assumere una valenza assai più estesa che non quella desumibile dalla produzione giurisprudenziale sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ».

Per una visione di insieme delle varie questioni attinenti al problema dei limiti al diritto di sciopero e a quello del bilanciamento con altri interessi costituzionali, soprattutto in un'ottica penalistica, cfr. utilmente la vasta monografia di GALLO, *Sciopero e repressione penale*, Bologna, 1981, specialmente p. 187 ss. circa una valutazione generale, e p. 355 ss. sullo specifico argomento dei servizi pubblici essenziali.

poi a svuotare della propria sostanza l'espressione « autoregolamentazione »: è possibile infatti considerare ancora come autonoma una regolamentazione adottata dai sindacati se, per la propria « legittimazione », essa abbisogna di essere vagliata nel merito da parte della pubblica autorità?

In dottrina si è proposta una soluzione meno rigida secondo la quale il « Governo dovrebbe unicamente accertare che la singola organizzazione sindacale abbia adottato un codice di disciplina dello sciopero che, oltre a prevedere un preavviso non inferiore a 15 giorni (obbligo specificamente imposto dalla legge), contempra un'articolazione normativa del ricorso allo sciopero, senza però poter sindacare nel merito l'autonoma definizione di norme di comportamento ritenute idonee dalla singola organizzazione ad assicurare il rispetto dei criteri di cui alla lettera *b* del comma 5° dell'articolo 11 » (25).

Quest'ultima interpretazione, però, non può spiegare che cosa in concreto avverrebbe qualora al Governo fossero presentati, dai vari sindacati, codici sostanzialmente difformi tra loro riguardo a quanto prescritto dalla citata lettera *b*: dovrebbe il Governo ritenarli comunque tutti idonei per il sol fatto che contengono una qualche risposta al precetto normativo in oggetto? E ciò dovrebbe verificarsi anche nell'ipotesi (non certo remota) in cui l'identificazione dei servizi essenziali fosse del tutto diversa nei testi dei codici?

Ma allora delle due l'una: o l'autoregolamentazione è e resta tale e in tal caso il Governo assume l'impegno del sindacato ad auto-disciplinarsi per quello che è e che vale, oppure l'autoregolamentazione è il frutto di un'autonomia guidata dall'esterno che, proprio perché è siffatta, risente, in sede di formulazione, dei vincoli legali che la indirizzano su certi e determinati binari: il controllo, anche di merito, in quest'ultimo caso, diviene quasi una necessità al fine di accertare che il tragitto sia stato percorso senza deragliamenti.

A noi pare che l'autoregolamentazione indicata nella legge

(25) È l'opinione di CORSO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 77, che ritiene questa la soluzione più accettabile, anche se riconosce che ciò non appaga pienamente in termini di garanzia dell'affidabilità e dell'efficacia della disciplina, stante l'assoluta carenza di un apparato sanzionatorio per le ipotesi di inosservanza dei criteri legali.

quadro sia del secondo tipo: un'autoregolamentazione *regolamentata, ab initio*, nella norma in esame e soggetta a verifica di merito del Governo una volta che sia stata predisposta. Pertanto nell'articolo 11, se da un lato è stata prevista l'autoregolamentazione, dall'altro si sono legalmente determinati dei criteri (peraltro non legati a sicuri parametri oggettivi, ma vaghi e generici) cui essa deve essere ispirata, conseguendone pertanto dei possibili controlli (a posteriori) discrezionali e soggetti a mutevoli considerazioni storiche e politiche. Sorge così l'ennesimo e del resto ragionevole dubbio che la normativa apprestata abbia una qualche effettività solamente in funzione strumentale del fine per cui è stata dettata: quello appunto di creare un sistema di ulteriore selezione dei soggetti sindacali con i quali portare avanti una trattativa contrattuale, funzionalizzando allo scopo anche i contenuti dell'autoregolamentazione del diritto di sciopero. Se l'intento del legislatore era quello di porre in essere una disciplina che garantisse appieno un ordinato svolgimento delle azioni di lotta, appare con sufficiente evidenza che esso è andato abbondantemente deluso.

6. a). — Il sesto ed ultimo comma dell'art. 11 così recita: « I codici di autoregolamentazione debbono essere allegati agli accordi di cui agli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 12 ».

In via preliminare bisogna accertare a quali codici si riferisce la norma. Pare abbastanza ovvio che si tratta dei codici adottati dalle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto l'accordo, ma ciò non esaurisce il campo delle possibili ipotesi: infatti, come già accennato, esistono anche sindacati che, pur non giungendo al momento della sottoscrizione, possono aver concorso al raggiungimento dell'accordo tramite l'invio di formali osservazioni al Governo e alla delegazione pubblica; in pratica si tratta dei sindacati che hanno dichiarato, inizialmente o successivamente, di non partecipare alle trattative e di quelli che hanno manifestato il proprio dissenso finale sull'ipotesi di accordo (art. 6, comma 7°). Partendo dal presupposto che anch'essi hanno adottato congrui codici, valutati positivamente dal Governo; che non li hanno violati in corso di trattativa; che in virtù di tali fatti, e ammettendo ciò l'art. 6, comma 7°, hanno potuto contribuire, sia pure *ab externo*, alla formulazione dell'accordo con l'invio di osservazioni ufficiali; partendo da tale presupposto dicevamo, si potrebbe argomentare che all'accordo definitivo debbano essere allegati anche i loro codici, in quanto provenienti

da organizzazioni che la legge espressamente abilita a svolgere un ruolo ufficiale (seppur marginale) nella vicenda negoziale.

Sta di fatto però che questi sindacati non sono tra i firmatari dell'accordo e che la loro posizione è sostanzialmente di critica (anche se costruttiva) all'intesa in atto tra gli altri sindacati e la delegazione governativa (desumendosi ciò, inequivocabilmente, dal fatto che non vogliono trattare o che dissentono dall'ipotesi di accordo), onde non possono essere considerati, *stricto sensu*, come coautori dell'accordo. Pare pertanto preferibile escludere che i loro codici vadano ricompresi tra quelli menzionati nell'ultimo comma della norma in esame, e limitare quindi il riferimento di quest'ultima soltanto a quelli di cui si sono dotati i sindacati firmatari.

Qualche perplessità desta il termine « allegazione ». L'uso di tale espressione ha fatto sorgere il quesito circa la ricomprensione o meno dei codici nell'accordo, con ciò venendo alla luce il problema della loro efficacia.

La tesi prevalentemente accettata è che l'allegazione dei codici all'accordo non significa che quest'ultimo ricomprende anche quelli: i codici, quindi, non entrano a far parte integrante dell'accordo ovvero non possono far corpo con esso. Quanto all'efficacia dei codici allegati, si sostiene generalmente che essi abbiano un carattere documentario o di pubblicità e che possano spiegare efficacia solo nell'ambito interno alle singole organizzazioni adottanti (26). Indiscutibilmente il termine « allegazione » è un po' ambiguo o tale è perlomeno l'uso che se ne fa nella norma: infatti, ad una lettura superficiale, si potrebbe pensare che, tramite l'allegazione, i codici vadano a costituire parte integrante dell'accordo al pari delle altre norme in esso contenute (27).

(26) A tale conclusione giungono, tra gli altri, RUSSO, *La legge quadro*, cit., p. 44 ss.; GRANDI, *Contrattazione collettiva, conflitto collettivo e tutela sindacale nella legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 300; AGUGLIA-NACCARI, *Guida alla legge quadro*, cit., p. 52; ORSI BATTAGLINI, *Della quadratura di molti circoli*, cit., p. 13; CORSO, *op. loc. ultt. citt.*, pp. 77-78.

(27) Ammettendo per un attimo la bontà di tale interpretazione, vediamo le conseguenze. Come è noto, entro sessanta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo stesso sono recepite ed emanate tramite d.P.R., previa delibera del Consiglio dei ministri. Se il Governo gode di ampia discrezionalità al momento della sua prima deliberazione (quella cioè che autorizza o meno la sottoscrizione dell'accordo), non ne ha altrettanta in sede di emanazione del d.P.R. di recezione: in altre parole, il d.P.R. deve avere una piena

Com'è agevole notare, un'interpretazione di tal fatta conduce inevitabilmente nel campo della pura immaginazione giuridica dato che non ha riguardo per i molteplici ostacoli che esistono in materia.

Innanzitutto va rilevato che gli accordi sindacali previsti nella legge quadro hanno un contenuto vincolato, cioè non possono disciplinare che le materie tassativamente elencate nell'art. 3 della legge: in quest'ultima norma non c'è alcuna menzione dello sciopero o della sua autoregolamentazione e pertanto va rigorosamente escluso che gli accordi assumano in sé le norme di autodisciplina. Per cercare una scappatoia a tale rigido sbarramento, si potrebbe tentare di seguire la via indicata dall'art. 11, comma 4°, il quale prevede la possibilità di dettare, con gli accordi di cui all'art. 3, norme dirette a disciplinare le procedure per la prevenzione ed il componimento dei conflitti di lavoro; anche tale strada pare comunque preclusa giacché riguarda un oggetto diverso da quello dell'autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero. In ogni caso, nel quarto comma dell'art. 11 si parla di accordi che pongono in essere certe norme, cioè dell'incontro di volontà di due parti negoziali che ha come risultato la formulazione di una disciplina concordata, mentre nel caso in esame si tratta dell'inserimento, tra le norme concordate dalle due delegazioni, di normative adottate da una sola parte senza alcuna negoziazione.

Già quest'ultimo rilievo esclude che l'ipotetica interpretazione del termine « allegazione » abbia una qualche ragion d'essere: nell'accordo possono essere contenute esclusivamente norme che riguardino le materie espressamente previste e che comunque siano frutto dell'intesa congiunta delle due parti. Ma quell'interpretazione non può essere accolta anche, e soprattutto, per altri motivi.

corrispondenza sostanziale all'accordo ed il Governo, nell'emanare quelle norme, non può discostarsi da quanto l'accordo stabilisce.

E allora il Governo dovrebbe emanare e recepire anche le norme dei codici di autoregolamentazione, in quanto parti essenziali della disciplina dell'accordo: una vera e propria assurdità! Quanto al problema dei poteri del Governo in sede di emanazione del d.P.R., esso deve porre in essere delle mere operazioni tecniche di adattamento, cioè una sistemazione di tipo formale che consiste nella traduzione, in norme statuali, delle norme pattizie contenute nell'accordo, le quali sono frutto di un ordinamento diverso da quello statale (cioè quello intersindacale); così ORSI BATTAGLINI, *Relazioni sindacali*, cit., p. 90 ss.

6. *b*) — Il primo consiste nell'illegittimità costituzionale *ex* art. 39, comma 1°, cost. Infatti, dovendo la disciplina contenuta nell'accordo essere recepita con le norme di un atto — il d.P.R., per quanto riguarda il settore statale, o altro atto proprio delle altre pubbliche amministrazioni (per comodità di esposizione usiamo il parametro del settore statale) — di generale efficacia per tutti i dipendenti dell'amministrazione che concerne, il recipimento delle singole norme dei codici di autodisciplina (le quali non sono negoziate, ma frutto di autonoma determinazione) conferirebbe ad esse una generale efficacia estesa pertanto anche ai dipendenti che non sono affiliati ai sindacati che le hanno adottate. Ci troveremmo quindi in una situazione di questo tipo: da una parte avremmo vari codici di autoregolamentazione (dato che la legge consente l'allegazione di più codici ad un solo accordo), o, meglio, varie norme del decreto ognuna delle quali costituirebbe una regolamentazione dello sciopero identica, almeno sul piano sostanziale, al codice a cui si riferisce; dall'altra ci sarebbero tutti i dipendenti della categoria, appartenenti, però, a diversi sindacati. In siffatta ipotesi, i codici (*rectius*, le norme-codici) sarebbero vincolanti per tutti a prescindere dalle diverse affiliazioni sindacali e, pertanto, il codice adottato dal sindacato *tizio* vincolerebbe, oltre che i propri affiliati, anche gli associati del sindacato *caio*, il quale pure sarebbe titolare di un proprio codice, e così via. Dal punto di vista pratico, si creerebbe una vera e propria babilonia di norme di autoregolamentazione (ma, a questo punto, intervenuto il decreto, sarebbe meglio dire di regolamentazione) con il probabile risultato che si ritornerebbe a non rispettare più alcunché.

Anche ammettendo, sempre per ipotesi, che il codice del sindacato *tizio* e quello del sindacato *caio* contenessero il *minimum* richiesto dalle lettere *a* e *b* del 5° comma dell'art. 11 (e non potrebbero non contenerlo, pena il giudizio di insufficienza da parte del Governo), potrebbe tranquillamente verificarsi il caso in cui il codice di *tizio* contenga delle modalità di svolgimento dello sciopero nei servizi pubblici essenziali non coincidenti con quelle contenute nel codice di *caio* (e ben potrebbe averli il Governo valutati entrambi positivamente nel merito, per ragioni di consenso politico concretizzantesi nell'interesse di ammettere ambedue alle trattative): *quid juris* in questa situazione? Né si potrebbe rilevare che ogni codice vincola solo gli associati al sindacato che lo ha adottato, perché avremmo delle norme di generale applicazione di cui si

vorrebbe limitare l'applicabilità soltanto a certi soggetti, cioè una vera e propria contraddizione in termini.

Non è poi da tacere, stando sempre nel campo delle ipotesi, della situazione in cui si troverebbero quei pubblici dipendenti i quali, o perché affiliati ad organizzazioni sindacali che non abbiano adottato alcun codice (e che pertanto non hanno partecipato alle trattative), o perché semplicemente non affiliati ad alcun sindacato, non saprebbero quali norme osservare, non disponendo nemmeno del riferimento al proprio codice, come invece accadrebbe agli affiliati ad un sindacato che se ne è dotato.

6. c) — In tutte le ipotetiche situazioni prospettate, che però conseguono all'interpretazione del termine « allegazione » qui criticato, oltre alla palese violazione del principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1°, verrebbe a porsi l'ulteriore violazione del diritto di uguaglianza che la nostra carta costituzionale tutela all'art. 3. Un altro ostacolo, sempre di rilevanza costituzionale, sembrerebbe precludere qualsiasi fondatezza alla suddetta interpretazione: ci riferiamo alla riserva di legge contenuta nell'articolo 40 cost.

Come è noto, l'opinione dominante in dottrina ritiene che l'art. 40 cost. ponga una riserva di legge assoluta la quale impedisce agli atti di normazione secondaria di disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero (28). Pertanto, stante la natura di fonte secondaria del decreto presidenziale che recepisce l'accordo, qualora quest'ultimo contenesse nella propria disciplina anche i codici, si avrebbe una regolamentazione del diritto di sciopero in base ad un atto amministrativo, cioè un'aperta violazione della predetta riserva di legge.

Non manca però chi sostiene la relatività della riserva di legge dell'art. 40 cost., desumendo tale opinione dal confronto tra la stessa norma e l'art. 13 cost.: in particolare si sostiene che quando ci si trova di fronte ad un diritto di libertà personale, come quello *ex art. 13 cost.*, « è ben comprensibile che, in uno stato democratico, la riserva sia assoluta, per il fatto che i diritti strettamente personali rappresentano valori assoluti e, quindi, totalmente indisponibili... Nel caso dello sciopero, invece, siamo nel campo dei

(28) Cfr. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1984, n. 21, p. 97.

diritti dell'economia; pertanto, mentre riteniamo logico e coerente con l'orientamento democratico l'assoluta indisponibilità della libertà della persona umana (dato che è un valore che non può essere fatto oggetto di contrattazione), riteniamo, invece, che nel campo dell'economia sia inevitabile il contratto, e quindi sia del tutto logico e coerente che un diritto dell'economia possa essere oggetto di disciplina negoziale » (29). In particolare, nel settore specifico del pubblico impiego, l'assunto della relatività della riserva di legge *ex art. 40 cost.* trova riscontro nella relatività della riserva di legge *ex art. 97 cost.*: infatti, se quest'ultima norma consente, per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici pubblici, il ricorso a fonti non necessariamente legislative (cosa che puntualmente avviene nella legge quadro), apparirebbe alquanto strano — si sostiene — disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero esclusivamente

(29) Cfr. ROSSELLI, *L'autoregolamentazione*, in ASSINI-ROSSELLI, *Rapporto di lavoro tra pubblico e privato*, Milano, 1983, pp. 162-163. Lo a. sostiene che la « lettera dell'art. 40 è diversa da quella delle norme costituzionali che pongono una riserva assoluta, che pongono, cioè, come assolutamente indisponibile un diritto di libertà; è diversa, per esempio, dalla lettera dell'art. 13 cost., che contiene una riserva di legge assoluta espressa con la formula 'nei soli casi e modi previsti dalla legge' (soli, cioè soltanto la legge può porre limitazioni alla libertà personale; casi e modi, ossia la legge è l'unica fonte regolatrice del 'se' quanto del 'come' delle forme di detenzione, di ispezione o perquisizione personale o comunque di qualsiasi altra restrizione della libertà personale). Consideriamo, invece, l'art. 23 cost. che recita: 'Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge'; la dizione è 'se non in base alla legge' e non 'per legge' o 'nei soli casi e modi previsti dalla legge': questa dizione pone una riserva non più assoluta, ma relativa.

In una parola, quando la Carta costituzionale ha voluto porre una riserva assoluta della fonte legislativa, lo ha detto esplicitamente escludendo tassativamente ogni altra fonte; pertanto, quando ha taciuto sulla esclusione tassativa di altre fonti, ciò significa che non ne ha escluso la possibilità.

Nel caso dell'art. 40, la dizione non è, come nell'art. 13, 'Non è ammessa forma alcuna di disciplina dell'esercizio di sciopero se non nei casi e modi previsti dalla legge', bensì 'Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano': non è quindi escluso che vi possa essere una disciplina autonoma, oppure che la legge possa essere anche una norma in bianco che demanda questa disciplina alla contrattazione collettiva. *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere possumus*, e l'art. 40 parla testualmente di sciopero che 'si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano', senza distinguere tra regolamentazione in via immediata e regolamentazione in via mediata, quale è quella che si attua mediante riconoscimento legislativo della fonte sindacale » (Id., *op. ult. cit.*, pp. 161-162).

per legge, e ciò per il nesso strettissimo che intercorre tra la regolamentazione del rapporto (in base ad accordi sindacali) e le relative azioni sindacali (30).

Nonostante l'indubbio interesse di questa opinione, non possiamo non notare che nel caso in esame a nulla varrebbe l'assunto della relatività della riserva di legge dell'art. 40 cost.: infatti il decreto presidenziale che in ipotesi recepisce i vari codici non potrebbe comunque superare il permanente ostacolo dell'illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 39, comma 1°, cost. Va da sé allora che la limitata efficacia dei codici allegati (efficacia solamente interna) dipende fundamentalmente dall'art. 39, comma 1°, cost. ancor prima che dall'art. 40 cost.

6. *d*) — Queste ultime considerazioni (in particolare quelle concernenti la relatività della riserva di legge dell'art. 40 cost.) ci consentono peraltro di allargare l'orizzonte interpretativo della norma in esame. In proposito (soprattutto riguardo agli sviluppi della norma in sede di concreta applicazione) merita dar conto dell'opinione di Rusciano, secondo il quale l'art. 40 cost. contempla una riserva di legge che permette di disciplinare lo sciopero o in base ad un intervento diretto della legge o, nell'ambito sempre di una specifica previsione di legge, in base anche ai limiti fissati dall'opera congiunta dell'autonomia collettiva e della normazione secondaria. Data la scarsa chiarezza della lettera della norma dell'art. 11, comma 6°, bisogna « tentare un'interpretazione teleologica e sistematica di essa »: l'allegazione ha come scopo di rendere rilevanti nell'ordinamento generale le norme che i sindacati hanno autonomamente adottato, in modo che esse possano definire l'ambito di legittimità dello sciopero; i codici sindacali hanno lo stesso valore e la stessa vincolatività degli accordi ai quali vanno allegati; l'atto di recezione (d.P.R. ecc.) che « imprime efficacia vincolante agli accordi abbraccia anche i relativi 'allegati'. Non si capirebbe altrimenti perché mai dovrebbero essere 'allegati' agli accordi dei codici contenenti norme la cui natura, anche dopo l'allegazione, rimane quella di norme interne all'ordinamento sindacale. Lo stesso carattere di pubblicità, che sicuramente l'allegazione possiede, dovrebbe infatti militare anch'esso a favore della natura normativa e vincolante delle norme dei 'codici

(30) Cfr. ROSSELLI, *op. loc. ultt. citt.*, pp. 163-164.

allegati', non sembrando giustificata tale forma di pubblicità per norme con mero valore interno al sindacato che le ha prodotte» (31).

Secondo lo stesso autore, essendo però impossibile che tutti i codici coesistano e che vengano tutti allegati all'accordo, nel silenzio della legge, « bisogna procedere per pure illazioni. Come quella che sia il Governo a scegliere *il* codice tra i vari codici, magari ammiccando al sindacato 'preferito'; oppure quella che il Governo costituisca un *codice-puzzle* con i pezzi presi dai vari codici; oppure che si apra una trattativa tra i sindacati della categoria per cercare volenterosamente di amalgamare i vari codici » (32).

Al di là delle asserzioni circa la medesima vincolatività dei codici e degli accordi, e circa il fatto che il d.P.R. imprime al tempo stesso efficacia vincolante agli accordi ed ai suoi 'allegati', asserzioni che non vanno considerate alla mera stregua letterale, ma che vanno — a nostro sommo avviso — inquadrare nell'ottica teleologica in cui si muove questa teoria, al di là di ciò l'opinione menzionata presenta l'indubbio merito di aver ampliato i confini interpretativi della norma qui analizzata. Si tratta ora di stabilire se questo orientamento apre degli sbocchi concreti.

Innanzitutto, a scanso di equivoci, l'interpretazione di Rusciano si fonda sul presupposto della relatività della riserva di legge dell'art. 40 cost.: è chiaro, pertanto, che negando validità a tale assunto si giunge inevitabilmente a privare del necessario fondamento ogni implicazione di questa teoria; dando ciò per scontato, procediamo senz'altro.

La prima « illazione » è quella che il Governo scelga, tra i vari codici, *il* codice da allegare e da recepire. Non pare davvero che la legge autorizzi una simile possibilità: testualmente essa infatti si preoccupa solo che il Governo verifichi l'adozione dei codici e valuti la loro corrispondenza a quanto prescritto nelle lettere *a* e *b* dell'art. 11, comma 5°. Ma, se *per absurdum* il Governo avesse quella possibilità, a quali criteri dovrebbe ispirarsi nella scelta del codice (lo ripetiamo, del *solo* codice) da allegare? Dovrebbe forse privilegiare il codice del sindacato più rappresentativo? Se così fosse il Governo si troverebbe di fronte un vero e proprio *rebus*, dal momento che tutti i sindacati dotatisi di codici debbono, *ex artt.* 6, 12 e 14, es-

(31) RUSCIANO, *Autodisciplina dello sciopero*, cit., p. 22 ss.

(32) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 30.

sere maggiormente rappresentativi. Oppure dovrebbe il Governo prescegliere il codice più « garantista », ossia quello che gli sembri più « osservante » di quanto prescritto all'art. 11, comma 5°, *sub b*? In entrambi i casi, comunque, la scelta presenterebbe ampi margini di discrezionalità (invero eccessiva, stante quanto già la legge concede in termini di discrezionalità). Certo è che il Governo, in ambedue le ipotesi, ammiccherebbe al sindacato preferito, per ovvi motivi di consenso politico, con ciò non facendo alcunché di scandaloso dato che la logica dell'ammiccamento costituisce il substrato di tutta la disciplina della legge 93/1983 relativa ai sindacati! Dal punto di vista strettamente giuridico, qualsiasi scelta sarebbe discriminatoria e avrebbe come conseguenza (in base alla recezione e all'efficacia generale del d.P.R.) l'imposizione di una disciplina — frutto dell'autonoma determinazione di un'organizzazione sindacale — a tutti i dipendenti di un comparto, affiliati e non a quel sindacato (con le più che ovvie conclusioni in ordine all'art. 39 cost.).

Quanto agli altri sindacati dotatisi di codici, dovrebbero forse gettarli alle ortiche, vista l'elevazione di quel codice al rango di norma eteronoma? Sicuramente si sentirebbero beffati: prima si impone loro di adottare un proprio codice per partecipare alle trattative, poi li si obbliga a rispettarne un altro!

Scartata quindi la prima illazione per la propria irragionevolezza e la non rispondenza alla *ratio* della norma, prendiamo in esame la seconda, quella che cioè il Governo formi un codice-mosaico le cui tessere siano le singole norme dei vari codici. Quale tecnica compositiva dovrebbe adottarsi in siffatta ipotesi? Potrebbe il Governo assumere nel *codice-puzzle*, per esempio, la concezione dei servizi essenziali contenuta nel codice del sindacato *tizio*, quella che concerne le prestazioni indispensabili che è scritta nel codice di *caio*, quella delle modalità di svolgimento dello sciopero stabilita da *mevio*?

Così facendo si verrebbe a svilire del tutto ogni singolo codice: infatti si presume che, in ognuno di essi, ogni singolo argomento sia intimamente collegato agli altri, così da creare un quadro di norme il più organico possibile (sempre secondo la visione del sindacato adottante); se pertanto si estrapola una norma dall'insieme, è ben possibile che il significato che quella disposizione aveva all'interno della disciplina complessiva venga a mutare, potendo dar luogo ad interpretazioni ambigue, giacché parziali. In ogni caso, anche in questa ipotesi il Governo potrebbe compiere un'operazione altamente discrezionale e discriminatoria: si pensi solo al caso in cui esso prendesse

la maggior parte di norme dal codice più « rigido », costituendo poi esse la ossatura portante del codice vincolante anche nei confronti di quei sindacati che, riguardo alle fattispecie disciplinate da quelle norme, ne avevano adottate alcune meno « severe », ma pur sempre conformi alle prescrizioni di legge. Va inoltre sottolineato un altro dato: le tessere di un mosaico debbono essere tali da combaciare perfettamente tra loro allo scopo di rendere l'immagine totale in maniera del tutto unificata e priva di sfasature, cosicché in presenza di queste ultime l'artista deve provvedere ad una delicata opera di stuccatura. Nel nostro caso sarebbe molto probabile, se non addirittura certa, la presenza di sfasature tra le varie norme, provenendo esse da autori diversi ed essendo state « confezionate » ognuna secondo un determinato taglio: in tale situazione il Governo si potrebbe calare nella parte dello stuccatore, provvedendo a riempire i vuoti tra le varie norme con propri interventi autonomi e ancora una volta latamente discrezionali (non v'è affatto bisogno di sottolineare che la qualità dello « stucco » sarebbe del tutto particolare!)

Non ci pare il caso di dilungarci ancora sulla illegittimità di un sistema così farraginoso come quello prospettato e, pertanto, passiamo ad esaminare la terza « illazione », non senza però aver precisato che lo stesso Rusciano ritiene che le prime due, qualora avessero una qualche realizzazione, « potrebbero costituire il classico ' colpo basso ' all'autoregolamentazione » (33).

La terza ipotesi, come si ricorderà, è quella che prevede una trattativa tra i vari sindacati al fine di amalgamare tra loro i vari codici. Senza alcun dubbio si tratta di una soluzione che, non prevedendo alcuno specifico intervento da parte del Governo, e quindi lasciando ampio spazio di manovra ai sindacati, si presta ad essere considerata come più attinente all'autoregolamentazione. Ciò non significa affatto che sia di facile attuazione, data la complessa situazione sindacale nell'area del pubblico impiego, caratterizzata dalla presenza, oltre che dei sindacati appartenenti alle tre maggiori confederazioni, di una pluralità di sindacati autonomi solitamente molto combattivi ed efficienti (come, ad esempio, lo Snals nel settore scolastico), ancorché arroccati in maggioranza su posizioni sostanzialmente di mere rivendicazioni salariali e di difesa ad oltranza dei privilegi (invero, non più così numerosi e sostanziosi come in passato) di cui godono alcune categorie di « colletti bianchi ».

(33) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 31.

A dir il vero, e ciò è riconosciuto dallo stesso autore, questa « illazione » avrebbe potuto « costituire il perno del sistema di autodisciplina » in un meccanismo però « diverso da quello della legge quadro » (34), come, ad esempio, nel caso che il legislatore avesse delegato il Governo « a recepire in decreto legislativo il codice di autoregolamentazione dello sciopero elaborato, per ciascuna categoria, dai sindacati confederali attraverso contatti con la 'base' e confronti con le altre organizzazioni rappresentative e sottoposto a referendum tra i lavoratori della categoria stessa » (35). Prescindendo dall'eccessivo rilievo conferito, in quest'ultima opinione, alle confederazioni e dalla conseguente limitazione dell'attività (circa l'elaborazione del codice) degli altri sindacati rappresentativi al mero confronto, non può negarsi che il meccanismo presenta aspetti davvero interessanti e degni di ulteriori sviluppi, sia teorici che pratici: il riferimento al referendum costituisce senz'altro un'idea che, ben al di là dei vari problemi concreti di realizzabilità, permette un preciso richiamo alla democrazia sindacale ed alla effettività delle scelte. Come osservato dallo stesso autore, « un meccanismo del genere avrebbe comportato il trasferimento di tutti i nodi da sciogliere nella area delle relazioni tra sindacati: senza quell'interferenza del Governo che invece la legge n. 93 legittima — facendo di esso l'arbitro delle indicate relazioni — e coerentemente con la filosofia di fondo dell'autodisciplina sindacale »; un sistema pertanto che, « senza creare alcuna stretta interdipendenza tra 'procedure contrattuali' e 'adozione del codice di autodisciplina' », si sarebbe incentrato sulla « valorizzazione della realtà e della democrazia sindacale » (36).

Probabilmente il riferimento al decreto legislativo può suscitare qualche dubbio ai costituzionalisti; per quanto concerne invece la riserva di legge *ex art. 40 cost.*, non dovrebbero sorgere problemi data la natura di fonte primaria dei decreti legislativi. Maggiori perplessità potrebbero derivare dal recepimento, dato che i sindacati, oltre ad avversare una regolamentazione dello sciopero proveniente da una fonte statale (e, comunque, non sindacale), si sono sempre mostrati dubbiosi anche nei confronti di una recezione in provvedimento legislativo delle norme di autodisciplina dello sciopero da essi stessi adottate.

(34) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 31.

(35) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 30.

(36) RUSCIANO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 30.

Infine va detto che l'ipotesi prospettata, più che un'illusione, ha i caratteri di una vera e propria proposta da tenere in considerazione qualora si pensasse di modificare l'art. 11, seconda parte, della legge quadro.

In conclusione di questa breve indagine sull'ultimo comma dell'art. 11, ribadiamo i risultati dell'interpretazione della norma: i codici di autoregolamentazione, adottati dai sindacati che hanno partecipato alla trattativa e che hanno sottoscritto l'accordo, debbono essere allegati all'accordo, senza che però questo implichi che ne vanno a costituire parte integrante, per i motivi accennati di rilevanza costituzionale; all'accordo vanno allegati tutti i codici e non uno solo, né tantomeno una miscellanea di essi; in virtù dell'allegazione i codici acquistano solamente una sorta di pubblicità, cioè una rilevanza esterna priva però di qualsiasi efficacia generalmente obbligatoria; non conseguendo altro che un valore meramente documentario, gli stessi codici allegati hanno un ambito di impegnatività limitato solo agli affiliati ai singoli sindacati che li hanno adottati (il codice del sindacato *tizio* vincola solamente gli iscritti a questo sindacato); il d.P.R. di recezione riguarda solo l'accordo e non tocca minimamente i codici allegati, i quali vengono soltanto riprodotti ognuno nella sua forma originale, in calce al d.P.R.

6. e) — In appendice a queste note, dobbiamo dar conto di un'omissione che si riscontra nell'art. 11: sia il comma 5° che il comma 6° non fanno riferimento agli accordi decentrati di cui all'art. 14, sorgendo così il quesito se gli accordi decentrati soggiacciono o meno al dettato dell'art. 11. La soluzione non è agevole dato che lo stesso art. 11, comma 5°, nel precisare quali organizzazioni sindacali debbano adottare i codici, richiama espressamente anche quelle di cui all'art. 14 (comma 2°) e cioè le organizzazioni maggiormente rappresentative nel settore interessato e le confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale. Giacché l'art. 11, comma 5°, non menziona l'art. 14 (norma di riferimento per gli accordi decentrati) tra le norme (artt. 6, 7, 8, 9, 10 e 12) che si riferiscono agli accordi in cui l'inizio delle procedure è subordinato all'avverarsi della condizione posta nell'art. 11, comma 5° (la verifica del Governo dell'adozione dei codici), è lecito pensare che tale condizione non gravi sull'inizio delle procedure per gli accordi decentrati?

A noi pare che le organizzazioni sindacali che intendono stipulare accordi decentrati ai sensi dell'art. 14 debbano adottare codici di

autodisciplina dello sciopero, al pari di tutte le altre che intendono partecipare alle trattative per gli accordi di comparto ed intercompartimentali (ciò in quanto l'art. 11, comma 5°, contempla espressamente quelle organizzazioni); visto però il silenzio della legge sull'altro aspetto della vicenda, non è possibile affermare con tutta sicurezza che tale adozione e la conseguente verifica a carico del Governo costituiscano quel complesso sistema che condiziona l'inizio della trattativa per il raggiungimento dell'accordo decentrato.

Quanto all'omissione di cui all'ultimo comma dell'art. 11, avendo assunto la previsione dell'allegazione dei codici agli accordi come obbligatoria, viene da pensare che l'obbligo di allegare i codici agli accordi di comparto ed intercompartimentali non riguardi invece il caso degli accordi decentrati.

Alla stregua di questi dati possono avanzarsi due interpretazioni. La prima è che a fronte dell'adozione dei codici da parte dei sindacati di cui all'art. 14 (prevista espressamente), la verifica di essi ad opera del Governo si risolva in un mero adempimento formale che non condiziona l'inizio delle procedure per gli accordi decentrati: l'eventuale mancata adozione dei codici, il non rispetto di essi in corso di trattative o, ancora, la loro non congruità riguardo alle previsioni delle lettere *a* e *b* dell'art. 11, comma 5°, aprirebbe una serie interminabile di problemi dal punto di vista dell'applicazione di eventuali sanzioni (quelle già viste in precedenza, come l'esclusione o la decadenza). Inoltre, la non previsione dell'obbligo di allegazione agli accordi starebbe a confermare il carattere del tutto aleatorio della *ratio* dell'art. 11, seconda parte, riguardo a questa particolare fattispecie.

La seconda interpretazione, di tipo analogico, è che, ad onta del silenzio dell'art. 11 (*rectius*, del parziale silenzio, il che è anche peggio), la previsione dell'adozione dei codici e della loro verifica comporta, anche nel caso delle procedure per gli accordi decentrati, le stesse conseguenze che si hanno nel caso degli accordi di grado superiore (condizionamento dell'avvio delle trattative ecc.), a nulla rilevando il dato della non allegazione dei codici stessi agli accordi.

Essendo ben difficile prendere sicuramente posizione in merito, ci pare che la seconda impostazione sia più aderente al senso complessivo dell'art. 11, seconda parte, e che permetta una ricostruzione unitaria di tutte le situazioni di cui la norma in qualche modo si occupa, senza lasciar sopravvivere eccezioni ingiustificate.

Quanto all'omissione di cui all'art. 11, comma 6°, essa può es-

sere fondata sul presupposto che almeno le confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale (che, come abbiamo visto, rientrano tra i soggetti sindacali rappresentati nella delegazione che deve trattare per gli accordi decentrati) avranno già allegato i propri codici all'accordo intercompartimentale ed a quello di comparto, ritenendo così il legislatore superfluo riproporre la stessa previsione per gli accordi decentrati che hanno validità solo nei limiti di quanto stabilito dagli accordi di grado superiore.

Se ciò è ammissibile — in quanto le confederazioni nazionali che trattano a livello intercompartimentale, a livello di comparto e a livello decentrato (o di settore) sono sempre le stesse — non va però sottovalutato il fatto che, per quanto concerne le organizzazioni maggiormente rappresentative nel settore interessato (che costituiscono gli altri interlocutori sindacali per gli accordi decentrati), potrebbero verificarsi dei problemi: come, ad esempio, che nella delegazione sindacale sia rappresentata un'organizzazione rappresentativa nel settore, ma non nel comparto; oppure rappresentativa anche in tale ambito, ma che non ha partecipato all'accordo di comparto (magari perché la delegazione governativa, secondo il proprio giudizio, non la riteneva maggiormente rappresentativa al tempo di questo accordo; o magari — ed è il caso più significativo — perché non aveva adottato un codice sufficiente in quella occasione). In tutte queste ipotesi (e, probabilmente, in molte altre) si tratta di sindacati i cui codici (ammesso che li abbiano) non risultano allegati ad alcun accordo di grado superiore e per i quali, quindi, non si giustifica l'omissione di cui all'ultimo comma dell'art. 11 (valida, pertanto, solo per quanto riguarda le confederazioni nazionali).

Pare quindi che un'interpretazione che estendesse la disposizione in esame anche nei confronti degli accordi decentrati non sarebbe contraria alla *ratio* della legge quadro. Mette conto rilevare, comunque, che l'art. 11, seconda parte, appare, ad una lettura più approfondita, come il frutto di una elaborazione affrettata e sconta il proprio carattere di norma di ripiego che risente di una scarsa ed approssimativa preparazione in sede redigente (37).

(37) Vedi in proposito quanto riportato da FOLIA, *Autonomia collettiva e ruolo del sindacato nella legge-quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 257: si tratta di un comunicato della Presidenza della Repubblica (Presidente Pertini) emesso in data 29 marzo 1983 (la stessa della emanazione della legge quadro). « Il Presidente della Repubblica ha promulgato in data 27 marzo la legge quadro sul pubblico

7. a) — Prima di verificare come si è proceduto nell'applicazione concreta della norma in esame, è necessario tentare di rispondere ad un fondamentale quesito già in precedenza prospettato: se cioè il modello di selezione dei soggetti sindacali delineato nella legge quadro (del quale la previsione dell'art. 11, seconda parte, costituisce elemento essenziale, insieme al disposto dell'art. 6, comma 4°) sia costituzionalmente legittimo in riferimento al principio di libertà sindacale previsto nell'art. 39, comma 1°, cost. L'attenzione cade inevitabilmente sul condizionamento del diritto dei sindacati di esser parte nelle procedure per la formazione dell'accordo.

Preliminarmente è necessario accertare (per non incorrere in giudizi troppo affrettati) quale sia l'atteggiamento del legislatore della l. 93 nei confronti dei soggetti sindacali.

Certamente la previsione di cui all'art. 3 (« Disciplina in base ad accordi ») presuppone già la presenza sindacale per la regolamentazione di quegli aspetti del rapporto di pubblico impiego tassativamente elencati nella norma: quest'ultima testualmente recita, nel suo 1° comma: « Nell'osservanza dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione e di quanto previsto dal precedente art. 2, sono disciplinati con i procedimenti e gli accordi contemplati dalla presente legge, in ogni caso, i seguenti aspetti dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di impiego... ». Facendo riferimento ai *procedimenti* e agli *accordi* contemplati nella legge, la norma rinvia a quegli articoli (come l'art. 6, che qui assumiamo come disposizione paradigmatica) in cui è dettata tutta la disciplina procedimentale sugli accordi sindacali. Già abbiamo visto come l'art. 6, comma 4°, fissi i criteri di composizione della delegazione sindacale, ma ciò che ci preme qui sottolineare è che nei successivi capoversi si precisa in che cosa

impiego, presentata in Parlamento l'8 ottobre 1979, e approvata, in via definitiva, il 9 marzo scorso. Il Presidente della Repubblica ha riscontrato che alcune perplessità manifestate al Governo, al momento in cui aveva autorizzato la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge, risultano superate nel testo della legge approvata dal Parlamento, nel quale sono stati altresì introdotti nuovi importanti istituti, che vengono a completare la disciplina di principio del pubblico impiego (onere di autoregolamentazione del diritto di sciopero)».

A quanto pare, dall'esame della norma specifica che qui si è fatto, il legislatore, pur dietro le sollecitazioni del Capo dello Stato, ha introdotto il nuovo istituto dedicandovi una cura invero sommaria senza, fra l'altro, meditare a dovere sulle conseguenze giuridiche e pratiche che discendono inevitabilmente da questa operazione approssimativa.

consista l'accordo e quale reale valore esso abbia. In particolare, al comma 8°, si prevede la possibilità per il Governo di assumere una determinazione negativa sull'ipotesi di accordo raggiunta dalle due delegazioni, cioè un'ampia discrezionalità in capo al Governo di autorizzare o meno la sottoscrizione dell'accordo.

Quest'ultimo elemento è in sé determinante per comprendere che il parlare, come comunemente si fa, di contrattazione collettiva nel pubblico impiego è probabilmente errato o quantomeno azzardato: infatti come si può tranquillamente asserire che ci troviamo di fronte ad un fenomeno pienamente contrattuale se (anche prescindendo per ora dalla questione dell'efficacia dell'accordo) quest'ultimo può non divenire tale (rimanendo allo stadio di « ipotesi di accordo ») in base ad un giudizio del Consiglio dei ministri che, negando l'autorizzazione a sottoscriverlo, lo fa praticamente caducare? (38).

Va da sé allora che, essendo previsto il vaglio del Governo sull'intesa (ipotesi di accordo) raggiunta dalle due parti (delegazione pubblica e delegazione sindacale), la pretesa natura contrattuale dell'atto negoziato viene ad essere sminuita di molto già nella fase procedimentale: il principio di parità ed autonomia che sovrintende ai diritti ed ai poteri delle due parti contraenti nei negozi bilaterali è qui intaccato seriamente dal ruolo che il Governo (come organo *super partes*) può giocare nella vicenda (39).

Senza entrare in profondità nel merito di argomentazioni che ci condurrebbero lontano dal preciso oggetto della nostra ricerca, va ribadito che la legge quadro ha sì istituzionalizzato l'accordo come presupposto della fonte di disciplina (e ciò non pare seriamente contestabile), ma lo ha fatto in modo tale che l'istituto in parola sia funzionalizzato al massimo ai poteri di controllo e di indirizzo del

(38) Come risulta dallo stesso comma 8° dell'art. 6, in casi come questo — che la norma definisce « caso di determinazione negativa » (del Consiglio dei ministri) — « le parti devono formulare entro il termine di sessanta giorni una nuova ipotesi di accordo, sulla quale delibera nuovamente il Consiglio dei ministri ».

(39) Sicuramente la fattispecie dell'accordo nella legge quadro ha una rilevanza del tutto particolare rispetto a quella che ha nel settore del rapporto di lavoro a regolamentazione privatistica: pare quasi superfluo menzionare l'impossibilità dell'accordo, una volta che ne sia stata autorizzata la sottoscrizione, a spiegare una diretta efficacia, dovendo la disciplina da esso risultante, ai sensi dell'art. 6, comma 9°, essere recepita con le norme di un decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri.

Governo, cosicché non possa — in alcuna fase del procedimento della sua formazione — manifestare un'influenza, se non mediata (e pertanto gradita all'Esecutivo), sulla vicenda che riguarda. A ben vedere, la legge quadro reca in sé una « tendenziosa coerenza » che si appalesa anche nel momento iniziale del procedimento previsto per gli accordi: infatti, la stessa concezione dell'accordo (o, meglio, stando al testo letterale, dell'ipotesi di accordo) come strumento da tenere sempre sotto rigido controllo, presiede alla fase di individuazione dei soggetti sindacali che dovranno concorrere alla sua formulazione. Così si fissano dei criteri legali di selezione, incidenti sul diritto a trattare, che risultano dal combinato disposto degli artt. 6, comma 4°, e 11, comma 5°, vale a dire il principio della maggiore rappresentatività e l'onere dell'adozione di codici di autodisciplina del diritto di sciopero che contengano il *minimum* richiesto dalla legge (40).

7. b) — Sull'adozione del criterio della maggiore rappresentatività molto si è discusso e molto si discuterà ancora (41), soprattutto

(40) Sul tema della maggior rappresentatività, così com'è utilizzato nella legge quadro, cfr. ORSI BATTAGLINI, *Relazioni sindacali*, cit., p. 21 ss.; FOGLIA, *op. loc. ultt. citt.*, p. 257 ss.; ZOPPOLI, *Commento artt. 6-10*, in RUSCIANO-TREU (a cura di), *op. loc. ultt. citt.*, p. 51 ss.; GRANDI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 291 ss.; RUSSO, *op. loc. ultt. citt.*, p. 21 ss.; GIAMPAOLINO, *La legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 164 ss.; ORSI BATTAGLINI, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, in *Pol. dir.*, 1985, n. 3, p. 385 ss.; MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, p. 360 ss.; SIMI, *La legge quadro sul pubblico impiego di fronte alla Costituzione*, cit., p. 58 ss.

In generale, per una vasta panoramica sul tema, anche alla luce delle proposte della Commissione Bozzi sulla riforma dell'art. 39 cost., v. *Pol. dir.*, 1985, n. 3, fascicolo interamente dedicato ai principali interventi al convegno di studi dal titolo « Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale », svoltosi ad Ancona nei giorni 22-23 marzo 1985 presso la locale Facoltà di economia e commercio, promosso dall'Istituto di Scienze giuridiche con il patrocinio della Regione Marche.

(41) L'art. 40, ultimo comma, della legge 12 febbraio 1968, n. 192, riguardante i dipendenti ospedalieri, che costituisce il primo intervento legislativo sulla « contrattazione collettiva nel pubblico impiego », sanciva che « il rapporto di lavoro, per quanto riguarda il trattamento e gli istituti normativi di carattere economico, è stabilito, previ accordi nazionali tra i sindacati e le associazioni rappresentanti gli enti ospedalieri, dai singoli enti ospedalieri con delibera soggetta a controlli di legge », menzionando quindi soltanto i *sindacati* e senza far cenno ad alcunché circa la loro individuazione. Per il settore dei dipendenti statali, l'art. 24 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, poi espressamente abrogato dall'ultimo comma del-

con riferimento al grado di effettività che esso può assicurare, ma, stante la penetrazione di tale criterio nel nostro ordinamento (v. articolo 19 st. lav.) e la sostanziale sua accettazione da parte della giurisprudenza (esemplare, a tale proposito, la sentenza n. 54 del 1974 della Corte costituzionale), non v'è da meravigliarsi se il legislatore della legge 93/1983 l'ha fatto proprio.

Non va però sottaciuto che mentre nel settore privatistico il principio è stato assunto come fondamento della c.d. legislazione di sostegno, nel settore pubblico, ed in particolare nella legge quadro, esso è posto alla base di una legislazione di conformazione (42):

l'art. 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, prevedeva che gli accordi fossero stipulati tra il Governo ed i sindacati rappresentativi individuati in forza della loro partecipazione ai consigli di amministrazione dei ministeri; in ogni caso l'art. 9 della legge 382/1975 parlava di organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, non accennando affatto alle confederazioni (come invece fa la legge quadro).

Anche nelle leggi successive al 1975, come la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (riforma sanitaria), art. 47, ed il d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 30, pur affermandosi il criterio della maggiore rappresentatività, il riferimento è fatto esclusivamente alle organizzazioni sindacali nazionali delle categorie interessate.

(42) Cfr. ORSI BATTAGLINI, *Note critiche*, cit., pp. 386-387. Forse poteva parlarsi di legislazione di conformazione anche nei riguardi di quelle norme, precedentemente citate, che nelle leggi previgenti contemplavano espressamente i sindacati nazionali maggiormente rappresentativi per ogni categoria come quelli abilitati a trattare (venendo in tal modo a predeterminare in via legale l'autonomia negoziale dei vari sindacati presenti nelle aree contrattuali); certo è però che il grado di conformazione presente nella legge quadro è molto più elevato rispetto a quelle leggi.

Diversamente da quelle, infatti, l'art. 6, comma 4º, della legge quadro chiama in causa, sempre in ossequio al principio di maggiore rappresentatività, le confederazioni nazionali (in aggiunta alle organizzazioni nazionali di categoria) le quali, inoltre, ex art. 5, comma 2º, sono gli unici interlocutori sindacali degli accordi per la determinazione del numero e la composizione dei comparti e, ex art. 12, comma 3º, rivestono la stessa qualifica negli accordi intercompartimentali: tale scelta, operata probabilmente sulla scorta di ragioni prevalentemente politiche, pare discutibile non foss'altro per lo scarso seguito ed il basso *indice di gradimento* riscontrabile in larghi settori del pubblico impiego nei confronti delle grandi confederazioni nazionali.

Come rilevato da ORSI BATTAGLINI, *Relazioni sindacali*, cit., p. 28 ss., «L'art. 6, quarto comma, prevede anzitutto che tali organizzazioni (le confederazioni, *n.d.r.*) partecipino, accanto alle organizzazioni di categoria, alla formazione degli accordi nazionali di comparto, con la evidente finalità di investirle in modo necessario, generalizzato, e ravvicinato, ed anche senza o contro il consenso dei sindacati di settore, di quel ruolo di coordinamento e di controllo delle varie politiche rivendicative che si è visto emergere nella prassi precedente in forme occasionali, contraddittorie e comunque rimesse alla volontà delle varie parti e affidate alla effettività delle singole

quest'ultima si manifesta in tutta la sua evidenza nella previsione, espressa nell'art. 6, comma 4°, della delegazione sindacale intesa come unica ed esclusiva aggregazione dei sindacati ammessi alle trattative, abilitati poi a tale scopo in forza dell'adozione dei codici di autoregolamentazione, *ex art.* 11, comma 5° (43).

Una giustificazione di questo fenomeno di predeterminazione legale della parte sindacale è stata ricercata nella peculiarità del settore in cui esso si manifesta: in particolare, è stato sostenuto che esistono due ordini di motivi che permettono di escludere la censura di incostituzionalità riguardo al problema accennato.

In primo luogo si rileva che lo Stato, « accettando di passare al modello sindacale per quanto attiene alla regolamentazione dei rapporti di lavoro, certamente gode, almeno, di quella libertà di determinazione che è riconosciuta nell'ordinamento all'imprenditoriali-

situazioni: e forse proprio gli scarsi successi conseguiti in questa direzione hanno alimentato la speranza (o l'illusione) che istituzionalizzare la presenza confederale potesse risolvere o attenuare le contraddizioni ».

(43) Per dovere di massima precisione, va comunque notato che, pur se non regolata in maniera così esplicita e capillare come avviene nella legge quadro, la delegazione sindacale aveva già fatto una comparsa nella legislazione precedente: ci riferiamo all'art. 28 della legge 20 marzo 1975, n. 70, per i dipendenti parastatali, che così recita: « Alle trattative fra la delegazione degli enti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale dei lavoratori dipendenti partecipano osservatori del Governo.

L'ipotesi di accordo raggiunta è comunicata, entro 15 giorni, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri per il lavoro e la previdenza sociale e per il tesoro.

Entro lo stesso termine le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo o non rappresentate nella *delegazione* delle organizzazioni sindacali di cui al primo comma, possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri per il lavoro e la previdenza sociale e per il tesoro le loro osservazioni sulla materia dell'ipotesi di accordo sindacale ... ».

Come si può agevolmente notare, il termine *delegazione* ha qui un valore meramente descrittivo (serve cioè ad indicare l'insieme dei rappresentanti sindacali) senza implicare particolari profili di natura organica, come invece avviene nell'art. 6, comma 4°, della legge quadro. Ciò si desume, a nostro parere, dal mancato uso di tale termine nel primo comma della norma in cui si presentano i soggetti sindacali delle trattative.

Esiste un'altra norma in cui si parla di delegazione sindacale: è l'art. 95 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per il personale della Polizia di Stato; a parte tutti i problemi particolari che riguardano tale argomento, non può non notarsi comunque anche in questo caso la funzione puramente descrittiva dell'espressione in parola.

tà » (44): in pratica, questa teoria assimila lo Stato a qualsiasi organizzazione imprenditoriale privata la quale, godendo al pari dei sindacati dei lavoratori dei vantaggi della libertà sindacale, può determinare le proprie regole di rapporto con il sindacato.

In secondo luogo si sostiene che quella predeterminazione per legge « dei limiti e delle modalità della sindacalizzazione nel settore pubblico può ampiamente giustificarsi in ragione dell'art. 97/1 Cost., laddove la Carta pone una riserva, pur relativa, di legge per quanto attiene all'organizzazione dei pubblici uffici al fine di assicurarne il buon andamento » (45).

Alla prima argomentazione si è obiettato che l'assimilazione tra organizzazione imprenditoriale e statale può essere certamente valida a condizione che venga impostata correttamente: così il soggetto che impersona lo Stato può essere individuato nell'insieme composto dal Governo e dalla delegazione pubblica che a pieno titolo rappresenta l'amministrazione quale datore di lavoro, e se a tale soggetto possono essere riconosciuti quei poteri di predeterminazione per decidere con chi trattare (al pari di qualsiasi organizzazione datoriale privata), quegli stessi poteri non possono essere però ricondotti al legislatore. Infatti, mentre la parte pubblica (delegazione e Governo) si trova (o, perlomeno, si dovrebbe trovare) sostanzialmente su di un piano di parità negoziale con la controparte, il legislatore si deve porre invece come ordinamento generale *super partes* e, come tale, deve formulare scelte che riguardino entrambe le parti in causa, non potendo esse incidere negativamente — in quanto interventi sulla sfera di libertà e di autonomia sindacale — sui principi costituzionali che sovrintendono alla materia (art. 39, comma 1°, cost.) (46).

Quanto al secondo argomento addotto, si è rilevato che la riserva di legge contenuta nell'art. 97, comma 1°, cost., non può essere considerata ostativa alla piena esplicazione del principio di libertà sindacale. La norma costituzionale ha riguardo al buon andamento ed alla imparzialità dell'amministrazione in relazione all'or-

(44) Cfr. PERA, *Legge e contrattazione collettiva nella regolamentazione del pubblico impiego*, in *Foro it.*, 1979, V, c. 129; pur se antecedente all'entrata in vigore della legge quadro, si tratta di un articolo che prende in esame il relativo disegno di legge, nel quale erano già contenuti i principi del sistema di selezione dei sindacati qui in esame.

(45) PERA, *op. loc. ultt. cit.*, c. 129.

(46) Cfr., in tal senso, ORSI BATTAGLINI, *Relazioni sindacali*, cit., p. 46.

ganizzazione dei pubblici uffici (che deve essere regolata da disposizioni di legge) (47). La suddetta riserva di legge non può invece riguardare la predeterminazione dei soggetti sindacali: essendo essa collegata al solo sistema di produzione normativa (valido quindi il richiamo ad essa quando si tratta di definire l'efficacia dell'accordo sindacale che non è mai diretta, prevedendosi la recezione in d.P.R.), non può invadere il terreno specifico della libertà di organizzazione sindacale (48).

Riprendendo considerazioni fatte in precedenza, a noi pare che un dibattito che (come quello testé citato) si limiti ad affrontare il fenomeno sotto il mero profilo contrattuale non possa fornire una soluzione chiara e soddisfacente. « Per trovare una più plausibile giustificazione all'impiego » del criterio della maggior rappresentatività « occorre allargare il discorso, e considerare l'ottica funzionale speciale entro cui esso si trova situato, superando visuali meramente contrattualistiche o libero-contrattualistiche della complessa vicenda produttiva del regolamento normativo finale. Questa vicenda, in effetti, si svolge all'insegna dell'unicità del processo negoziale formativo dell'accordo, e siffatta unicità è in funzione del risultato finale, cioè della riproduzione del medesimo in un atto di normazione eterono-

(47) L'opinione dominante in dottrina ritiene che l'art. 97 cost. ponga una riserva di legge relativa: tra gli altri, cfr. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965, p. 23 ss.; CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 160; PALEOLOGO, *Contratto collettivo e pubblico impiego*, in *Foro amm.*, 1973, II, c. 614, il quale mette in rilievo la relatività della riserva di legge in esame, desumendola dal confronto con l'art. 95, comma 3°, cost.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 792; MERUSI, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva nell'impiego ospedaliero*, in *Atti del XXV Convegno di Varenna su «Pubblico impiego e contrattazione collettiva»* (Settembre 1979), Milano, 1980, p. 33 ss.

In giurisprudenza v., per tutti, Corte cost. 27 febbraio 1980, n. 21, in *Riv. dir. lav.*, 1981, II, p. 84 ss.

Per un quadro in generale sulla riserva di legge nel nostro ordinamento costituzionale, cfr. FOIS, *La riserva di legge*, Milano, 1963; DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1970; nella manualistica di diritto amministrativo, cfr. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1979, p. 44 ss.

(48) A tale proposito, cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 49. L'a. osserva che il legislatore della legge quadro a fronte di « un limitato ed ambiguo ritrarsi del principio unilateralistico a favore della contrattazione », ha posto in essere « una sensibile incidenza sull'autonomia organizzativa e sul pluralismo sindacale ».

ma (che costituisce la fonte esclusiva di regolamento dei rapporti) ». Pertanto, il vincolo dell'atto di recezione rispetto al contenuto dell'accordo impone la selezione dei soggetti sindacali con cui giungere all'accordo finale e il criterio di maggiore rappresentatività va inteso soprattutto come indicatore della più attendibile propensione dei sindacati « a perseguire politiche di tutela consone con quegli obiettivi di omogeneizzazione » cui, *ex art.* 4 della legge 93/1983, devono ispirarsi gli atti che disciplinano i rapporti di pubblico impiego. In pratica, all'interno del principio di maggiore rappresentatività è individuabile un elemento di interesse pubblico « connesso alla destinazione finale del regolamento congiunto dei rapporti e alla rispondenza del medesimo a vincoli di scopo, che introducono indirettamente una logica di funzionalizzazione nell'esercizio dell'autonomia collettiva » (49).

Ora, se l'adozione del criterio della maggiore rappresentatività può essere considerata ammissibile in ragione del suo collegamento funzionale al superiore interesse pubblico della p.a., altrettanto può dirsi riguardo alla previsione dei codici di autodisciplina. Infatti, come si è già visto, la maggiore rappresentatività è in sé sufficiente solo ad abilitare l'ingresso nella delegazione sindacale, ma non a garantirvi la permanenza e a rendere perfetto il diritto a trattare: questi due ultimi risultati possono essere conseguiti solamente osservando l'art. 11, comma 5°.

L'adozione dei codici, pertanto, integra e completa la qualifica rappresentativa e, al pari di questa, è in collegamento funzionale con un superiore interesse pubblico della p.a.: uno svolgimento ordinato e responsabile delle trattative per la formazione dell'accordo. In quest'ottica pare quindi che la selezione imposta dalla legge quadro, al di là delle apparenze, non sia in contrasto con il principio di cui all'art. 39, comma 1°, cost., dovendo quest'ultimo — nel settore del pubblico impiego — rendersi compatibile con interessi pubblici di primaria rilevanza. Se invece si continua a ritenere che il fenomeno degli accordi sindacali nel pubblico impiego è un feno-

(49) Cfr. GRANDI, *Contrattazione collettiva*, cit., p. 297. In verità, l'a. mette precedentemente in evidenza che i sospetti di incostituzionalità esistono, partendo dall'assunto che la Costituzione non conosce il criterio di maggiore rappresentatività come indicatore di capacità negoziale e come titolo di ammissione all'attività di autotutela collettiva. La soluzione giustificazionista pare quindi più legata a considerazioni contingenti e comunque più interne alla logica della legge quadro, che a considerazioni di ordine generale sull'autonomia negoziale.

meno puramente contrattuale (cosa invero difficile da sostenere), i dubbi di incostituzionalità del sistema di selezione permangono inalterati e consistenti.

8. a) — Quanto finora è stato sostenuto riguardo alla legittimità costituzionale del sistema di predeterminazione legale fondato (oltre che sulla maggiore rappresentatività) sulle previsioni dell'articolo 11, seconda parte, non significa anche che la norma risponda in maniera soddisfacente alle aspettative in essa riposte. Abbiamo visto precedentemente che essa appare scarsamente convincente sotto vari profili: dal totale silenzio sulle conseguenze della mancata adozione e dell'inosservanza dei codici, all'imposizione di un obbligo di preavviso troppo lungo ed indifferenziato; dall'eccessiva « responsabilizzazione » dei sindacati a definire le modalità di svolgimento degli scioperi nei servizi essenziali, al generico riferimento a questi ultimi senza indicare una graduazione degli interessi in essi tutelati; dall'ampia discrezionalità di cui gode il Governo, alla previsione dell'allegazione dei codici agli accordi (foriera di ambigue interpretazioni).

E ancora, come non pensare che scioperi proclamati da sindacati che non sono maggiormente rappresentativi (e che quindi non soggiacciono all'onere dell'adozione dei codici) non possono comunque incidere sullo svolgimento delle trattative (sia pure *ab externo*) vanificando in pratica l'intento della norma in esame? (50).

(50) Per citare un esempio, si pensi all'ipotesi in cui, avviata la trattativa (con i sindacati dotati di codice), i sindacati esclusi a priori (in quanto non riconosciuti maggiormente rappresentativi) diano corso ad azioni di sciopero incontrollato per protestare contro la propria esclusione o perché dissentono dal tipo di intesa che le due delegazioni stanno raggiungendo. In un caso siffatto, oltre alle conseguenze sui cittadini utenti, lo sciopero proclamato da quei sindacati (esclusi a priori dalle trattative) può avere ripercussioni sulle stesse trattative: infatti, alcune rivendicazioni avanzate dagli scioperanti potrebbero essere fatte proprie anche dai sindacati che stanno trattando, oppure questi ultimi potrebbero rivedere alcune concessioni che si accingevano ad ammettere per il fatto che il dissenso su di esse da parte degli scioperanti è ben più vasto della loro forza numerica, magari diffondendosi anche tra gli affiliati ai sindacati seduti al tavolo negoziale.

Se quest'ultima conclusione vale per le organizzazioni che non hanno alcun titolo per partecipare al negoziato, a maggior ragione può valere per quelle che (in quanto maggiormente rappresentative), inizialmente rappresentate nella delegazione sindacale, ne sono state in seguito escluse perché non hanno adottato il codice, o perché non l'hanno rispettato.

Ma vediamo come si è proceduto nell'applicazione concreta della norma, prendendo spunto dai codici di autoregolamentazione allegati al d.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13: tale decreto, come è noto, ha recepito le norme risultanti dall'accordo intercompartimentale, sottoscritto il 18 dicembre 1985, relativo al triennio 1985-87 (51).

Trattandosi di un accordo intercompartimentale, i codici sono adottati esclusivamente dalle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale le quali, *ex art.* 12 della legge quadro, sono gli unici interlocutori della delegazione pubblica per questo particolare tipo di accordi.

La prima osservazione da fare è che al decreto presidenziale sono allegati più codici (sette, per l'esattezza), ognuno proveniente da una confederazione (Cgil - Cisl - Uil ne propongono uno comune); non c'è quindi un *codice-puzzle*, né, tantomeno, un solo codice di un sindacato prescelto dal Governo. Tutti i codici dei sindacati che hanno sottoscritto l'accordo vengono pertanto allegati e ciò è in linea con l'interpretazione che precedentemente abbiamo proposto circa il sesto comma dell'art. 11.

Esaminando la veste formale del decreto in oggetto, si può notare che in capo agli articoli che derivano dall'accordo tra le due delegazioni non v'è l'intitolazione « Disciplina prevista dall'accordo 18 dicembre 1985, ecc. », la quale farebbe pensare ad una pura e semplice trasposizione nel decreto presidenziale dell'accordo così com'è, bensì l'intitolazione « Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, ecc. », da cui si arguisce trattarsi non di una mera recezione, ma di un'autonoma emanazione di norme sulla base dell'accordo raggiunto. I sette codici di autodisciplina, allegati in calce al d.P.R., sono invece gli stessi che sono allegati all'accordo e che vengono presentati insieme al decreto soltanto per una questione di « pubblicità ».

A noi pare che il modo con cui i codici vengono proposti nel decreto non sia dei più felici: la loro collocazione potrebbe indurre a sospettare che essi facciano parte integrante dell'atto regolamentare con tutte le conseguenze del caso. In capo ad ogni codice, infatti, è scritto « Allegato A », « Allegato B » e così via, potendosi con ciò supporre che i codici siano allegati alle norme del d.P.R.

(51) Trovasi in *Gazz. uff.*, 3 febbraio 1986, n. 27, p. 6 ss. Altri codici di autodisciplina, adottati in conformità dell'art. 11, seconda parte, si possono leggere in RUSCIANO-TREU (a cura di), *La legge quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 198 ss.

risultanti dall'accordo che costituiscono la regolamentazione obbligatoria *erga omnes* (l'allegazione a norme giuridiche, al contrario dell'allegazione a norma pattizie, produce nel nostro ordinamento una efficacia normativa — di legge — anche nei confronti delle norme allegate, come nel caso dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E); invero, per non generare confusione, sarebbe stato più corretto usare una dizione di questo tenore: « Allegato A dell'accordo intercompartimentale 18 dicembre 1985 » e così via (il che avrebbe sicuramente fatto comprendere meglio come l'allegazione sia limitata al solo accordo e non possa comportare altre conseguenze se non quelle della maggior impegnatività per ogni sindacato adottante).

Al di là di questi rilievi di ordine formale, si tratta qui di analizzare il contenuto dei singoli codici e di verificare se i molti dubbi che abbiamo avanzato in sede di interpretazione dell'art. 11 (principalmente sulla compatibilità tra i vari codici) trovino, sul piano concreto, una risposta chiarificatrice.

Tutti i codici allegati, se si fa eccezione per quello della Usppi (Confederazione unione sindacati professionisti pubblico-privato impiego) (52), contengono, all'inizio, una breve premessa circa la convinzione che lo sciopero, pur costituendo un diritto costituzionale, non deve essere tale da porre in pericolo gli altri diritti costituzionali della collettività. I termini con cui tale convinzione viene espressa sono naturalmente diversi, ma non si tratta solo di una mera differenziazione letterale: mentre, infatti, nel codice di Cgil-Cisl-Uil si dice soltanto che « l'esercizio del diritto di sciopero deve garantire il massimo consenso dei lavoratori e degli utenti, attenuando per quanto possibile i disagi alla collettività », in quello della Cida ed in quello della Confsal si aggiunge che « un codice di autoregolamentazione ha valore nel contesto di un protocollo inteso a migliorare le relazioni tra le parti agenti, che si impegnano reciprocamente » e che « al senso di responsabilità delle organizzazioni dei lavoratori deve corrispondere un atteggiamento adeguato delle controparti ». In queste ultime affermazioni emerge una concezione dell'autoregolamentazione « non come rinuncia o limitazione del diritto di sciopero costituzionalmente garantito ma come

(52) La sottoscrizione dell'accordo da parte di questa confederazione è subordinata all'esito finale di un giudizio pendente circa la sua legittimazione come agente contrattuale, come si legge nella premessa del decreto.

insieme di comportamenti che assicurino i diritti fondamentali dell'utenza e del Paese»; pare quindi di notare un tentativo di coinvolgimento, o quantomeno di richiamo, della parte pubblica a far sì che gli impegni contrattuali assunti con il sindacato vengano pienamente rispettati.

Questa particolare *colorazione* dei codici, per quanto sia frutto della visione politico-sindacale di cui è portatore ogni sindacato, risente, a nostro avviso, del peculiare contesto in cui è inserita la richiesta di adozione dei codici medesimi: in altri termini, ponendosi quest'ultima come un requisito di legittimazione contrattuale (come accade nell'economia della legge quadro), non c'è poi da stupirsi che le organizzazioni sindacali la pongano in diretta relazione con quanto discende inevitabilmente dalla vicenda negoziale (e ciò, soprattutto, in termini di rispetto degli impegni che ne scaturiscono) (53).

Sempre restando nell'ambito delle premesse, pare interessante quella presente nel codice della Confedir: questa confederazione riconosce l'insufficienza del solo strumento dell'autoregolamentazione ed afferma la necessità di affiancarlo alla legge. « La Confedir prende atto che il Governo non ha provveduto finora a regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero, né attraverso i necessari accordi con le organizzazioni sindacali né mediante lo strumento legislativo... Posto che il diritto di sciopero è sancito dalla Costituzione a tutela dei lavoratori, vanno disciplinate le forme del suo esercizio, al fine di limitare gli eccessi che provocano gravi scompensi nei servizi pubblici essenziali. A tal fine il Governo dovrà innanzitutto stabilire con esattezza, di concerto con le organizzazioni sindacali, il termine di 'essenzialità', con riferimento alle esigenze primarie della collettività nazionale. È inoltre indispensabile che le norme di autoregolamentazione siano condivise da tutte le organizzazioni sindacali rappresentative delle categorie di un determinato settore e si rende, quindi, necessario che il Governo fissi

(53) Curiosa, per non dir altro, la premessa del codice della Cisl: « Preso atto di quanto emerso negli incontri di trattativa di cui sopra circa i rapporti tra le parti stipulanti l'accordo e circa l'opportunità di formulare ora un codice di autodisciplina del diritto di sciopero ».

Bisogna invero riconoscere ai responsabili della Cisl una notevole dote di *humor* quando parlano di « opportunità » di adottare il codice; a meno di non voler pensare, un po' maliziosamente, che ignorassero la disposizione dell'art. 11, seconda parte, della legge quadro!

le linee generali che consentano di realizzare un'intesa preliminare tra le stesse su basi uniformi ». Indubbiamente bisogna riconoscere che gli argomenti testé citati rivestono un'importanza di tutto rilievo: la Confedir non si è limitata a riproporre quella formula, quasi rituale, secondo cui il diritto di sciopero non deve ledere i beni sovraordinati; essa ha colto invece, con molto acume, i punti caldi della questione posti proprio dalla non certo brillante formulazione dell'art. 11, comma 5°. La proposta riguardante la definizione congiunta dei servizi essenziali (pur restando al Governo il compito di fissazione definitiva) è assai interessante perché, oltre a coinvolgere i sindacati in tale operazione, risolverebbe i problemi cui avevamo accennato in sede di interpretazione della lettera *b* dell'art. 11, comma 5° (in particolare, riguardo all'ingrato compito per i sindacati di indicare, nei propri codici, quali servizi essenziali salvaguardare), potendo così le organizzazioni sindacali contare su di una definizione certa ed univoca (54).

8. *b*) — Scendendo sul terreno dei contenuti dei singoli codici, si nota che tra loro non sono affatto concordanti (cosa del resto prevedibile data la diversa provenienza e la mancanza di una preventiva intesa tra le varie organizzazioni).

Il codice di Cigl-Cisl-Uil è l'unico che non preveda espressamente l'obbligo di preavviso non inferiore a 15 giorni: esso infatti rinvia ai singoli codici di autodisciplina dei vari comparti l'individuazione dei termini di preavviso. Ora, il rinvio ai codici dei comparti può essere ammissibile in ragione del fatto che il codice *de quo* si riferisce ad un accordo intercompartimentale, ma ciò può valere per oggetti diversi dal preavviso. Come previsto letteralmente all'art. 11, comma 5°, *sub a*, i codici devono contenere la previsione del preavviso *in ogni caso* (ivi compreso il codice allegato all'accordo intercompartimentale). Non si comprende quindi il perché dell'omissione, né, tantomeno, il fatto che sia stata permessa senza rilievi da parte del Governo.

Un altro particolare interessante consiste nella previsione della

(54) Quanto all'ultimo punto della premessa del codice della Confedir, l'idea che il Governo tracci la strada per un'intesa tra i vari sindacati riguardo all'autoregolamentazione ci sembra davvero meritevole di attenzione: si tratterebbe di un'attività preliminare che consentirebbe di evitare allo stesso Governo di perdere troppo tempo nella verifica dei codici. In verità, la *ratio* è un po' quella che sta alla base della terza « illazione » di RUSCIANO: un'autodisciplina concordata tra tutti i sindacati, eventualmente sottoposta a referendum tra tutti i dipendenti del settore interessato.

durata degli scioperi. Nel codice di Cgil-Cisl-Uil la durata del primo sciopero non può essere superiore ad un'intera giornata di lavoro, mentre quella riguardante i successivi scioperi (relativi alla stessa vertenza) non può superare le due giornate lavorative in un'unica soluzione. Nel codice della Cida la durata massima del primo sciopero è fissata in 24 ore, mentre per gli scioperi successivi si provvederà comparto per comparto. Il codice della Cisl parla solo di inammissibilità di scioperi intermittenti nel tempo nell'arco della stessa giornata lavorativa. Gli altri codici praticamente rinviano ai codici di comparto.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento dello sciopero nei servizi essenziali (art. 11, comma 5°, lettera *b*), più o meno tutti i codici rinviano ai codici compartimentali, riservandosi alcuni di fissare in essi quali siano i servizi essenziali.

Alcuni codici, come quello della Cisl, prevedono espressamente i periodi dell'anno in cui è interdetto lo sciopero (festività ecc.).

Soltanto il codice di Cgil-Cisl-Uil fa un generico riferimento alle possibili sanzioni in caso di comportamenti difformi dalle norme del codice (trattandosi comunque di sanzioni statutarie).

Senza dilungarci oltre in questa descrizione, occorre fare qualche considerazione. Innanzitutto i codici ora citati, più che veri e propri codici con precise norme, sono dichiarazioni d'intenti: la loro diffusa genericità, il costante rinvio ai codici di comparto e la mancanza di norme definite indicano sufficientemente la loro scarsa concretezza.

In secondo luogo, balza agli occhi che l'art. 11, seconda parte, è andato abbondantemente disatteso: è il caso della mancata menzione dell'obbligo di preavviso nel codice di Cgil-Cisl-Uil (violazione della lettera *a* dell'art. 11, comma 5°) ed è il caso, ancor più lampante, del codice della Cisl (più sopra menzionato) che è stato adottato a trattative concluse e ad accordo raggiunto (il Governo deve verificare l'adozione del codice come condizione per aprire le trattative e, pertanto, il codice va adottato in un momento precedente a quelle).

Ma quello che appare più grave è che ogni codice è un testo a sé stante che non concorda (per omissioni o difformità) con gli altri. Cosicché, come avevamo anticipato in sede di commento della norma, si possono creare le situazioni più diverse in caso di sciopero, mancando un coordinamento tra le varie discipline.

In verità, non c'è poi tanto da stupirsi: quelli sott'occhio sono i frutti di una norma che sconta ora la propria scarsa chiarezza e la carenza di una profonda riflessione in sede di formulazione.

Pare invero che l'unica soluzione sia quella di avviare una trattativa tra i vari sindacati ed il Governo che sfoci nella fissazione di regole comuni per tutti ed unificate in un solo codice (uguale per tutti) da allegare all'accordo. Ciò fatto si potrebbe anche discutere sull'opportunità di recepire o meno quelle norme nel decreto presidenziale che recepisce l'accordo (55): al di là delle varie prese di posizione in merito, sicuramente si attenuerebbe l'ostacolo (evidente invece nell'attuale situazione) dell'incostituzionalità *ex* articolo 39, comma 1°, cost., che abbiamo rilevato quando ci siamo occupati del problema dell'allegazione.

9. — Non è il caso di ripetere, in chiusura, le considerazioni (già esposte in precedenza) che scaturiscono dalle possibili interpretazioni della norma esaminata; è invece, a nostro avviso, molto più opportuno tentare di accertare se l'istituto dell'autoregolamentazione ne esca in qualche aspetto modificato.

All'inizio la norma non è affatto piaciuta al sindacato per l'invadenza con cui si è introdotta nell'edificio della propria libera autodeterminazione (56); in seguito, però, esso si è reso conto che « una normativa in base alla quale ciascun sindacato adotta un proprio codice, in fin dei conti abbastanza generico ed ambiguo, che viene soltanto *allegato* agli accordi » difficilmente può « produrre effetti circa l'uso del diritto di sciopero » (57). Infatti, nonostante la fissazione legale delle linee su cui sviluppare le norme di auto-disciplina, l'art. 11, seconda parte, ha lasciato sostanzialmente immutato l'ambito ed il grado della loro effettività. L'eventuale sistema sanzionatorio interno ad ogni sindacato non risulta intaccato e, pertanto, la comminazione di « sanzioni » a quei gruppi di lavoratori affiliati che pongano in essere una violazione del codice resta,

(55) In senso positivo si è espressa la Uil: v. BUGLI, *Relazione*, in AA.VV., *I conflitti di lavoro nei servizi pubblici essenziali*, Roma, 1980, p. 59.

(56) Cfr. a tale proposito, RUSSO, *Contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1982-1983*, a cura del Cesos, Roma, 1984, pp. 147 e 161.

(57) Così RUSCIANO e ZOPPOLI, *I diritti sindacali nel pubblico impiego*, in *Pol. dir.*, 1985, n. 2, pp. 333-334.

come precedentemente alla legge quadro, rimessa alla competenza e soprattutto alla volontà del sindacato.

Si può quindi affermare che, seppur guidata (58), l'autoregolamentazione — intesa come intervento autonomo sull'esercizio del diritto di sciopero — non appare di molto scalfita dalla disposizione summenzionata: con questo non si vuole affatto sottovalutare l'ambigua portata delle lettere *a* e *b* del comma 5° dell'art. 11 (che del resto si è già rilevata), ma solo indicare che se un mutamento rilevante esiste non è però in questa direzione.

Infatti l'art. 11 può essere identificato come foriero di cambiamenti, e non da poco, in un'altra prospettiva: quella delle contropartite, e cioè la prospettiva in cui al sindacato che intende essere coautore della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego lo Stato chiede di pagare un prezzo. Un prezzo che, però, rispetto al passato, è lievitato: prima della legge quadro, infatti, era richiesto solo il requisito della maggior rappresentatività, mentre ora, oltre a quello, si esige il codice di autodisciplina.

In un'ottica del genere, che forse più che di contropartite e di prezzi sembra meglio definibile come « doganale », il sindacato ha assunto — abbastanza di buon grado — il ruolo di onesto cittadino che paga il proprio dazio conscio della sua utilità sociale (a parte, come si diceva, qualche brontolio iniziale). Ma non è tutto: scavalcato dal legislatore, il sindacato si è presentato negli uffici competenti ed ha ufficialmente sottoscritto la fondatezza e la necessità di quella imposizione, assumendola come condizione indispensabile per poter *circolare* sulle *strade contrattuali* dei servizi pubblici.

La vera innovazione che l'art. 11 ha apportato all'autoregolamentazione risiede nel fatto che questa disposizione sembra aver aperto un orizzonte nuovo e particolare nel sistema delle relazioni sindacali: il primo sviluppo (o prolungamento) della norma è infatti già presente nel Protocollo sulle relazioni sindacali nel settore dei trasporti del 16 luglio 1984 (59).

Nella premessa di tale documento — che non riguarda esclusivamente i trasporti a gestione pubblica, ma che ciò nonostante rap-

(58) Così la definisce ZOLI, *La revisione dei limiti apposti al diritto di sciopero e l'autoregolamentazione « guidata »*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, II, p. 806 ss.

(59) Vedilo in appendice a RUSCIANO-TREU (a cura di), *La legge quadro*, cit., p. 204 ss.

presenta un progetto di regolamentazione del conflitto in uno dei settori essenziali — si riconosce, al punto 2, che « il ricorso non regolamentato ad azione diretta può provocare danni sperequati all'utenza rispetto agli stessi obiettivi dell'azione sindacale ed agli interessi datoriali »; in forza di ciò « le parti convengono sulla necessità di dare trasparenza e contestualità ad una reciproca volontaria autoregolamentazione dei poteri autonomi di comportamento » (punto 3); inoltre « le disposizioni del presente Protocollo si aggiungono, sostituendo ove esistenti clausole meno incisive rispetto agli obiettivi del presente Protocollo, a tutti i contratti, pattuizioni, accordi preliminari ed autoregolamentazione che le parti hanno adottato nei settori individuati e prevalgono su tutte le disposizioni dei contratti stipulati dalle Oo. Ss. aderenti alla Cgil-Cisl-Uil e da imprenditori iscritti alle associazioni datoriali firmatarie » (punto 4). Al punto 1 della parte dedicata al codice di comportamento delle aziende si legge: « Le Associazioni delle Aziende si impegnano ad intrattenere relazioni sindacali soltanto con le Oo. Ss. firmatarie dei contratti collettivi nazionali e si impegnano perché esse adottino, quando non lo abbiano fatto, codici di autoregolamentazione e procedure negoziali sostanzialmente equivalenti a quelli previsti nel presente Protocollo, investendo in caso di rifiuto l'autorità politica competente ». Infine al punto 1 della parte dedicata alle norme di attuazione si stabilisce che, in caso di violazione presunta delle norme pattizie contenute nel Protocollo, « le parti potranno ricorrere ad una sede neutrale, preventivamente individuata di comune accordo, che si pronuncerà in merito... Il soggetto neutrale, accertata la violazione, provvede affinché essa venga denunciata alla pubblica opinione, attraverso la stampa per esteso della notizia, a spese della parte responsabile, su tre giornali quotidiani a diffusione nazionale ».

Il protocollo consta di molti punti interessanti (60) che meritano un particolare approfondimento in una sede diversa da questa; da parte nostra ci siamo limitati a segnalare quegli argomenti che sembrano maggiormente collegati — anche se risiedono in una sede del tutto particolare (si tratta infatti di un'intesa tra le parti contrapposte) — alla logica che ha ispirato la norma della legge quadro

(60) V., in proposito, il commento di RUSCIANO e ZOPPOLI, *op. loc. ultt. citt.*, p. 334 ss.; cfr. anche ARCONTI, *Il protocollo sullo sciopero nei trasporti*, in *Contr.*, 1984, n. 5, p. 11 ss.

che abbiamo esaminato. Indubbiamente i punti indicati di cui alla premessa del Protocollo costituiscono un superamento di quella logica, laddove la autoregolamentazione viene individuata come reciproca e volontaria, convenendo le parti di darvi trasparenza e contestualità: pare che l'accento alla volontarietà sia fatto proprio per rivendicare la totale appartenenza della materia dell'autodisciplina alla sfera della libera autodeterminazione dei sindacati, escludendo quindi qualsiasi intervento esterno di imposizione (come invece sancisce l'art. 11). Viene inoltre dato rilievo a due concetti, la contestualità e la reciprocità, che sono elementi innovativi rispetto alle precedenti esperienze: in altri termini, l'autoregolamentazione non viene più individuata in un ambito meramente unilaterale, ma diventa un istituto che si modella in un'ottica più ampia e cioè negoziale; in pratica il sindacato chiede ed ottiene che la propria autodisciplina proceda di concerto con quella della controparte e che pertanto non resti più, come in passato, una scelta isolata (61). Nel Protocollo è quindi presente una parte riservata al codice di comportamento delle aziende che, come si legge nella sua parte finale, « vincola in modo rigoroso ciascuna organizzazione firmataria del presente Protocollo per le rispettive competenze, e le aziende ad essa iscritte » (punto 5, ultimo comma).

Sempre nella premessa è disposto che le norme del Protocollo prevalgono su tutte quelle che le parti abbiano già adottato, in caso sostituendo le clausole che risultino meno incisive rispetto agli obiettivi che lo stesso protocollo si propone: da questa affermazione si inferisce l'esigenza che le varie discipline esistenti o future siano conformi, e coordinate, a quanto fissato in via generale nel Protocollo. L'unica disposizione che però non potrà aver vigore nel settore dei servizi di trasporto gestiti da enti pubblici è quella che stabilisce il preavviso minimo di almeno 10 giorni, la quale, se riproposta *sic et simpliciter* in un codice adottato ai sensi dell'art. 11,

(61) In effetti il sindacato ha ottenuto che le direzioni aziendali adottassero anch'esse un codice delle proprie responsabilità. Ciò però non in un'ottica scambistica, stando almeno a quanto dichiarato dal segretario generale della Filt-Cgil Lucio DE CARLINI in un'intervista dello scorso giugno 1984: « ... noi non chiediamo uno scambio tra la nostra autoregolamentazione e quella altrui. Ciascuno deve fare la sua parte autonomamente rispetto alle regole che si è dato. Ma ciò che manca oggi è un codice di responsabilità da parte delle direzioni aziendali ». (in *Rass. sind.*, n. 25, 22 giugno 1984, p. 9).

comma 5°, della legge quadro, sarebbe nettamente in contrasto con la previsione, di cui alla lettera *a* della stessa norma, che fissa il preavviso minimo in 15 giorni.

Dove però la concezione dell'autoregolamentazione assunta nella legge quadro sembra aver ispirato il Protocollo, è al punto 1 del codice di comportamento delle aziende in cui le associazioni di queste si impegnano ad intrattenere relazioni sindacali solo con le organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi nazionali e a far sì che queste ultime, qualora non l'abbiano già fatto, adottino codici di autoregolamentazione che siano conformi in tutto a quanto contenuto nel Protocollo. Ma, come si può ben notare, se è vero che la linea ispiratrice di questo punto può essere rinvenuta nelle norme della legge quadro, è anche vero che nel Protocollo c'è uno sviluppo ulteriore o, meglio, un superamento dei principi affermati in quelle disposizioni. Infatti la legge quadro propone un criterio di congruità dei codici in relazione alle previsioni delle lettere *a* e *b* dell'art. 11, comma 5°, in stretto collegamento con il potere discrezionale di valutazione in merito che fa capo al Governo: un criterio di congruità caratterizzato da vincoli legali ed autoritativi.

Il Protocollo, invece, fissa la congruità dei codici in riferimento alle proprie disposizioni che sono necessariamente autonome e pattizie e, pertanto, più aderenti alla logica dell'autoregolamentazione. Al di là di questa differenza, che è comunque notevole e sostanziale e che mette in luce una possibile futura linea di politica sindacale in materia, nel Protocollo viene comunque confermato (e ciò vale anche per il settore privato) il privilegio (o, se si vuole, il premio) contrattuale per i soli sindacati che si autodisciplinano: un dato che, proprio perché assunto in un settore così rilevante come quello dei trasporti, potrà in futuro essere seguito anche in altri campi in cui vengono in gioco servizi essenziali.

L'ultimo collegamento cui qui si accenna è quello rinvenibile tra il conferimento di pubblicità ai codici, tramite l'allegazione agli accordi, e la sanzione della pubblicità, tramite la stampa su tre quotidiani di rilevanza nazionale, delle violazioni delle norme pattizie di cui al Protocollo. Nonostante le chiare differenze fra le due fattispecie, esiste, a nostro avviso, un *trait d'union*: nell'un caso il codice adottato e nell'altro il fatto che integra la violazione sono sottoposti alla pubblica opinione ed al suo giudizio. Ciò pone in particolare risalto, al di là della questione dell'efficacia dei codici

nei rapporti endoassociativi, che l'istituto dell'autoregolamentazione possiede ormai, sia nell'ottica legislativa che in quella sindacale, una valenza del tutto pubblica, proprio perché è riferito ad una materia in cui affiorano molteplici interessi tutti riconducibili alla vita e ai diritti dell'intera collettività sociale.

Da questi brevi cenni di confronto emerge con sufficiente chiarezza che la sfida lanciata dal legislatore con la legge 93/1983 è stata raccolta prontamente dai sindacati aderenti alle tre maggiori confederazioni i quali, per ora nel settore dei trasporti, hanno già formalizzato la propria risposta riguardo a ciò che il Parlamento aveva disposto circa l'autoregolamentazione: una risposta che, pur rivendicando la propria libertà ad occuparsi della materia, segue (pur tentandone un superamento) le linee tracciate dall'art. 11, seconda parte. In fondo i sindacati aderenti alla « triplice » hanno un particolare interesse a non discostarsi troppo da quelle linee, visto che fino ad oggi sono stati sempre protagonisti di primo piano degli accordi raggiunti nel pubblico impiego, e ciò in forza di quello *status* che è stato loro costantemente riconosciuto: la maggior rappresentatività.

Quanto alle altre organizzazioni sindacali, per lo più hanno in mano il solo strumento dello sciopero, spesso usato in modi non certo ortodossi, per far sentire la propria voce (come nel caso del recente sciopero dei medici dipendenti dal Servizio sanitario nazionale).

Si viene così a creare una profonda spaccatura nel mondo sindacale che vede, da una parte, Cgil-Cisl-Uil nel ruolo di interlocutori privilegiati dei pubblici poteri e che, in quanto tali, si mostrano disposti (nelle parole e nei fatti) ad attuare le proprie azioni di autotutela in modo ordinato e responsabile in base a regole che si sono dati; dall'altra, alcuni dei sindacati autonomi che sembrano per il momento tagliati fuori dalla vicenda e continuano così a porre in essere forme di lotta ben poco rispettose dei diritti degli utenti. Così facendo, però, non si accorgono che contribuiscono essi stessi a quella *conventio ad excludendum* nei loro confronti che si fonda già su dati di diritto positivo.

In conclusione si può affermare che le linee di sviluppo del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego sono già tracciate: esse corrono sui binari paralleli della maggiore rappresentatività e dell'autoregolamentazione. Quest'ultima ha in sé, qualora il sindacato sappia assumerla responsabilmente in tutti i suoi aspetti,

le potenzialità per divenire finalmente quello strumento efficace di controllo democratico della conflittualità che finora non è stato; certamente d'ora in poi (cioè dalla legge quadro) essa è e sarà anche una condizione imprescindibile di legittimazione contrattuale.

Quanto alla maggiore rappresentatività, c'è solo da augurarsi che possa essere, come nell'art. 19 st. lav., « sinonimo di effettività » (62), della qual cosa, nel campo del pubblico impiego, è lecito un poco dubitare.

Pesaro, marzo 1986.

(62) Cfr. VARDARO, *Verso un nuovo rapporto tra legge e contratto*, in *Pol. dir.*, 1985, n. 3, p. 436, il quale ritiene, a nostro avviso giustamente, che solo così la maggiore rappresentatività può non costituire una violazione del principio della libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1°, cost.