

SCIOPERO DI ACCREDITAMENTO ED ONERI DI COMUNICAZIONE. IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA *

Valerio Talamo**

[Abstract IT] Lo sciopero nei servizi pubblici perde la tradizionale composizione binaria e si triangolarizza: al centro, estraneo alla vertenza in corso, ma vittima e ostaggio, vi è il cittadino-utente. Quando lo sciopero nei servizi viene promosso da sindacati a scarso seguito è spesso strumentale all' "effetto annuncio" e serve per accreditare l'organizzazione sindacale a prescindere dall'esistenza di una vertenza e dalla sua soluzione. In questi casi l'adempimento agli oneri di comunicazione previsti dalla legge ne amplifica la risonanza, contribuendo al disagio a cui l'onere di comunicazione vorrebbe ovviare, determinando un allarme sociale non giustificato dagli effettivi tassi adesione allo sciopero. Nel saggio si analizzano gli oneri di comunicazione imposti dalla legge del 1990 e la loro ratio anche alla luce di questi effetti distorsivi, rispetto a quali si avanza un'ipotesi di soluzione alla luce di un'esperienza in corso. Inoltre, si descrive come il Dipartimento della funzione pubblica ha rimodulato, anche in relazione a queste criticità, la sua offerta di informazione nell'ambito di una più generale reingegnerizzazione dei processi sulla base dei paradigmi della dematerializzazione e della digitalizzazione.

[Abstract EN] **Strike accreditation and burden of communication. the role of the department for public administration** The strike in public services loses its traditional binary composition and becomes triangular: at the centre, unrelated to the dispute in progress, but victim and hostage, is the citizen-user. When strikes in the services are promoted by unions with a small following, they are often instrumental to the 'announcement effect' and serve to accredit the union organisation regardless of the existence of a dispute and its resolution. In these cases, the fulfilment of the legal burden of communication amplifies its resonance, contributing to the unease that the burden of communication would like to obviate, causing social alarm that is not justified by the actual strike adhesion rates. The paper analyses the communication burdens imposed by the 1990 law and their rationale also in the light of these distorting effects, in respect of which a solution hypothesis is put forward in the light of an ongoing experience. Furthermore, it describes how the Department for public administration has remodelled its information mode, also in relation to these critical issues, in the context of a more general processes re-engineering on the basis of dematerialisation and digitalisation standards.

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. - 2. Alla ricerca della trasparenza in materia di sciopero nei servizi pubblici. - 3. L'eterogeneità dei fini dell'informazione all'utenza negli scioperi di accreditamento. Un'ipotesi de iure condendo. - 4. Come il Dipartimento per la Funzione pubblica adempie agli oneri di comunicazione. L'esperienza del "cruscotto degli scioperi". - 5. Conclusioni.

1. Premessa introduttiva.

In questa riflessione si verificherà preliminarmente la nozione di trasparenza accolta dalla legge n. 146 del 1990, di cui gli oneri di comunicazione costituiscono il naturale precipitato (*infra* 2). Successivamente verranno analizzate alcune caratteristiche dall'autotutela collettiva alla luce della terziarizzazione del conflitto nei servizi pubblici e della connessa "triangolarizzazione" della vertenza. Tale analisi permetterà di evidenziare come, per una sorta di eterogenesi dei fini, gli oneri di comunicazione in alcune ipotesi patologiche generano effetti inattesi e perversi che finiscono per alimentare la patologia stessa.

Quando l'azione sindacale si proietta negli spazi "pubblici", uscendo dal confine bipolare del conflitto industriale, coinvolge interessi estranei alle parti direttamente in causa e manipola le regole "non scritte" dello sciopero, in quanto la "forza" dello stesso non dipende dal numero dei lavoratori che vi aderiscono (o dalle perdite economiche inflitte alla controparte), ma dall'effetto vulnerante determinato dall'interruzione del servizio nei confronti degli utenti (¹).

La triangolarizzazione del conflitto favorisce ed alimenta una conflittualità corporativa che sfugge al dominio ed al controllo confederale ed "incentiva" una frammentazione in gruppi e sottogruppi che destruttura le relazioni sindacali nonché la stessa razionalità intrinseca dell'autonomia collettiva.

Nel solo anno 2019 si sono registrate più di 2300 proclamazioni di sciopero nei servizi pubblici: il numero di quelli proclamati da organizzazioni sindacali non rappresentative secondo le regole del pubblico impiego costituisce la maggioranza e genera tassi di adesione pressoché irrilevanti e mai superiori all'1,2%.

In questi casi l'informazione all'utenza favorisce un allarme sociale non giustificato dall'effettiva partecipazione all'astensione collettiva, contribuendo al disagio che dovrebbe attenuare (*infra* 3).

Si passerà infine a descrivere come il Dipartimento della funzione pubblica adempie agli oneri di comunicazione imposti dalla legge 12 giugno 1990, n. 146 e di come sia andata aggiornandosi l'offerta di informazione, alla luce sia dell'adesione ad una nozione di accesso totale generalizzato (si torna quindi alla trasparenza, in una delle sue più aggiornate accezioni), sia in applicazione dei paradigmi della digitalizzazione e della dematerializzazione dei processi, ma anche per scongiurare quell'eterogenesi di fini di cui si parlava poc'anzi (*infra* 4).

¹ * Il saggio costituisce la trasposizione, con alcune integrazioni e l'aggiunta delle note bibliografiche, dell'intervento pronunciato nell'occasione del convegno tenuto il 9 aprile 2024 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza": Diritto di sciopero e diritti di informazione, organizzato dalla Commissione di Garanzia sui servizi pubblici essenziali, dall'Università "La Sapienza" nonché dal Dipartimento di Scienze Giuridiche e dal Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale presso la stessa Università. Si ringraziano Mimmo Diorio, Federica Lipari e Marina Bruni per aver collaborato al reperimento dei dati cui si fondano i commenti di questo scritto.

** Valerio Talamo è il direttore generale dell'Ufficio per le Relazioni Sindacali presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le affermazioni e le proposte contenute in questo scritto costituiscono opinioni personali dell'Autore, non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza, né ne rappresentano il pensiero o gli intenti.

M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, in *Contrattazione, rappresentatività, conflitto*, Ediesse, Roma, 2000, p. 73.

Il saggio verrà concluso con brevi considerazioni di sintesi e con un'ipotesi di soluzione delle criticità affrontate nel testo, già avanzata in dottrina ed alla luce di un'esperienza in corso nonché con un riferimento ad alcune importanti delibere della Commissione di Garanzia degli scioperi nei servizi pubblici in cui si estrinsecano i poteri "normativi" rivitalizzati dalla novella n.83 del 2000 ⁽²⁾, ultimo atto normativo curato in prima persona da Massimo D'Antona prima del Suo efferato omicidio ⁽³⁾ (*infra* 5).

2. Alla ricerca della trasparenza in materia di sciopero nei servizi pubblici.

La nozione di trasparenza avallata dalla legge n. 146 del 1990 (d'ora in poi legge) non pare rispondere al dialogo cooperativo della legge n. 241 del 1990 e ancora più della legge n. 33 del 2013, nonostante ne faccia proprie alcune finalità. Nemmeno occorre scomodare Filippo Turati ed il suo famoso discorso alla Camere del 1908 sull'amministrazione «*casa di vetro*», che presenta comunque valore assiomatico. Neanche, infine, assume la connotazione "etica", funzionale alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità, contenuta nella legge n. 190 del 2012. Viene invece accolta un'accezione che da una parte richiama l'*accountability* ed è preposta alla *customer satisfaction* delle carte dei servizi ⁽⁴⁾ e dall'altra richiama i diritti di cittadinanza amministrativa, il governo aperto di matrice europea, caratterizzato dall'accesso totale ad atti e documenti detenuti dall'Amministrazione.

Alla prima nozione di trasparenza (quella della *customer satisfaction*) conduce la lettera e la *ratio* dall'articolo 2, comma 6, della legge, allorché viene richiesto agli enti erogatori di dare comunicazione agli utenti, in forme e tempi adeguati, dello sciopero e dei modi/tempi di erogazione dei servizi durante il medesimo, unitamente alle misure per la riattivazione degli stessi. Nella identica logica di garanzia dell'adeguato livello di servizio pubblico, la legge chiama gli enti erogatori a rendere nota la pronta riattivazione del servizio al termine dell'astensione ed a comunicare, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, quelli che saranno comunque garantiti ed i relativi orari come definiti dagli accordi sulle prestazioni indispensabili (art. 2, commi 2 e 6 della legge).

La comunicazione qui tocca la vita delle persone, il diritto del cittadino a servizi pubblici di qualità secondo *standard* qualitativi e quantitativi chiari e predeterminati, che fondano veri e propri diritti di cittadinanza amministrativa, giuridicamente azionabili e che trovano,

2 La novella alla legge 12 giugno 1990, n.146, recata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, amplia i poteri normativi della Commissione di Garanzia, privilegiando il raccordo fra sistema contrattuale e ricorso al conflitto, rafforzando le procedure di raffreddamento e preventive e fornendo maggiore risalto al disagio derivante dall'astensione, in modo di intervenire miratamente sui servizi pubblici incisi dallo sciopero nell'ottica della tutela dell'utente finale degli stessi.

3 Massimo D'Antona fu ucciso il 20 maggio 1999 da un comando delle brigate rosse, atroce epigono della follia terroristica che sembrava essersi conclusa alla fine del decennio precedente. Quest'anno ricorrono 25 anni dalla Sua scomparsa ed a Lui, le cui riflessioni continuano ad accompagnarci ed a percorrere il nostro tempo, è idealmente dedicato questo scritto.

4 Su cui M. CIRCI, *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?* in *Giornale dir. amm.*, 2001, n. 6, p. 636; G. VESPERINI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, n. 1, p. 31, G. VESPERINI S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997, pp. 69 ss., ma *passim.*, S. BATTINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi e la carta dei servizi pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, n. 7, p. 69, nonché, *all'origine del processo*, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio*, 1993 (quaderno curato da Sabino Cassese).

appunto, rappresentazione nelle carte dei servizi. Queste sostanziano un vero e proprio patto, chiaro e definito, fra cittadino ed amministrazione, con una sua propria diretta esigibilità e che comporta, in caso di inadempimento, sanzioni amministrative e risarcimenti (5). Nondimeno la finalità di tali informazioni è anche quella di consentire all'utenza di avere il tempo per assumere quegli accorgimenti (ad esempio utilizzando servizi alternativi) per minimizzare i disagi derivanti dalla sospensione o riduzione del servizio erogato.

Alla seconda finalità (*accesso globale e governo aperto*), rispondono invece le informazioni richieste dall'art. 5 della legge: informazioni *ex post*, relative al numero dei lavoratori che hanno partecipato all'astensione collettiva, alla durata della stessa ed alle trattenute effettuate secondo la disciplina vigente.

Se, quindi, la trasparenza nella prima accezione appare strumentale alla garanzia degli *standard* dei servizi per garantire l'esercizio di libertà individuali e collettive protette dall'ordinamento, la seconda sembra assumere valore di per sé. Fra le righe, tuttavia, anche in questo caso si può leggere una finalità di tutela implicita per il cittadino-utente fruitore attivo del servizio pubblico e per le amministrazioni coinvolte: entrambi devono essere messi in condizione di conoscere l'impatto, in termini di adesione, di ogni sciopero, per potere effettuare giudizi prognostici nell'occasione di future astensioni e comportarsi di conseguenza al fine di minimizzarne le conseguenze pregiudizievoli.

3. L'eterogenesi dei fini dell'informazione all'utenza negli scioperi di accreditamento. Un'ipotesi *de iure condendo*.

L'adempimento degli oneri informativi, tuttavia, come anticipato in premessa, rischia per un'eterogenesi dei fini di generare effetti inattesi o imprevisi, massimizzando l'allarme sociale e, di riflesso, il potere vulnerante degli scioperi "polvere" (o <*polverone*> secondo la

5 Si pensi sia alla *class action* ex art. 140-bis, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 «Codice del consumo», avente ad oggetto «l'accertamento delle responsabilità e l'accertamento al risarcimento del danno ed alle restituzioni in favore degli utenti consumatori» ed a quanto previsto dall'art. 7-bis della legge n. 146 del 1990, che legittima l'intervento delle associazioni degli utenti, riconosciute ai fini della legge 30 luglio 1998, n. 281 (ora abrogata e sostituita dal Codice del consumo). In particolare, le disposizioni per ultimo citate riconoscono azione in giudizio «anche al solo fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti» con riferimento ad alcune ipotesi tipizzate ma sempre allorché dai comportamenti sanzionabili consegue un pregiudizio al diritto di usufruire con certezza dei servizi pubblici «secondo standard di qualità e di efficienza» (laddove tali standard possono bene essere individuati facendo riferimento a quelli definiti tramite le Carte dei servizi). Sulla stessa scia, nella legge n. 146 del 1990, l'art. 13, lett. a), prevede che Commissione di garanzia è tenuta ad interpellare le associazioni dei consumatori e degli utenti nell'ambito della procedura che porta alla delibera di inidoneità delle prestazioni indispensabili ovvero nei casi in debba adottare una delibera provvisoria. Su questa prospettiva v. R. SANTUCCI, *Efficacia o inadeguatezza della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, n. 3, p. 662, nonché E. E. BOCCAFURNI, *L'attività della Commissione di garanzia. Contemperamento dinamico tra diritti e governo del conflitto collettivo*, *Adapt Labour studies*, 2021, pp. 102 ss., con rilievi critici relativamente all'effettività dello strumento della *class action*. V. ancora in giurisprudenza Tar Lazio, Roma, sez. I, sentenza 13 febbraio 2012, n. 1416, in *Giornale dir. amm.* 2012, 11, 1096, con commento di U. G. ZINGALES, *La class action pubblica e i suoi limiti nelle ipotesi di disfunzioni organizzative. Una sentenza monito* nonché, in dottrina, F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi*, 2010; G. FIDONE, *Efficacia ed efficienza nella riforma della pubblica amministrazione. Dalle misure per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico all' "azione per l'efficienza"*, in *Foro amm.* - e, ancora,

definizione di Mimmo Carrieri)⁽⁶⁾, come sono quelli proclamati da associazioni spesso prive di apprezzabile seguito ed a volte quasi “effimere”. In questi casi le organizzazioni proclamanti, nonostante la bassa adesione all’azione di autotutela, contano sul noto *effetto annuncio* per generare quell’allarme sociale che concreta, in alcuni casi, vere e proprie ipotesi di comportamento sleale (sebbene in una nozione diversa da quella accolta dalla legge all’art. 2, comma 6, che si riferisce propriamente allo sciopero proclamato e nella sua imminenza revocato al solo fine di lucrare del clamore generato dal citato *effetto annuncio*)⁽⁷⁾.

La problematica è oltremodo complicata dall’introduzione, ad opera della novella della legge n. 83 del 2000, delle regole sulla rarefazione oggettiva, volte ad imporre intervalli minimi tra l’effettuazione di più scioperi successivi che incidono sul medesimo bacino di utenza, in modo da non pregiudicare in modo irragionevole il diritto garantito dal servizio pubblico su cui l’astensione viene ad incidere (art. 2, comma 2, della legge). La cogente applicazione del principio provoca una corsa alla *prenotazione* degli spazi disponibili per l’effettuazione dello sciopero, con esclusione di azioni ad opera di sindacati anche più rappresentativi che rivendicano un loro spazio per esercitare analogo diritto e per ragioni realmente connesse all’esistenza (e preposte alla soluzione) di una vertenza in atto.

Siamo nel cuore delle peculiari caratteristiche dello sciopero nei servizi, che impone una “triangolarizzazione” della vertenza in cui si fuoriesce dalla contrapposizione “binaria” lavoratore-datore di lavoro ed in cui gli effetti dello sciopero sono fatalmente destinati a ricadere sul cittadino-utente, estraneo alla contesa in atto, di cui diventa, suo malgrado, vittima ed “ostaggio”⁽⁸⁾.

Da tempo lo sciopero è uscito fuori dai confini della fabbrica e si è accomodato nel settore terziario, dove non di rado da strumento rivendicativo evolve anche ad espediente di visibilità e legittimazione, che appare ancora più importante in un ambito, quello delle relazioni sindacali, in cui i rapporti di forza derivano anche dal reciproco riconoscimento.

Lo sciopero di “accreditamento” ci interroga per la sua strumentalità e perché è all’origine di un vero circuito vizioso a cui contribuiscono, amplificando l’effetto annuncio della proclamazione, tutti i soggetti tenuti a fornire l’informazione all’utenza.

La comunicazione dei *mass-media* (spesso estremizzata) incrementa la pressione dell’opinione pubblica che genera allarme sociale; il danno ai rappresentati è di pungolo ai

U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione: la class action*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, p. 246.

6 M. CARRIERI, *Lo sciopero polverone: si può contenere?* in *Dir. lav. mer.*, 2017, n. 2, p. 225. Sono usuali sul tema le segnalazioni della Commissione di garanzia (v. per esempio la *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli sull’attività della Commissione del 2017*, IPZS, 2018).

7 La slealtà del comportamento sindacale deriva in queste ipotesi dalla circostanza che la revoca viene disposta tardivamente, solo dopo che è stata fornita l’informazione all’utenza. Lo sciopero in questi casi è palesemente funzionale al clamore che genera l’annuncio dello stesso, senza alcuna volontà di esperire l’azione di autotutela. Viene peraltro sanzionata la revoca *tardiva e volontaria* ma non quella *fisiologica*, che discende dalla composizione della vertenza (ad esempio in seguito all’esperienza del tentativo obbligatorio di conciliazione), né quella *forzosa*, a seguito dell’accoglimento della apposita richiesta effettuata dalla Commissione di garanzia o dell’autorità competente ad emanare l’ordinanza di precettazione.

8 Sul tema sono ancora attuali le considerazioni di A. ACCORNERO, *La terziarizzazione del conflitto ed i suoi effetti*, in G.P. CELLA (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 275. Mi sia consentito il rinvio anche a V. TALAMO, *La privatizzazione del pubblico impiego e l’opera di Massimo D’Antona. Per non dimenticare*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, n. 2, p. 243.

rappresentanti che sono spinti a dare risalto, diretto o indiretto, alla controparte, riconoscendola e facendola riconoscere dai lavoratori; la controversia si pubblicizza, la vertenza si politicizza. In ogni caso la forza dello sciopero in questi casi risulta non dai tassi di adesione, che si rivelano anche molto bassi, ma dall'effetto vulnerante o potenziale dell'interruzione del pubblico servizio.

È evidente quindi che le regole del gioco possono risultare manipolate ed in un certo modo falsate dalla presenza di utenti terzi esterni all'arena conflittuale. In un terreno in cui le parti sono portatrici di interessi collettivi ma potenzialmente negoziabili o mediabili, viene messa in crisi la stessa razionalità dell'autonomia collettiva, in quanto i soggetti in causa sono spinti ad utilizzare la risorsa sciopero non per la tutela di un interesse comune o collettivo, ma per ottenere quel riconoscimento che dovrebbe invece derivare dalla propria rappresentatività e capacità di mobilitazione.

Lo sciopero di accreditamento pare peraltro concausa ma anche effetto della frantumazione corporativa, ai limiti della rarefazione, del mondo del lavoro, sempre più soggetto a spinte individualistiche e disaggreganti che mettono in discussione il modello di solidarietà sociale ⁽⁹⁾. Nel solo anno 2019 si sono registrate 2345 proclamazioni di sciopero nel settore dei servizi, ciò che sembra confermare l'opinione secondo cui il diritto di sciopero ha cessato la sua tradizionale funzione strumentale al raggiungimento di obiettivi rivendicativi per assumere quella di «un indispensabile momento di legittimazione di un pletorico mondo sindacale» ⁽¹⁰⁾. Queste tendenze risultano peraltro confermate da un censimento operato sui dati contenuti nel "cruscotto degli scioperi" e nella piattaforma GePAS del Dipartimento della funzione pubblica (*infra* 4).

Con esclusivo riferimento agli scioperi nazionali o generali, quelli proclamati da organizzazioni sindacali non rappresentative sono in ragione d'anno sempre superiori al 50% (con percentuali che vanno dal 53,85% al 69,8%), con tassi di adesione particolarmente bassi e mai superiori all'1,2% (*vedi tabella seguente*).

ANNO	TOTALE SCIOPERI PROCLAMATI	Di CUI PROCLAMATI DA OO.SS. NON RAPPRESENTATIVE		
		In valore assoluto	In valore percentuale	Percentuale media di adesioni del personale
2020	26	14	53,85%	0,48
2021	37	25	67,57%	0,81
2022	42	32	76,19%	1,12
2023	39	27	69,23%	0,95
2024 FINO AL 09.05.2024	13	8	61,54%	1,02

9 Sul punto mi sia consentito il rinvio alle osservazioni conclusive contenute in V. TALAMO e L. CAPOGNA, *Le droit di greve en Italie*, in *Chaiers de la fonction publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, 2005, p. 20.

10 L. PROSPERETTI, *Relazione sull'attività della Commissione di garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici, 1° ottobre 2001 - 31 ottobre 2002*, IPZS, p. 53. Va comunque considerato che il numero degli scioperi proclamati è andato via via riducendosi, dai 1618 dell'anno 2022 ai 1649 del 2023 (dati della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali contenuti nella *Relazione annuale 2024 sull'attività svolta nel 2023*).

E' chiaro che in questo contesto l'adempimento dell'onere di informazione invece di favorire l'utenza, al fine di permettergli di fronteggiare le conseguenze negative dell'astensione, finisce con il fornire una cassa di risonanza e quasi incentivare azioni di sciopero a volte efferate, generando un allarme sociale che non sarebbe giustificato dai tassi di adesione effettiva.

Il cittadino, fruitore del servizio pubblico interessato dall'astensione, viene pregiudicato due volte. La prima perché "sviato" da un'informazione che può suggerirgli reazioni non giustificate dagli effettivi successivi impatti dell'azione di autotutela (fino a misure estreme, come può essere quella della famiglia che non invia l'alunno alla scuola in sciopero o al cittadino costretto a prenotare un'auto a noleggio per fronteggiare i rischi di una proclamazione nei trasporti pubblici); in secondo luogo perché il sindacato a scarso seguito, a prescindere dalla pretesa che vuol far valere, è paradossalmente incentivato a scioperare proprio per la gratuita pubblicità derivante dall'adempimento degli oneri di informazione che lo accredita sul proscenio garantito delle relazioni sindacali che vive del riconoscimento tra le controparti. L'effetto ultimo è che in questi casi l'informazione amplifica proprio quel pregiudizio all'utenza che dovrebbe essere preposta a fronteggiare.

A ben vedere, si verifica in questi casi un cortocircuito fra il diritto dei cittadini ad essere avvertiti degli scioperi che "realmente" possono inficiare le pretese ad un servizio pubblico di qualità e quello del sindacato, che si avvantaggia di una pubblicità che è causa diretta del disagio che provoca e che a sua volta è funzionale all'accreditamento dell'organizzazione sindacale.

Se questi sono i termini della questione è chiaro la declinazione del concetto stesso di informazione, obiettivo trasversale a tutta la legge n. 146 del 1990, si attegga in termini molto più complessi e del tutto nuovi rispetto a quelli tradizionali, perché la stessa proclamazione dello sciopero nella società dell'informazione si presta a divenire oggetto di una strategia comunicativa preordinata alla ricerca di visibilità⁽¹¹⁾.

La materia potrebbe richiedere quale aggiustamento normativo, nonostante la nostra storia nazionale non sia propensa ad interventi in questo ambito, predicando più nei fatti che nelle parole un convinto «*astensionismo legislativo*» dal quale deriva la nota «*bassa intensità regolativa*» del nostro diritto sindacale⁽¹²⁾. Non sarebbe a tale riguardo possibile un intervento che imponga quali gestori della conflittualità, come pure alcuni Autori hanno sostenuto, i soggetti collettivi dotati di maggiore consistenza associativa⁽¹³⁾. Questo

11 V. P. BELLOCCHI, *Relazione annuale 2024 sull'attività svolta nel 2023*, presentata alla Camera dei Deputati il 18 giugno 2024.

12 L. ZOPPOLI, *La fine del diritto sindacale a bassa intensità regolativa*, in AAVV., *Le relazioni sindacali nell'impresa*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 339. V. sul tema anche M. D'ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1989, n. 1, pp. 9 ss. e A. BELLAVISTA, *A proposito di alcuni progetti di legge sindacale*, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione*, Ediesse, Roma, 2016, p. 130.

13 Per il cospicuo dibattito in tema e senza alcuna pretesa di esaustività, v. fra gli altri, M. RUSCIANO, *L'applicazione delle norme sullo sciopero al trasporto ferroviario*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano, 2004; T. TREU, *Il conflitto e le regole*, *Relazione al XIII Congresso dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, tenutosi a Ferrara nei giorni 11-13 maggio 2000* pubblicata in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2000; G. SANTORO PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2017, p. 81; ID., *Relazione del Presidente della Commissione di*

approccio metterebbe in discussione la nozione accolta dal costituente dello sciopero quale diritto della persona ad esercizio collettivo ed a titolarità individuale⁽¹⁴⁾, impattando con gli articoli 39 e 40 della Costituzione: la libertà sindacale (dell'art. 39) comprende sicuramente l'autotutela collettiva (dell'art. 40) ed entrambe sarebbero inficiate qualora si attribuissero solo ad alcuni soggetti. Come sarebbe possibile attribuire solo ad alcuni soggetti l'autotutela collettiva, che sicuramente fa parte della libertà sindacale? Non si limiterebbe in questo caso in modo illegittimo la libertà sindacale, tutelata in via diretta dell'art.39 comma 1, Cost.? Analogamente, qualora lo sciopero fosse esperibile solo dalle organizzazioni più rappresentative, non sarebbe sacrificata la titolarità individuale allo sciopero di quei dipendenti che non si riconoscono nelle posizioni delle organizzazioni più rappresentative?⁽¹⁵⁾ Un itinerario percorribile *de iure condendo* potrebbe essere quello di prevedere la preventiva comunicazione, da parte dei dipendenti, della propria adesione all'azione di sciopero.

La preoccupazione per cui, in siffatto modo, si determinerebbe una compressione della libertà individuale di sciopero non coglie nel segno. In questo caso, infatti, non si inciderebbe sulla titolarità individuale dello sciopero ma sulle sue concrete modalità di esercizio, che ricadono nella riserva di legge dell'art. 40 Cost.. Va infatti sempre ricordato che lo sciopero è un "*diritto fra i diritti*", che vive "*dentro*" la Costituzione e quindi non è incondizionato e va, invece, necessariamente contemplato attraverso la fissazione di regole di svolgimento che rispondano a tutti gli interessi di rango costituzionale coinvolti⁽¹⁶⁾.

Né appare di pregio l'usuale critica per cui in questa maniera si inficerebbe la tutela della *privacy*. E non solo perché in ogni caso l'individuazione della persona che sciopera sarebbe

garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici per l'anno 2016, 9. Cfr., anche, A. ZOPPOLI, *Relazioni industriali e risorse umane, diritto di sciopero e rappresentatività sindacale: il paradosso dei servizi essenziali tra sistema "di fatto", istanze di moderna democrazia e bilanciamento dei diritti*, in *Diritto rel. ind.*, 2017, n. 4, p. 1145 nonché, ancora, M. D'ANTONA, <<Chi rappresenta chi>>; *i debiti della decima legislatura*, in *Lavoro e dir.*, 1992, p. 54.

14 In realtà in dottrina non è pacifico l'accoglimento di una nozione di sciopero quale *diritto a titolarità individuale ed esercizio collettivo*, nonostante sulla stessa converga in buona sostanza lo *ius receptum* giurisprudenziale e la stessa genesi del diritto di sciopero nella Costituzione come si evince dalla lettura dei lavori dell'Assemblea costituente. Titolare del diritto è colui è legittimato dalle norme al comportamento-astensione, per cui viene sussistere una divaricazione fra titolarità dello sciopero (diritto attribuito direttamente al lavoratore) e suo concreto esercizio, che può essere limitato sulla base della legge (riserva di legge ex art. 40 Cost.). Ma le limitazioni delle modalità di esercizio dello sciopero non si estendono alla titolarità: per cui il diritto di sciopero si configura quale diritto assoluto della persona (e non dell'organizzazione sindacale). Per l'ampio dibattito sul tema si veda la molto esauriente ricostruzione di F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la novelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2009, n. 3, p. 123.

15 Così anche R. SANTUCCI, *Efficacia o inadeguatezza della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, *cit. passim*.

16 M. RUSCIANO, *Diritto di sciopero ed assetto costituzionale*, in T.E. FROSINI-M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e diritti costituzionali*, Milano Giuffrè, 2010. Già Pietro Calamandrei avvertiva che <<dal momento in cui lo sciopero ha accettato di diventare un diritto esso si è adattato necessariamente a sentirsi prefiggere condizioni e restrizioni di esercizio>> (P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Riv. giur. lav.*, 1952, n. 3). Sulla ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sul diritto di sciopero, diritto fondamentale ma non incondizionato, cfr. P. TOSI, *Diritto di sciopero e rappresentatività costituzionale*, *cit. e, amplius*, G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente ed il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli, Torino, 2021, in cui, soprattutto, P. PASCUCCI, *L'Assemblea costituente ed il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, pp. 123-249.

comunque conosciuta all'esito dell'astensione, ma soprattutto perché si potrebbero in ogni caso attivare quelle cautele informatiche per rendere la segnalazione neutra a garanzia della riservatezza⁽¹⁷⁾. Non può essere in ogni caso revocato in dubbio, in ogni caso, che il nostro ordinamento conosce efficaci strumenti di tutela antidiscriminatoria, sia collettivi (ad es. art. 28 della legge n. 300 del 1970), che individuali (ad es. artt. 15 della legge n.300 del 1970; art. 4 della legge n. 604 del 1966; art. 3 della legge n. 108 del 1990; art. 28, legge 150 del 2011 nonché l'intero d.lgs. 9 luglio 2003, n.216).

È questa, d'altra parte, la modalità prescelta, per via pattizia, dall'Accordo sui servizi minimi essenziali del settore Scuola del 17 dicembre 2020, che rappresenta il banco di sperimentazione più avanzato in tema, sottoscritto da un'Aran illuminata e da Organizzazioni sindacali responsabili e cooperative. Qui si prevede espressamente che i dirigenti scolastici invitino in forma scritta il personale a comunicare se intenda o meno partecipare allo sciopero allo scopo di garantire (a ragion veduta) la continuità delle prestazioni indispensabili. La preventiva comunicazione, quindi, è un obbligo contrattuale, vincolante *erga omnes* nei confronti degli addetti del comparto in virtù dell'efficacia soggettiva generalizzata rivestita dai contratti collettivi nel lavoro pubblico, già riconosciuta costituzionalmente compatibile (*infra* nota 30), il cui mancato adempimento sarebbe sanzionabile a titolo di responsabilità disciplinare⁽¹⁸⁾.

Inoltre l'Accordo, per le stesse finalità, impone all'istituzione scolastica di rendere conto alle famiglie in forme adeguate (esemplificativamente tramite siti internet, comunicazioni via e-mail, registri elettronici), dei dati relativi alla rappresentatività sindacale delle organizzazioni proclamanti, delle percentuali di voti raccolti da tali organizzazioni sindacali nelle ultima elezione delle RSU avvenuta nella singola istituzione scolastica nonché delle percentuali di adesione registrate, a livello di istituzione scolastica, nel corso di tutte le astensioni proclamate nell'anno scolastico in corso ed in quello precedente. Tali informazioni vengono arricchite dall'elencazione dei servizi di cui si prevede l'erogazione, che tengono conto delle *comunicazioni* rese dai dipendenti di preventiva adesione allo sciopero e delle *informazioni* collegate ai dati storici di adesione alle precedenti astensioni proclamate dalla stessa sigla sindacale e della rappresentatività certificata dalla stessa.

Conoscere preventivamente i tassi di adesione all'astensione lavorativa permette infatti di valutarne l'effettivo impatto sulla funzionalità del servizio al fine della predisposizione di soglie adeguate di servizi da garantire, ma anche di fornire una corretta informazione all'utenza circa l'impatto dell'astensione collettiva sui servizi erogati, in modo che possa assumere i comportamenti conseguenti.

17 Per questa lettura già R. SANTUCCI *op cit*, e P. TOSI, *op cit*.

18 Viene in dettaglio previsto che i dirigenti scolastici, in occasione di ogni sciopero, invitino il personale a comunicare la propria intenzione di aderirvi o meno (ovvero di non aver ancora maturato alcuna decisione al riguardo). Le comunicazioni fra dirigente scolastico e personale vanno rese in forma scritta, anche via *e-mail*, entro il quarto giorno dalla comunicazione della proclamazione dello sciopero. La dichiarazione di adesione fa fede ai fini della trattenuta sulla busta paga ed è irrevocabile. L'istituzione scolastica tiene conto della previa dichiarazione ai fini dell'elenco dei servizi di cui si prevede l'erogazione e delle quote di personale da esonerare dallo sciopero. Questi ultimi ricevono apposita comunicazione ed hanno il diritto di ribadire la volontà di aderire allo sciopero già manifestata, chiedendo la conseguente sostituzione, che viene accordata qualora sia possibile (art. 3, commi 4-6).

Ecco come un diritto fondamentale come lo sciopero viene ad armonizzarsi con altri diritti del cittadino-utente, beni essenziale della vita protetti dalla Carta costituzionale come il diritto di sciopero. Una più precisa informazione circa i tassi di adesione allo sciopero appare utile tanto ai cittadini fruitori attivi del servizio pubblico, che alle Amministrazioni. Quest'ultime, a fronte di scioperi con scarsa adesione, potrebbero limitarsi ad approntare soglie proporzionate di servizio secondo le discipline di settore, adeguate all'effettiva portata, quantitativa e qualitativa, dell'astensione, con beneficio degli utenti e disincentivo per gli scioperi di scarsa rilevanza ai quali sarebbe nei fatti sottratto l'effetto annuncio (effetto di per se disorganizzativo, in relazione all'incertezza circa il numero e la dislocazione degli scioperanti).

4. Come il Dipartimento per la Funzione pubblica adempie agli oneri di comunicazione. L'esperienza del "cruscotto degli scioperi".

Il Dipartimento della Funzione pubblica è indirettamente richiamato dalla legge n. 146 del 1990 in quanto il Ministro preposto è usualmente delegato all'adozione dell'ordinanza di precettazione dell'art. 8 nei casi di conflitto con rilevanza nazionale. Opera in ogni caso il generale rinvio all'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, contenuto nello stesso decreto con cui il Presidente del Consiglio incaricato delega il Ministro per la Pubblica amministrazione nelle materie relative al lavoro pubblico ⁽¹⁹⁾. Il Dipartimento della Funzione pubblica si trova allora coinvolto in un flusso informativo che parte dalle stesse organizzazioni scioperanti, tenute *ex lege* a rendere per iscritto le notizie sulla proclamazione, durata e modalità dell'astensione nonché le sue motivazioni (art. 2, comma 1, della legge). La comunicazione dell'astensione, atto unilaterale recettizio reso al Dipartimento della Funzione pubblica, va messa direttamente in relazione all'obbligo di comunicazione all'autorità competente all'adozione dell'ordinanza di precettazione ai sensi dell'art. 8 della legge ⁽²⁰⁾.

Queste informazioni vengono fatte "rimbalzare" dal Dipartimento della funzione pubblica sulle amministrazioni interessate dallo sciopero, tenute all'informazione all'utenza (art. 6, comma 2, della legge) nonché all'approntamento dei servizi minimi nell'ambito delle prestazioni indispensabili secondo le modalità concordate nei codici di autoregolamentazione.

Infine, le stesse amministrazioni restituiscono le informazioni sul tasso di adesione allo sciopero e sulla misura delle trattenute effettuate (art. 5 della legge), dati che vengono a loro volta ricomposti su base nazionale dal Dipartimento ⁽²¹⁾. Fino al 7 febbraio dell'anno 2020,

¹⁹ Cfr. per esempio il DPCM 12 novembre 2022, recante «*Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio sen. Paolo Zangrillo*» (G.U. Serie Generale n.276 del 25 novembre 2022), art. 1, comma 1, lett. h).

²⁰ La comunicazione *ex lege* va comunque resa anche alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, ai fini della predisposizione delle prestazioni indispensabili ovvero per l'informazione all'utenza ai fini della fruizione dei servizi alternativi, nonché per l'attivazione del tentativo di raffreddamento o dei tentativi di composizione della controversia da parte della Commissione di garanzia, ivi compreso l'invito al differimento (art. 2, comma 5 e 13, lett. c) della legge).

²¹ La comunicazione riguarda segnatamente: il numero dei lavoratori in servizio durante l'azione di sciopero; il numero (e non i nominativi) dei dipendenti aderenti allo sciopero; il numero dei dipendenti assenti per altro motivo; l'ammontare delle retribuzioni trattenute, calcolate anche in via presuntiva, salvo successiva

nell'“inverno” dell'informatizzazione, il Dipartimento della funzione pubblica dialogava con le amministrazioni tramite *telex* e, nell'anno “zero” dell'informatizzazione, tramite posta elettronica certificata (PEC). I dati ricevuti dalle amministrazioni venivano a loro volta messi a disposizione dei richiedenti interni (uffici di diretta collaborazione dello stesso Ministro per la Pubblica amministrazione) o esterni (*mass-media*).

In questa dinamica informativa erano facilmente riconoscibili quattro elementi di criticità. L'utenza dei servizi era completamente estromessa dal flusso informativo gestito dal Dipartimento della funzione pubblica. Proprio quell'utenza che è fruitrice attiva dei servizi pubblici ed esposta ai disagi dello sciopero era, quindi, pretermessa anche dalla semplice conoscenza diretta, ad opera del Dipartimento della funzione pubblica, della notizia della sua proclamazione. Tale lacuna si è riproposta anche quando sono state informatizzate le procedure di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche dei dati di pertinenza attraverso la piattaforma GePAS⁽²²⁾, costituita nell'ambito del sistema integrato di banche dati *on-line* “PerlaPA”⁽²³⁾. Tali piattaforme informatiche gestite dal Dipartimento della funzione pubblica, infatti, sono rivolte alle amministrazioni pubbliche e non ai cittadini.

Inoltre, come avvertito, nel trasmettere la notizia della proclamazione negli scioperi *di accreditamento* da parte di sindacati sottorappresentati, si forniva cassa di risonanza all'effetto annuncio, amplificando un allarme sociale di rado giustificato dai tassi effettivi di partecipazione allo stesso (*amplius infra* 3).

In terzo luogo, rimanevano nascoste (nel senso che non ne veniva data pubblicità), le delibere della Commissione di garanzia sull'attuazione degli scioperi nei servizi pubblici. È appena il caso di rammentare la delicatezza e l'importanza di tali delibere: l'intreccio fra interessi privati e libertà fondamentali di rango costituzionale che si verifica in questo settore impone lo scorporo e la neutralizzazione del governo di tali interessi dalla linea e dagli apparati dell'ordinaria attività amministrativa e giustifica il peculiare e prezioso ruolo di regolazione assunto da un'autorità amministrativa indipendente⁽²⁴⁾.

comunicazione definitiva.

22 Dati che vengono comunicati in ossequio all'art. 5 della legge. Le singole amministrazioni sono tenute alla comunicazione in via esclusiva tramite la piattaforma GePaS, tranne i casi di difficoltà oggettive o di malfunzionamento dei sistemi informatici in cui viene ancora ammessa la comunicazione via PEC.

23 Il nuovo sistema integrato di banche dati, di responsabilità del Dipartimento della Funzione pubblica, denominato “PerlaPA” è stato avviato a far data dal mese di marzo 2011, per consentire la gestione delle informazioni e dei processi relativi a diversi adempimenti. Di tali banche dati, oltre a GePAS (GESTione Pubbliche Amministrazioni Scioperi), fanno parte quella relativa all'anagrafe degli incarichi conferiti a dipendenti o consulenti *ex art.* 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, quella dei permessi *ex lege* n. 104 del 1992, la piattaforma GeDAP (GESTione, Distacchi, Aspettative, Permessi), relativa alla gestione delle prerogative sindacali fruite dai dipendenti pubblici e quella preposta alla comunicazione dei procedimenti disciplinari.

24 Per una ricostruzione del modello delle autorità amministrative indipendenti nell'esperienza italiana si rinvia S. CASSESE- FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 14 e *ivi*, in specie, a F. LONGO, *Ragioni e modalità dell'istituzione delle autorità indipendenti*, pp. 13 ss. e a F. PATRONI GRIFFI, *Tipi di autorità indipendenti*, pp. 25 ss. Sulla natura della Commissione di garanzia di autorità amministrativa indipendente v. M. PIERRI, *Norme e fatti nell'autorità sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, Pensa, Lecce, 2004, pp. 15 ss., sui poteri, ruolo e attività e funzioni della Commissione di garanzia, è invece il recente ed omnicomprensivo studio di E.E. BOCCAFURNI, *L'attività della Commissione di garanzia. Contemperamento dinamico tra diritti e governo del conflitto collettivo*, *cit.*

Infine, come già avvertito, i dati sulle adesioni erano disponibili solo “a richiesta” per coloro i quali avessero interesse a conoscerli.

I *giant steps* dell’informatizzazione hanno permesso di affrontare questo complesso di criticità. Nel contesto di un complessivo processo di reingegnerizzazione dei processi gestiti dal Dipartimento della Funzione pubblica, a partire dall’8 febbraio 2020 è divenuto operativo uno strumento informativo denominato “*cruscotto degli scioperi*” (d’ora in poi *Cruscotto*), pubblicato sull’*home page* istituzionale.

Il *Cruscotto* intende anticipare e sostanziare la domanda di trasparenza e di comunicazione in materia di scioperi, in un’ottica di accessibilità totale ai dati detenuti dal Dipartimento della funzione pubblica nell’ambito di un più complessivo ridisegno dei processi di digitalizzazione e dematerializzazione. Attraverso tale strumento, in particolare, si è inteso dare compiuta attuazione a questo richiesto dalla Commissione già con la delibera del 26 febbraio 2015, n. 15/26, per la quale *<la diffusione dei dati (...) mediante l’utilizzo delle più moderne risorse tecnologiche consentirebbe un’informazione immediata sul reale andamento del conflitto collettivo, permettendo all’utenza di effettuare considerazioni sulla portata e sull’impatto delle astensioni in relazione al soggetto proclamante (ed) accrescerebbe la trasparenza, contribuendo a garantire l’accessibilità totale sullo stesso operato delle amministrazioni o delle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali, tanto più necessaria allorquando i pregiudizi derivanti dal conflitto si riverberano sui soggetti fruitori dei servizi pubblici, completamente estranei alle dinamiche conflittuali>*, per cui si ravvisa *<la necessità di implementare i flussi di comunicazione istituzionale, mediante l’utilizzo delle tecnologie informatiche, in modo tale da consentire agli utenti di accedere, con la massima rapidità, ad informazioni ritenute utili.>*.

Il *Cruscotto* è lo strumento con il quale il Dipartimento della funzione pubblica adempie tuttora agli obblighi di comunicazione di tutti gli scioperi nazionali.

Gli scioperi vengono pubblicati in ordine cronologico unitamente all’insieme delle altre informazioni rilevanti, che vengono rese facilmente fruibili da chiunque ne abbia interesse (amministrazioni, utenti dei servizi, organizzazioni sindacali, *mass media*...): dalla proclamazione, all’ambito dello sciopero, alle organizzazioni che vi partecipano, vi aderiscono o vi si “concentrano”⁽²⁵⁾, alle delibere ed agli interventi della Commissione ed ai dati relativi all’adesione (con l’indicazione delle relative trattenute).

In un primo periodo, a carattere dichiaratamente sperimentale, tuttavia, il *Cruscotto* ha solo “doppiato” le informazioni rese attraverso le modalità tradizionali. Inoltre, con riferimento alla fase *ex post*, di reperimento delle informazioni relative ai tassi di adesione agli scioperi, il *Cruscotto* non dialogando con la piattaforma GePAS - operante nel diverso ambiente informatico PerlaPA - obbliga(va) a riversarvi volta per volta i dati con duplicazione dei processi.

Nondimeno sono stati risolti almeno tre dei quattro fattori di criticità prima enucleati. L’utenza può fruire in via autonoma delle informazioni rilevanti sullo sciopero nella disponibilità del Dipartimento. Queste informazioni contengono dati prima non resi

²⁵ La “concentrazione” si verifica quando viene proclamata una nuova astensione nello stesso giorno in cui lo sciopero è già indetto da altra sigla sindacale (si veda sul punto la delibera della Commissione di garanzia, n. 3/46).

disponibili (delibere della Commissione), ovvero solo messi a disposizione (tassi di adesione allo sciopero e trattenute sindacali).

Rimaneva impregiudicato, in ogni caso, il problema dell'amplificazione della notizia fornita alla proclamazione degli scioperi di accreditamento, che anzi riceveva "doppio" supporto dalla replica dell'informazione, fornita sia tramite la pubblicazione tramite Cruscotto, che tramite le modalità ordinarie.

Questo problema viene affrontato per la prima volta (indirettamente) con le opzioni avallate dal maggio dell'anno 2022. Da tale data, nelle notizie relative ad ogni singolo sciopero viene indicata la percentuale di rappresentatività dei sindacati scioperanti. Tale dato può evidentemente essere indicativo del successivo tasso di adesione dei lavoratori all'azione collettiva.

Inoltre, dalla fine del maggio 2022 la pubblicazione tramite Cruscotto è divenuta l'unica modalità di diffusione delle comunicazioni prevista dalla legge.

L'ultimo *step* è in divenire. Una versione aggiornata del Cruscotto, riorganizzato sulla base delle esperienze precedenti, verrà rilasciata (presumibilmente) prima dell'Estate dell'anno 2024.

La nuova versione dell'applicativo (attualmente in fase di *test* finale) cerca di intervenire ancora più convintamente sugli effetti distorsivi connessi all'adempimento agli oneri informativi negli scioperi "polvere". Sia perché viene data particolare evidenza, in apposito campo, al dato relativo alla rappresentatività dei sindacati scioperanti attraverso un'apposita *query* che individua le oo.ss. che raggiungono la soglia di rappresentatività legale nel lavoro pubblico del 5%, sia perché ogni qualvolta i sindacati scioperanti non risultano rappresentativi secondo i criteri legali individuati dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'indicazione verrà riversata in un campo nota immediatamente visibile all'utente.

Nel nuovo Cruscotto si adottano pienamente i paradigmi dell'interconnessione e dell'interoperabilità, permettendo ai due ambienti informatici diversi (GePAS e Cruscotto), di dialogare ed integrarsi fra loro, rendendo più snello, agevole ed efficace l'*iter* di adempimenti e le comunicazioni finali.

Si adotta inoltre l'ulteriore paradigma del *mobile-first nel web design*, attraverso il rilascio di un'apposita funzionalità *open source*, scelta più che opportuna alla luce della considerazione che il traffico *internet* scorre ormai per il novantasette per cento su *smartphone* o altri *device*.

5. Conclusioni

La materia dello sciopero nei servizi intercetta una serie di problematiche, in parte tradizionali ed in parte del tutto nuove nella tematica di cui si discetta. E questo è del resto facilmente ipotizzabile, vertendosi su una materia in costante tensione dinamica, in cui si può riconoscere uno degli aspetti più caratteristici del conflitto di lavoro e dello stesso interesse collettivo, che si nutre dello scontro, confronto e dialogo fra istanze diverse nella dimensione del pluralismo attraverso cui dovrebbe realizzarsi il contemperamento di interessi contrastanti. Solo in origine tale conflitto aveva carattere binario e solo in origine le organizzazioni sindacali coincidevano con l'assetto confederale, storicamente

rappresentativo, dialogante e cooperativo ed operante nell'ambito di un generale modello solidaristico.

I caratteri del conflitto nel settore dei servizi richiedono un'attenzione supplementare, che non può che essere auspicabilmente anche normativa.

Al netto delle tradizionali questioni connesse alla mancata attuazione dell'art. 39, commi 2-4, della Costituzione, per i quali è ormai acquisita dall'ordinamento la "sostituzione" della Costituzione formale con quella materiale, rimane lo sviamento dello sciopero del settore nei servizi, che coinvolge parti terze al conflitto e che sono consumatrici-fruitrici dello stesso servizio pubblico colpito dall'astensione nonché titolari di quei diritti della persona tutelati dalla stessa Carta fondamentale che garantisce il diritto di sciopero.

La scelta di presiedere il campo con un'autorità di garanzia, cui è dato il compito di legittimare le regole sociali in materia di individuazione delle prestazioni indispensabili da erogare, non è idonea da sola a risolvere le problematiche evocate in questa riflessione.

Il diritto di sciopero prefigurato dal costituente si presenta come diritto il cui esercizio collettivo non appare condizionabile da restrizioni connesse al possesso di una data rappresentatività. La titolarità del diritto di sciopero spetta al singolo lavoratore e non all'organizzazione sindacale, ma qualunque formazione sindacale, per quanto effimera, può accedere a parità di condizioni alla risorsa del conflitto ⁽²⁶⁾. Per cui la proclamazione, nel rispetto delle regole sociali poste dalle parti detentrici del potere negoziale (o dalla stessa Commissione in caso di inerzia o incapacità) è in ogni caso legittima.

Tuttavia, l'esercizio dei poteri normativi della Commissione, implementati dalla novella del 2000, può essere prezioso nell'individuare quelle fattispecie che non appaiono sussumibili nel concetto legale di sciopero costituzionalmente garantito dall'art. 40 Cost., e quindi non rientranti nemmeno nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990.

La Commissione, sulla base dello *ius receptum* della Suprema Corte, identifica il campo degli scioperi legittimi restringendone l'ambito a quelli collegati ad una vertenza in corso con riflesso sui rapporti individuali di lavoro ⁽²⁷⁾. Negli altri casi, non vertendosi di astensioni sussumibili nella nozione legale di sciopero, vengono ovviamente meno gli oneri di comunicazione.

Più nel dettaglio, sulla base di tale giurisprudenza per la Commissione è legittima l'astensione dal lavoro decisa ed attuata collettivamente da una pluralità di lavoratori per la tutela di un interesse comune o collettivo (anche di natura non salariale e di carattere politico generale) e non diretto a perseguire finalità pretestuose. Per cui un esercizio del diritto di sciopero "serio e responsabile", anche in ragione del profondo impatto che produce su altri diritti di rango costituzionale, non può prescindere dall'incidenza sui rapporti di lavoro e dal necessario collegamento, anche indiretto, con interessi comuni, condivisi dalla pluralità di lavoratori, che il soggetto collettivo proclamante si propone di esprimere e tutelare.

In tutti i casi in cui non si rinviene il collegamento tra la finalità perseguita dall'organizzazione sindacale e un interesse o un'esigenza reale condivisa da un certo numero di lavoratori, si verifica nei fatti uno sviamento dello sciopero dalla causa sua

²⁶ M. D'ANTONA, *Diritto sindacale*, cit. p. 72.

²⁷ *Ex plurimis*, Cass. 27 luglio 1984, n. 4260; Cass. 8 agosto 1987, n. 6831; Cass. 17 dicembre 2004, n. 2355.

propria e l'astensione proclamata risulta estranea dalla protezione costituzionale e dall'ambito applicativo della legge n. 146 del 1990. In questi casi, conseguenzialmente i soggetti pubblici chiamati a fornire l'obbligatoria comunicazione all'utenza ne sono esonerati ⁽²⁸⁾.

Accanto alla preziosa opera della Commissione di garanzia e *nelle more* di un auspicabile intervento eteronomo di regolamentazione, capace di accrescere l'effettività di regole e diritti costituzionali degli utenti dei servizi pubblici essenziali, può essere tuttavia possibile un'azione di *soft law*, che si pone pienamente nell'ottica di una delle principali scelte della legge n. 146 del 1990. Questa ha inequivocabilmente individuato nelle stesse parti in causa - in quanto protagoniste del dibattito da cui dovrebbe scaturire l'accordo sollecitato dalla vertenza - i legittimi detentori delle risorse negoziali cui spetta la definizione delle regole del gioco, quindi le titolari (salvo i casi di accordi non maturati o dichiarati inidonei) del relativo spazio regolativo. È nei fatti questa la soluzione esperita nel settore della scuola nell'ambito del potere di autoregolamentazione autonoma delle prestazioni indispensabili. Tale esperienza suggerisce una via che nel settore-pubblico impiego pare pienamente replicabile, considerato che qui opera, con riferimento ai contratti collettivi, un effetto *erga-omnes* già riconosciuto come costituzionalmente compatibile ⁽²⁹⁾.

28 Cfr. Commissione Garanzia Sciopero, prot. n. 11511 del 3-10-2023 e n. 26220 del 13-5-2024 (facilmente rintracciabili sul *web*), con cui si è ritenuta estranea la finalità perseguita dall'o.s. proclamante ed assente un interesse condiviso ed attuale afferente ad un certo numero di lavoratori del comparto scuola) nonché, per una diversa fattispecie, la delibera n. 251/256 del 4-11-2021 (con cui è stata ritenuta estranea alla nozione stessa di sciopero la proclamazione di un'astensione ad oltranza, di per sé incompatibile con la salvaguardia di altri beni costituzionalmente protetti nonché la peculiare modalità di partecipazione dei lavoratori all'azione di autotutela, ai quali veniva rimessa la scelta dei giorni in cui assentarsi).

29 V. l'essenziale sentenza della Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309 (che ha contribuito alla "costituzionalizzazione" della privatizzazione del 1993). Nel settore pubblico la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e la legittimazione all'ammissione alle trattative è disciplinata dalla legge, che stabilisce anche un requisito di validazione degli accordi collettivi, a cui deve aderire la maggioranza delle stesse oo.ss. ammesse alle trattative (calcolata sulla base delle percentuali di ammissione alle trattative) (artt. 43 e 47 del d.lgs. n. 165 del 2001). Analogamente la legge individua l'agente contrattuale di parte pubblica identificandolo nell'Aran, alla quale spetta peraltro sottoporre «*alla valutazione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, gli accordi sulle prestazioni indispensabili*» (art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Viene, poi, espressamente previsto l'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti collettivi «*dalla data della sottoscrizione definitiva*» (art. 40, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001).