

Ricerche

Questioni aperte dello sciopero nei servizi pubblici essenziali

Giuseppe Santoro Passarelli *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*

Riassunto – *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso* – L'A. muove dalla ratio che ha ispirato la disciplina in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali, contenuta nella l. n. 146/1990 e successive modificazioni, costituita dalla necessità di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti. Tale contemperamento viene assicurato attraverso l'individuazione di una serie di limiti all'esercizio del diritto di sciopero idonei a non conculcare il diritto stesso ma a garantire l'effettività dei diritti degli utenti e conservando alle parti sociali il governo del conflitto. A fronte di tali premesse generali, l'A. riserva specifica attenzione all'istituto del preavviso e, individuato il fondamento di tale istituto, si occupa delle deroghe ad esso previste dall'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990, e segnatamente della questione se tali deroghe, tassative, possano tuttavia essere estese in caso di sciopero politico "puro" e sciopero politico-economico nonché, in conclusione in caso di sciopero generale. Questa ipotesi, peraltro, è considerata dall'A. da una più ampia prospettiva volta a ricostruire, più in generale, i termini di applicazione ad essa degli istituti caratteristici della l. n. 146/1990 così come elaborati in seno alla Commissione di garanzia.

Summary – *Strikes with political and economic objectives, political strikes, general and strike notice (Article in Italian)* – This paper takes as its starting point the principle underlying the regulation of strikes in essential public services laid down in Act no. 146/1990, as amended, consisting of the need to find a balance between the exercise of the right to strike and the enjoyment of individual rights laid down in the Constitution. This balancing is achieved by means of a series of restrictions on the right to strike aimed at safeguarding this right, while protecting the rights of those using public services and entrusting conflict resolution to the social partners. On the basis of these general considerations, the author focuses in particular on the requirement to give prior notice for strikes and, having identified the basis of this requirement, examines the exemptions provided by Article 2(7) of Act no. 146/1990, with particular regard to the question as to whether these exceptions can be extended also to political strikes, strikes with both political and economic objectives, and general

strikes. This hypothesis is considered in a wider perspective, aimed at providing a more general overview of the application of the measures laid down in Act no. 146/1990 as implemented by the Commission for the regulation of strikes in essential public services.

Antonio Martone *La concentrazione nel trasporto aereo*

Riassunto – *La concentrazione nel trasporto aereo* – L’A. propone un’analisi della problematica relativa alla concentrazione degli scioperi nel settore del trasporto aereo, partendo dallo spunto offerto da due delibere della Commissione di garanzia, rispettivamente del 14 giugno 2006 e del 19 luglio 2006. Dopo aver analizzato i limiti costituzionali posti al diritto di sciopero e descritto in modo sistematico il quadro normativo di riferimento, l’A. effettua un’analisi comparata del fenomeno della concentrazione degli scioperi nei diversi settori pubblici essenziali, riflettendo sul dato oggettivo che, se imposti dalla legge, i limiti al diritto di sciopero – diversamente da quanto accade tuttora – dovrebbero valere per tutti i settori pubblici essenziali, non solo per quello del trasporto aereo. L’A. pone, poi, in rassegna i motivi che hanno portato la Commissione di garanzia ad adottare le due delibere sopra citate, oltre a formulare l’invito, rivolto alle parti sociali, a ricercare un accordo in sostituzione della regolamentazione provvisoria per meglio adeguarla alle trasformazioni recentemente intervenute nel settore. In conclusione, l’A. riflette sugli effetti – diretti ed ultrattivi – della concentrazione degli scioperi nel settore del trasporto aereo, valutando i possibili impatti in base ai bacini di utenza del servizio e sostenendo che è dalla difficile individuazione dei diversi bacini di utenza in cui si articola il settore del trasporto aereo – e non dalla concentrazione – che derivano i principali problemi applicativi della disciplina del settore e la situazione di incertezza segnalata dalle organizzazioni sindacali. Il saggio si chiude con l’auspicio che le parti sociali collaborino con la Commissione, al fine di trovare un accordo che sostituisca la regolamentazione provvisoria attualmente vigente e che sia coerente con la scelta in favore dell’autonomia collettiva operata dal legislatore.

Summary – *The concentration of strikes in the airline industry (Article in Italian)* – This paper provides an analysis of the issues arising from the concentration of strikes in the airline industry, taking as a starting point two resolutions adopted by the Commission on the right to strike in essential public services, on 14 June 2006 and 19 July 2006. After an examination of the constitutional limits to the right to strike and a systematic description of the legal framework, the author provides a comparative analysis of the concentration of strikes in various sectors of essential public services, reflecting on the fact that, if laid down by law, the limits to the right to strike – in contrast with the situation at present – should apply to all the essential public services, not only for the airline industry. The author then proceeds to outline the reasons that led the Commission on the right to strike in essential public services to adopt the two resolutions mentioned above, while pointing to the desirability for the social partners to seek to find an agreement to replace the provisional regulations, in order to keep up with recent transformations in this sector. In conclusion, the author reflects on the effects – both direct and indirect – of the concentration of strikes in the airline

industry, with an assessment of the possible impact on the basis of the various groups of airline passengers, while arguing that the difficulty of defining the various groups of passengers in the airline industry – and not the concentration of strikes – that gives rise to the main problems in enforcing regulations in this sector, and the high degree of uncertainty reported by the trade unions. The paper concludes by pointing to the need for collaboration between the social partners and the Commission on the right to strike in public services, in order to reach an agreement to replace the provisional system of regulation currently in force, in line with the principle of autonomous bargaining adopted by the legislator.

Giovanni Pino *L'istituto della revoca dello sciopero e il c.d. effetto annuncio*

Riassunto – *L'istituto della revoca dello sciopero e il c.d. effetto annuncio* – L'A. richiama l'intento pedagogico alla base della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, volto a favorire il mantenimento e il rafforzamento di corrette relazioni industriali attraverso regole che evitino il ricorso a comportamenti fraudolenti durante lo svolgimento del conflitto: una necessità nel contesto dei servizi pubblici essenziali nata da una spiccata terziarizzazione degli effetti del conflitto. Uno dei comportamenti fraudolenti è il c.d. effetto annuncio, provocato dalla revoca dello sciopero da parte del soggetto collettivo che lo ha proclamato a ridosso della data prevista per l'attuazione e senza un'adeguata informazione. Tale situazione altera l'equilibrio sinallagmatico del rapporto contrattuale, che deve ritenersi esteso nelle varie fasi del rapporto, compreso lo svolgimento del conflitto. L'A. procede ad esaminare la disciplina dell'istituto della revoca, sottolineando come essa recepisca un orientamento elaborato dalla Commissione di garanzia in vari interventi precedenti al 2000 e sulla scorta del presupposto pregiudizio derivante dall'effetto annuncio, indipendentemente dalla regolarità della proclamazione. L'A. richiama, inoltre, le eccezioni che giustificano la revoca tardiva a partire dalla composizione della vertenza fino alle due modalità di intervento previste per la Commissione di garanzia. A livello sistematico emerge poi che la disciplina della revoca può costituire un'ulteriore prova della predisposizione del legislatore verso modelli di controllo collettivo del conflitto e verso il riconoscimento di forme di titolarità collettiva del diritto di sciopero che porterebbe al capovolgimento del tradizionale assunto dello sciopero da diritto a titolarità individuale ed esercizio collettivo a diritto a titolarità collettiva ed esercizio individuale. In conclusione, l'A. si sofferma, dalla prospettiva degli istituti esaminati, sui profili relativi alla valorizzazione della centralità della Commissione di garanzia nel sistema di informazione relativo al fenomeno conflittuale nei servizi pubblici essenziali.

Summary – *The calling off of strikes and the impact of industrial action that is subsequently called off (Article in Italian)* – This paper highlights the “educational” function of the law on strikes in essential public services, aimed at promoting and strengthening good practices in industrial relations by means of regulations that prevent the use of fraudulent conduct during collective disputes. This need is particularly evident in the essential public services, due to the significant impact of industrial action on third parties. One particular form of fraudulent practice consists of calling a strike that is then called off by the trade

union just before it is scheduled to take place, without providing adequate notice. This alters the balance of contractual relations, that should be maintained in all stages of industrial disputes. The author then examines procedures for calling off strikes, examining the guidelines adopted by the Commission on the right to strike in essential public services, at various times prior to 2000, focusing on the effect of the calling of a strike, regardless of whether the proclamation is in compliance with the provisions laid down. The author also examines the factors that may be used to justify strikes being called off at the last minute, from the settlement of the dispute, to the two types of measures that may be taken by the Commission on the right to strike. At a systemic level it is evident that the regulations on the calling off of industrial action reveal a preference on the part of the legislator for collective forms of control over industrial conflicts, with a tendency to recognise collective forms of action, moving away from the traditional conception of the right to strike as an individual entitlement exercised in collective forms, towards a conception of a collective right that is exercised at an individual level. In concluding, the author examines the future prospects for these practices, with a view to placing greater value on the central role of the Commission on the right to strike as a provider of information relating to conflict in the essential public services.

Interventi

Michele Miscione *Gli “esposti sani” all’amianto ed i benefici previdenziali*

Riassunto – *Gli “esposti sani” all’amianto ed i benefici previdenziali* – L’A. muove dalla constatazione che le polemiche che hanno investito le norme relative ai benefici previdenziali erogati a seguito dell’esposizione all’amianto siano dovute piuttosto all’inclusione nel loro campo di applicazione anche di chi non abbia riportato alcun danno, nonostante l’esposizione. Le resistenze all’assurda “immoralità” dell’utilizzo di tali benefici hanno creato un contenzioso giudiziario anomalo per qualità e quantità, con una doppia conseguenza: si sono creati costi legali enormi, perfino maggiori degli stessi benefici di legge, e si sono intasati se non bloccati gli uffici giudiziari con processi eccessivi e spesso pretestuosi. Peraltro, nonostante una giurisprudenza enorme, anche costituzionale, rimangono dei punti controversi sui soggetti destinatari dei benefici, in particolare dei pensionati prima dell’entrata in vigore della l. n. 257/1992, e sull’eventuale “soglia” dell’esposizione all’amianto. Con riguardo al primo punto, l’A. critica il ragionamento compiuto dalla Corte Costituzionale nelle pronunce richiamate, poiché non tiene conto delle modifiche, apportate durante la conversione in legge, che invece consentirebbero di far rientrare nell’ambito di tutela della legge anche i già pensionati. La “soglia” minima di esposizione all’amianto, invece, è stata imposta attraverso il richiamo, sia pure a fini di prevenzione, operato dalla Corte Costituzionale al d.lgs. 277/1991; la Corte di cassazione ha tentato di rendere ancor più pesante tale “soglia”, affermando che per i lavoratori a tempo

parziale questa andrebbe valutata in proporzione al tempo di lavoro. L'imposizione della soglia minima non si è, nei fatti, rivelata richiesta di una *probatio* diabolica, come era immaginabile. I ctu, potendo utilizzare il criterio della «probabilità qualificata» sono stati in grado di dimostrare spesso il superamento della soglia, poiché la Corte di cassazione ha ritenuto sufficiente che si accertasse la “rilevante probabilità” d'esposizione all'amianto con giudizio d'“approssimazione”. L'esposizione all'amianto con diritto ai benefici è stata riconosciuta dal Governo, attraverso “atti di indirizzo”, con riguardo a reparti, mansioni e attività di alcune individuate imprese. Infine, l'A. si sofferma sulla disciplina transitoria posta dall'art. 3 della l. n. 350/2003, che ha fissato nel 2 ottobre 2003 lo spartiacque per il conseguimento dei benefici.

Summary – *“Healthy individuals” exposed to asbestos and the issue of welfare benefits (Article in Italian)* – This paper begins with an examination of the debate arising from the norms regulating welfare benefits awarded to workers who have been exposed to asbestos, including healthy individuals not displaying any signs of harm arising from such exposure. The objections raised to the award of welfare benefits in such cases have resulted in extensive litigation with consequences of two kinds. First of all, legal costs have been substantial, even greater than the benefits awarded by legislation, resulting in congestion of the courts and at times paralysis, due to an excessive amount of litigation, at times of a vexatious nature. Moreover, in spite of a vast amount of case law, two unresolved issues remain with regard to the individuals entitled to compensation, in particular those who retired before the entry into force of Act no. 257/1992 and with regard to the minimum level of exposure to asbestos. Concerning the first point, the author criticises the line of reasoning adopted by the Constitutional Court in recent sentences, since it fails to take account of the amendments introduced during the conversion into law, enabling those who have retired from work to benefit from the legal provisions. The minimum “threshold” of exposure to asbestos has been established by reference on the part of the Constitutional Court, albeit for the purposes of prevention, to Legislative Decree no. 277/1991; the Corte di Cassazione has attempted to make this “threshold” even more onerous, by ruling that for part-time workers, it should be calculated in proportion to the hours worked. As expected, the imposition of the minimum threshold has not given rise to the need for material evidence of harm. The expert witnesses for the court, utilising the criterion of the “balance of probabilities” have in many cases been able to show that the level of exposition has exceeded the minimum threshold, since the Corte di Cassazione has ruled that it is sufficient to demonstrate a “high level of probability” of exposure to asbestos on the basis of an approximate measure. Exposure to asbestos giving rise to an entitlement to benefits has been recognised by the government, by means of specific provisions relating to units of production, job descriptions and activities in certain undertakings. Finally, the author examines the transitional arrangements introduced by Article 3, Act no. 350/2003, that established 2 October 2003 as the cut-off date for entitlement to benefits.

Relazioni industriali e risorse umane

Fabrizio Famà *Organizzazione del lavoro, inserimento e carriera professionale in Micron Technology Italia*

Riassunto – *Organizzazione del lavoro, inserimento e carriera professionale in Micron Technology Italia* – L’A. muove da una breve descrizione della realtà imprenditoriale rappresentata da Micron Technology Italia e del mercato europeo in cui essa opera, quello dei semiconduttori. Centrale nella politica di Micron Technology è il suo rapporto con il territorio, tanto da strutturare la propria azione di sostegno e partecipazione allo sviluppo nel Progetto M3 e istituire e finanziare la Fondazione Mirror per l’impresa della conoscenza. Sono state avviate anche collaborazioni con il mondo accademico, che hanno dato vita a progetti di vario tipo a tutti i livelli di istruzione: master di II livello; corsi di perfezionamento; il progetto *Scienza@scuola*, in collaborazione con le scuole primarie e secondarie, a sostegno dell’insegnamento delle materie tecnico-scientifiche, e, infine, un programma di alternanza scuola-lavoro, che prevede lo svolgimento di stage estivi presso la stessa Micron Technology. Micron Technology rappresenta una delle più importanti fonti di lavoro dell’industria privata per l’Abruzzo e in particolare per la Provincia dell’Aquila, con ricadute nelle regioni limitrofe, da cui provengono numerosi laureati; occupazione cresciuta costantemente proprio dai tempi dell’acquisizione dello stabilimento da parte di Micron Technology. Le attività di *training* (formazione in ingresso e formazione continua) sono molto rilevanti per il successo di Micron e l’apprendistato professionalizzante è stato identificato come strumento contrattuale di inserimento in azienda, specialmente per il personale diplomato, dato il suo elevato contenuto formativo. Infine, l’A. mette in evidenza come abbiano inciso sul successo di Micron Technology l’organizzazione del lavoro e in particolare il sistema di turnazioni (4 turni da 12 ore), dotato in Italia di grande innovazione, la centralità accordata all’apporto del capitale umano e politiche retributive che tendono a premiare i comportamenti virtuosi dei lavoratori.

Summary – *Work organisation, access to employment and career development at Micron Technology Italia (Article in Italian)* – This paper begins with a brief description of Micron Technology Italia and the European semiconductor market in which it operates. A central role in the policy of Micron Technology is played by its close connections with the regional and national territory, including the development of initiatives in support of the development of Progetto M3 and the setting up and funding of the Fondazione Mirror for the knowledge economy. Various initiatives have also been taken with the academic world, giving rise to projects at all levels of education: from postgraduate programmes, to vocational training programmes, the *Scienza@scuola* project, in collaboration with primary and secondary schools, in support of the teaching of technical and scientific subjects, and the implementation of summer work experience programmes at Micron Technology. The company is one of the main sources of employment in private industry in the Abruzzo region, in particular the Province of L’Aquila, with an impact on the surrounding area, where many graduates come from. There

has been a constant increase in employment levels since the acquisition of the production facility by Micron Technology. Training programmes (both initial and in-career training) are particularly significant for the success of Micron, and higher-level apprenticeships have been adopted as a key instrument for promoting access to employment in the company, especially for high-school leavers, given the significant training element. Finally, the paper underlines the important contribution to the success of Micron Technology of work organisation, particularly the introduction of shift working (with a cycle of four 12-hour shifts), a particularly innovative practice in Italy, and the key role of human capital and remuneration policies in which high levels of commitment on the part of employees attract due recognition.