Esternalizzazioni, servizi pubblici e conflitto sindacale

Relazione di Pietro Ichino al Convegno promosso dalla
Commissione di Garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici
Roma, Camera dei Deputati, 8 aprile 2025

I motivi determinanti della scelta

A favore della scelta ***make***

il **risparmio di costi di transazione individuali**:
il potere direttivo
e di coordinamento
si esercita sull'intera struttura

A favore della scelta ***buy***

a) la possibilità di concentrarsi su **ciò che si sa fare meglio**
b) il rischio, allungandosi la catena di comando, di un aumento degli **errori direttivi**
c) la necessità di far fronte ai **picchi di produzione** senza i costi di un aumento d'organico permanente
d) aumento di **oneri di fonte legislativa**

ma anche

e) il risparmio di **costi di transazione di natura sindacale**

Mentre i primi quattro **motivi** della scelta *buy* sono **ragionevoli e coerenti** con il perseguimento corretto di maggiore efficienza aziendale,

A favore della scelta ***buy***

a) la possibilità di concentrarsi su **ciò che si sa fare meglio**

b) il rischio, allungandosi la catena di comando, di un aumento degli **errori direttivi**

c) la necessità di far fronte ai **picchi di produzione** senza i costi di un aumento d'organico permanente

d) aumento di **oneri di fonte legislativa**

ma anche

e) il risparmio di **costi di transazione di natura sindacale**

il quinto **motivo**, invece, è **socialmente regressivo**: questo spiega

(anche se non sempre giustifica del tutto)

l'**ostilità sindacale** e le **restrizioni poste dall'ordinamento** al decentramento produttivo

Resta il fatto che la possibilità

di segmentazione del processo produttivo

è essenziale per consentire il progresso tecnologico

Il problema è discernere i motivi buoni da quello cattivo

e **responsabilizzare l'impresa in posizione dominante**

per l'impatto sociale ed ecologico dell'attività

in riferimento all'intera filiera

Vediamo come

La tecnica normativa
con cui l'ordinamento argina il «quinto motivo»

Legge (art. 29 del D.lgs. n. 276/2003) e contrattazione collettiva cercano di svuotare il «quinto motivo» con questi due strumenti:

- imponendo la **corresponsabilità solidale** della Committente per i debiti retributivi e contributivi dell'Appaltatrice e Sub-appaltatrice (di cui C. cost. n. 254/2017 fa un **principio generale** in materia di decentr. prod.)
- imponendo (non ancora la **parità di trattamento**, ma) quanto meno **standard retributivi minimi comuni** tra dipendenti della Committente e dell'Appaltatrice o Sub-appaltatrice

I due strumenti, però, andrebbero calibrati e mirati meglio

Non sempre la Committente è l'impresa più forte

- Non è infrequente che la Committente sia di **dimensioni inferiori** e/o dotata di **minore forza di mercato** rispetto all'Appaltatrice (si pensi per esempio ai servizi informatici resi da una grande High Tech a un'impresa piccola o media)

- Va valutata invece la possibilità di assumere come criterio generale per l'intervento protettivo il rapporto di **dipendenza economica** dell'Appaltatrice dall'Appaltante

Quando il rapporto è di dominanza/dipendenza la protezione potrebbe anche essere più incisiva

- Se l'area di applicazione della disciplina protettiva è definita dal rapporto di **dipendenza economica** dell'Appaltatrice dalla Committente…
- … individuato dalla **durata** del rapporto nel tempo e dalla **monocommittenza**…

- … alla regola della corresponsabilità solidale potrebbe affiancarsi una regola di **vera e propria parità di trattamento** tra i dipendenti dell'una e dell'altra

Contenere le reazioni luddiste al processo di specializzazione del tessuto produttivo

Una protezione più mirata e più incisiva contribuirebbe a stemperare l'**ostilità a priori** verso la segmentazione del processo produttivo, che talvolta si esprime:

a) in alcuni orientamenti giurisprudenziali sulle nozioni di «appalto genuino» e di «trasferimento di ramo d'azienda»

b) nel comportamento di alcune associazioni sindacali non confederali, soprattutto (ma non solo) nel settore della grande distribuzione

La guerriglia contro gli appalti nel settore della logistica per la grande distribuzione

- Nel Nord-Italia una conflittualità molto accesa in questo settore, alimentata da OO.SS. non confederali che adottano il blocco degli accessi alle piattaforme logistiche come arma strategica

- Sulla legittimità o no di questa forma di lotta è in atto un contrasto giurisprudenziale che la Cassazione sarà presto chiamata a risolvere

- La Commissione di Garanzia si è pronunciata il 9 dicembre 2023 nel senso della sua illegittimità, avvertendo che questa forma di lotta può portare **pregiudizio** anche **a servizi pubblici essenziali**

CGS
Commissione
Garanzia Sciopero

La giurisprudenza della CGS in materia di responsabilità per i s.p.e. nel caso di segmentazione del processo produttivo

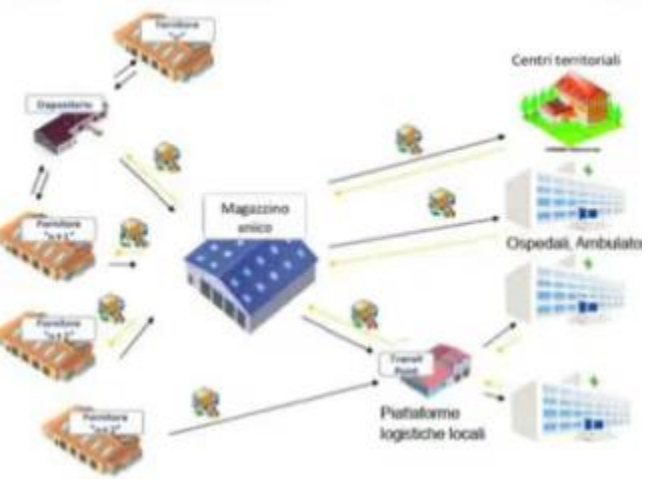
La riflessione della CGS maturata negli anni è culminata (verb. 14.6. 2022 n. 1270) in due affermazioni di grande rilievo:

- «nel perimetro del conflitto collettivo sono inclusi i **soggetti che proclamano** o aderiscono a uno sciopero, le **imprese** erogatrici dei s.p.e. e i **lavoratori** alle loro dipendenze»

- la qualità di **'parte' del conflitto** deve essere estesa anche alla «**stazione appaltante a capo della filiera** dei s.e.» la quale «ha un dovere di diligenza e vigilanza … sul rispetto dei diritti degli utenti … (c.d. *prestazioni indispensabili di filiera*)»

Responsabilità per la garanzia dei s.p.e. anche della Committente

- Il meccanismo predisposto dalla L. n. 146/1990 pone al centro il diritto degli utenti, **vincolando tutti gli operatori** coinvolti nella produzione del s.p.e. a cooperare affinché non si verifichino lesioni di quel diritto



- Pertanto **anche la Committente** (impresa o ente pubbl.) del servizio o fornitura necessaria per la produzione del s.p.e. deve considerarsi soggetta allo stesso vincolo

La regola vale anche quando Committente non è un'impresa

- La stessa CGS precisa che «rientra nel perimetro» di applicazione della l. n. 146/1990 anche il **Comune o altro ente pubblico** che dia in appalto il servizio

- Anche la «stazione appaltante» non-impresa deve dunque astenersi da comportamenti che possano favorire il conflitto, come
  - — **ritardi nel pagamento** del corrispettivo dell'appalto
  - — ingiustificati **ritardi nel rinnovo** del relativo contratto

Responsabilità per la garanzia dei s.p.e. anche della singola persona che lavora

- La delibera citata della CGS (14.6. 2022 n. 1270)precisa che **anche la singola persona** coinvolta nella produzione di un s.p.e. è tenuta a cooperare al rispetto dei diritti dell'utente…

- … e in particolare del **diritto all'informazione preventiva**

- Ne consegue che l'impresa o ente fornitore del s.p.e. ha il diritto e il dovere di **chiedere preventivamente a ciascun dipendente se aderisce allo sciopero** proclamato, per poter adempiere l'obbligo di inf. prev.

- … e che la mancata risposta, o la risposta inveritiera costituisce mancanza suscettibile di sanzione disciplinare

Dichiarare la propria adesione allo sciopero non ne lede la libertà, ma le dà maggior peso

- Se la datrice di lavoro esercitasse la minima pressione sulla persona per indurla a desistere, ciò configurerebbe un **comportamento antisindacale** e **discriminatorio** (suscettibile di immediata repressione ex artt. 15 e 28 St.lav.)
- L'adesione o no è destinata comunque a essere registrata dalla d.d.l.: non è dunque oggetto di un diritto al riserbo
- Per altro verso, il rilievo costituzionale degli interessi in gioco non è compatibile con una **pretesa irresponsabilità della singola persona** interessata al conflitto sindacale

Grazie per la vostra attenzione

Queste slides sono disponibili sul sito

www.pietroichino.it