

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,

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

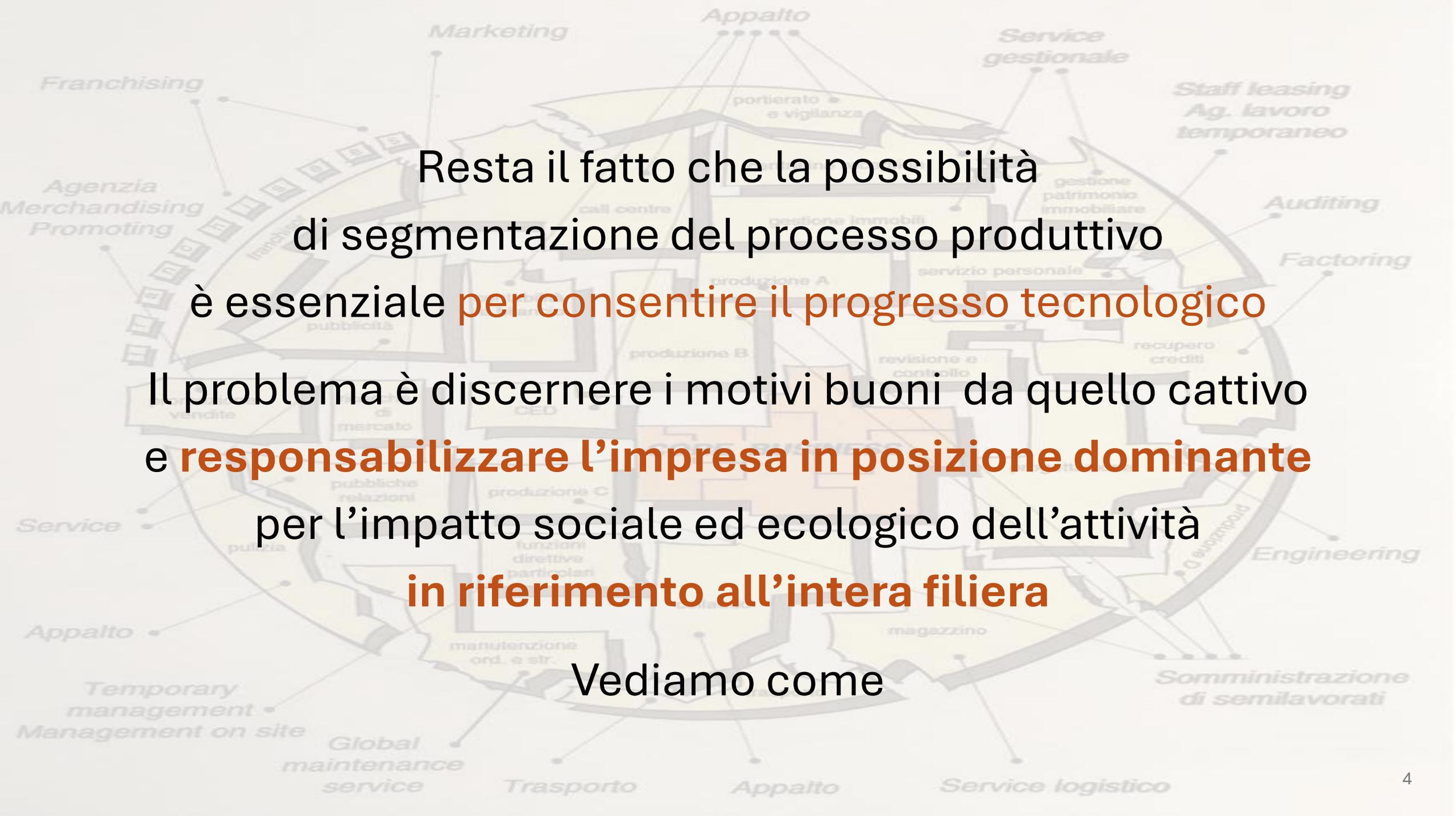
questo spiega

(anche se non sempre giustifica del tutto)

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

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**



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**





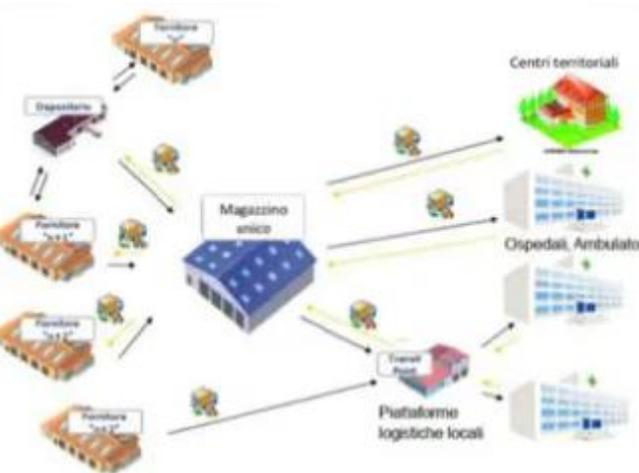
La giurisprudenza della CGS in materia di responsabilità per i s.p.e. nel caso di segmentazione del processo produttivo

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 verificano 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

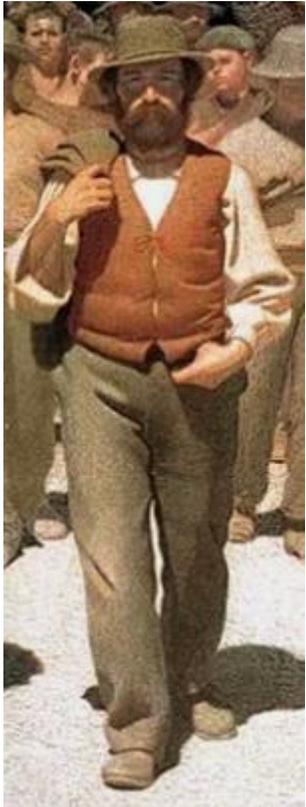
- La delibera citata della CGS (14.6. 2022 n. 1270) precisa che **anche la singola persona** coinvolta nella produzione di un s.p.e. è tenuta a cooperare al rispetto dei diritti dell'utente...
- ... e in particolare del **diritto all'informazione preventiva**



- 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** (susceptibile 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