



*Commissione di garanzia dell'attuazione
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*

**Relazione
annuale 2013
sull'attività svolta
nell'anno 2012**

2 Luglio 2013





Relazione annuale 2013
sull'attività svolta nell'anno 2012

COMMISSIONE DI GARANZIA
DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Presidente

Roberto Alesse

Commissari

Pietro Boria

Alessandro Forlani

Elena Montecchi

Iolanda Piccinini

Nunzio Pinelli

Salvatore Vecchione

Segretario Generale

Stefano Glinianski

Capo di Gabinetto

Giovanni Pino

Capo Segreteria del Presidente

Claudia Baldassarre

Capo Ufficio Stampa e Comunicazione

Istituzionale

Paolo Romano

Il personale della Commissione

Francesco Adinolfi, Dario Andreutto, Francesco Avagnano, Emanuela Caso, Marco Diana, Angelino Di Filippo, Giovanni Fanfera, Antonio Fusco, Daniela Galeone, Elisabetta Giove, Alessandra Limentani, Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo, Silvia Lucrezio Monticelli, Lorella Maccari, Silvia Mancini, Paola Mattei, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Fabio Paolucci, Antonio Petagna, Lino Rosa, Anna Ida Rubino, Ivana Sechi, Caterina Valeria Sgrò, Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo.

INDICE

PARTE I	11
I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	11
1. Avvocati (a cura di Marco Diana)	13
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	13
1.2. Gli interventi della Commissione e l'attività consultiva	13
2. Consorzi di bonifica (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	16
2.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	16
3. Credito (a cura di Antonio Fusco)	17
3.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	17
4. Distribuzione di carburante (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	18
4.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	18
5. Elicotteri (a cura di Fabio Paolucci)	20
5.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	20
5.2. La Regolamentazione provvisoria del settore elicotteristico, adottata dalla Commissione con delibera n. 12/461 del 5 novembre 2012.....	20
6. Energia (a cura di Ivana Sechi)	24
6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	24
6.2. Pareri e delibere interpretative. Valutazione di accordi.	26
7. Enti Pubblici non Economici (a cura di Ivana Sechi)	27
7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	27
8. Farmacie private e Distribuzione farmaceutica (a cura di Marco Diana)	29
8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	29
8.2. Gli interventi e l'attività consultiva della Commissione	29
9. Igiene ambientale (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	31
9.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	31
9.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione.....	33
9.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni	37
9.4. Attività consultiva e interpretativa	41
10. Istituti di Vigilanza (a cura di Marco Diana)	44

10.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	44
11.	Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci)	45
11.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	45
11.2.	Attività consultiva della Commissione.....	45
12.	Ministeri (a cura di Ivana Sechi)	47
12.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	47
12.2.	Attività consultiva	47
13.	Noleggio autobus con conducente (a cura di Silvia Mancini).....	49
13.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	49
14.	Pulizie e multiservizi (a cura di Daniele Michelli).....	51
14.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	51
15.	Regioni ed Autonomie Locali (a cura di Ivana Sechi).....	56
15.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	56
15.2.	Pareri e delibere interpretative.....	58
15.3.	Valutazione di accordi.....	60
16.	Sanità (a cura di Marco Diana)	65
16.1.	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto.....	65
16.2.	Interventi della Commissione.....	65
16.3.	L'attività consultiva della Commissione.....	66
17.	Scuola, Università e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)	69
17.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	69
18.	Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)	71
18.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	71
19.	Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli).....	74
19.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	74
20.	Soccorso e sicurezza stradale (a cura di Antonio Fusco)	75
20.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	75
21.	Taxi (a cura di Silvia Mancini).....	76
21.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	76

21.2.	Gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 146 del 1990.....	77
21.3.	Valutazioni della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettera i), e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	78
22.	Telecomunicazioni (a cura di <i>Daniele Michelli</i>).....	81
22.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	81
23.	Trasporto Aereo (a cura di <i>Fabio Paolucci</i>).....	83
23.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	83
23.2.	Interventi della Commissione.....	84
23.3.	Le delibere di orientamento, di indirizzo e l'attività consultiva della Commissione.....	86
23.4.	Procedimenti di valutazione del comportamento	87
23.5.	Servizio di conduzione e manutenzione degli impianti radar.....	88
24.	Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari (a cura di <i>Caterina Valeria Sgrò</i>).....	90
24.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	90
24.2.	Attività consultiva ed interpretativa della Commissione.....	96
24.3.	Le questioni aperte	98
	La vicenda NTV	98
	La vicenda Trenord	100
	La vicenda contrattuale del Gruppo FS.....	103
25.	Trasporto Marittimo (a cura di <i>Caterina Valeria Sgrò</i>).....	105
25.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	105
25.2.	Attività consultiva, deliberativa e di indirizzo della Commissione.....	106
25.3.	L'attività consultiva ed istruttoria della Commissione nel servizio di rimorchio portuale	112
26.	Trasporto Merci (a cura di <i>Antonio Fusco</i>).....	116
26.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	116
27.	Trasporto Pubblico Locale (a cura di <i>Silvia Mancini</i>).....	120
27.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	120
27.2.	Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990	125
27.3.	Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	126
27.4.	La vertenza del CCNL mobilità	128
27.5.	Attività consultiva e interpretativa	130
27.6.	Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990	132

28. Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco).....	133
28.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	133
29. Gli scioperi generali e plurisettoriali (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone).....	134
PARTE II	139
Contenzioso	139
1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	141
1.1. Andamento del contenzioso, generalità.....	141
1.2. Impugnazioni di delibere sanzionatorie.....	141
1.3. Impugnazioni di Regolamentazioni provvisorie	142
1.4. Dovere di influenza e responsabilità sindacale. Contenzioso Taxi	144
1.5. Contenzioso autotrasportatori.....	153
1.6. Competenza per territorio.....	156
1.7. Servizi strumentali.....	158
PARTE III	163
La comunicazione istituzionale	163
1. La comunicazione istituzionale (a cura di Paolo Romano).....	165
PARTE IV	169
Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e gli interventi della Commissione (a cura di Antonio Petagna, Antonio Vaudo, Antonio Loffredo, Francesco Adinolfi).....	169

PARTE I

***I reports* sulla conflittualità
nei singoli servizi pubblici essenziali**

1. Avvocati

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Proseguendo un *trend* già iniziato nell'anno precedente, nel corso del 2012, è stata rilevata una significativa conflittualità nel settore degli Avvocati.

Infatti, si sono registrate ben 77 proclamazioni di astensioni dalle udienze, delle quali 8 sono state promosse, a livello nazionale, dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura e dall'Unione Camere Penali Italiane.

Le motivazioni sottese alle azioni di protesta vanno principalmente ricercate nell'emanazione, da parte del Governo, dello schema di decreto legislativo, recante *“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”*, e del decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”* (c.d. *“Spending review 2”*).

Questi provvedimenti hanno ulteriormente aggravato alcune situazioni già critiche, relative a preesistenti carenze di organico, sia del personale amministrativo in forza agli Uffici giudiziari, sia dei ruoli della Magistratura.

In particolare, la paventata e, in alcuni casi, disposta soppressione dei Tribunali c.d. *“minori”*, hanno provocato numerose azioni di protesta che, sovente, non sono state proclamate e realizzate nel rispetto della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e del Codice di autoregolamentazione degli Avvocati, del 4 aprile 2007.

La Commissione è dovuta intervenire ben 30 volte, mediante l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Non sempre, però, gli interventi preventivi dell'Autorità, relativi, in larga parte, alla violazione degli obblighi di preavviso e di durata massima dell'astensione, hanno sortito l'effetto di far rientrare le astensioni proclamate nell'alveo della legittimità.

Se, invero, nel 90% dei casi, gli Ordini proclamanti hanno riscontrato positivamente gli inviti della Commissione, revocando o limitando l'astensione programmata, nel restante 10% dei casi, le astensioni sono state effettuate in violazione agli obblighi previsti dalla legge e dalla disciplina di settore.

1.2. Gli interventi della Commissione e l'attività consultiva

Come appena accennato, nel corso del 2012, a seguito dell'emanazione, da parte del Governo, dello schema di riordino della Geografia giudiziaria dei Tribunali di primo grado, numerosi Ordini degli Avvocati, su tutto il territorio nazionale, hanno

intrapreso una decisa azione di protesta avverso il predetto provvedimento ritenuto lesivo del diritto costituzionalmente garantito alla Giustizia.

Il dissenso nei confronti delle decisioni politiche ha interessato, in modo più sentito, gli Ordini professionali dei Tribunali minori o delle Sezioni distaccate per i quali era stata prospettata e, in alcuni casi, poi attuata la soppressione.

Tali astensioni sono state proclamate per periodi oltremodo lunghi e sono state oggetto dell'apertura di quattro procedimenti di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, ex 13, comma 1, lettera i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Questo è stato, appunto, il caso dell'Ordine degli Avvocati di Melfi, che ha protratto l'astensione da tutte le udienze dal 18 giugno 2012 al 30 luglio 2012, a cui la Commissione, a conclusione del procedimento di valutazione, ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di €4.000,00; dell'Ordine degli Avvocati di Sala Consilina, che ha proclamato un'astensione da tutte le udienze, dal 18 giugno 2012 "a tempo indeterminato", a cui la Commissione ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di €3.000,00; dell'Ordine degli Avvocati di Cassino, che ha proclamato un'astensione da tutte le udienze, dal 18 giugno 2012 "a tempo indeterminato", a cui la Commissione ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di €3.000,00.

Nel corso dei procedimenti di valutazione, tutti gli Ordini Forensi appena citati hanno univocamente invocato, a propria difesa, le esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in tema di preavviso e durata dell'astensione, che prevede la possibilità di derogare alle regole richiamate, laddove le astensioni vengano proclamate "*in difesa dell'ordine costituzionale*".

La Commissione, nel valutare negativamente le suesposte condotte, ha ribadito il proprio consolidato orientamento in materia, ovvero, il principio secondo il quale la possibilità di derogare alla disciplina del preavviso e della durata è consentita soltanto quando lo sciopero, "*in difesa dell'ordine costituzionale*", venga proclamato "*allorché siano minacciati i valori fondanti del nostro sistema di governo democratico e di libertà individuali e collettive*".

Nelle fattispecie, l'Autorità garante ha ritenuto che i profili di asserita illegittimità costituzionale della delega conferita al Governo, per il riordino territoriale degli Uffici giudiziari, non rientrassero nell'ipotesi appena citata, ben potendo farsi valere attraverso i disposti rimedi giurisdizionali.

Inoltre, la Commissione, a fronte dell'elevato numero di proclamazioni viziate da irregolarità, ha ritenuto opportuno di dover inviare al Consiglio Nazionale Forense e all'Organismo Unitario dell'Avvocatura, una nota di sensibilizzazione per il più rigoroso rispetto, in caso di proclamazioni di astensioni dalle udienze, delle norme

previste dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dalla Regolamentazione di settore.

In un solo caso, la Commissione, pur avendo aperto un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti dell'Associazione Forense Isola d'Ischia, per violazione dell'obbligo del preavviso minimo e della regola dell'intervallo, ha ritenuto di non dover procedere ad una valutazione negativa della condotta, ferme restando le violazioni contestate, in quanto le udienze fissate per il giorno prescelto per l'astensione erano state rinviate d'ufficio, a seguito dell'adesione del personale di cancelleria ad uno sciopero generale organizzato nella stessa data (rendendo l'astensione degli Avvocati dell'Isola d'Ischia, di fatto, non realizzabile e improduttiva di effetti sulla regolarità del servizio).

Nell'anno di riferimento, l'Autorità è stata, altresì, interessata dall'Unione Camere Penali Italiane, al fine di acquisire un parere circa la possibilità di revisione del vigente Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli Avvocati (adottato, in data 4 aprile 2007, da O.U.A., UCPI, ANFI, ANF, AIGA, UNCC, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 07/749, del 13 dicembre 2007, e pubblicato in G.U. n. 3, del 4 gennaio 2008), con particolare riferimento agli *“effetti dell'astensione sul decorso dei termini prescrizionali nel processo penale”*.

La Commissione, nel valutare opportuna una condivisione, dell'eventuale soluzione prospettata dall'UCPI, con gli altri soggetti firmatari del predetto Codice di autoregolamentazione, ha disposto la trasmissione del testo pervenuto a tali Organismi, che, però, non hanno fornito alcuna osservazione in merito.

Conseguentemente, la Commissione, effettuando una autonoma valutazione del caso, ha ritenuto, le attuali disposizioni del richiamato Codice di autoregolamentazione degli Avvocati, assolutamente adeguate a tutelare i principi posti a fondamento del diritto di astensione, quale diritto avente radici negli articoli 18 e 40 della Costituzione.

Infine, la Commissione ha modificato un precedente proprio orientamento sulla portata territoriale delle astensioni.

Era, infatti, accaduto che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina avesse proclamato una astensione, estendendola esplicitamente a tutto il territorio del Distretto della Corte d'Appello di Roma: l'astensione era motivata da modifiche al Circondario di Latina che non potevano non incidere sull'assetto territoriale dell'intero Distretto.

La Commissione ha, dunque, ritenuto legittima una astensione che sia motivata da interessi che, necessariamente, si espandono oltre il territorio del Circondario del Tribunale, fino a quel Distretto a cui il Circondario stesso appartiene.

2. Consorzi di bonifica

2.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore ha subito un lieve incremento rispetto agli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero sono state 20, e 6 sono stati gli interventi della Commissione, cui hanno fatto prontamente seguito le rispettive revoche.

Le Organizzazioni sindacali Flai Cgil, Fai Cisl e Filbi Uil hanno, infatti, indetto, a sostegno della vertenza nazionale, una serie di scioperi, articolati a livello regionale.

In alcuni di questi casi, la Commissione ha segnalato la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi precedentemente proclamati.

Per quanto riguarda l'attività consultiva, a seguito della nota di disdetta dell'Accordo di settore da parte delle Organizzazioni sindacali, la Commissione si è trovata a dover rammentare alle parti in indirizzo che, ai sensi della delibera n. 04/548, adottata nella seduta del 30 settembre 2004, *“anche in caso di disdetta, gli accordi sindacali valutati idonei hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo valutato idoneo ovvero con una regolamentazione provvisoria ... fermo restando che, nelle more della procedura, conserva efficacia l'accordo già valutato idoneo”*.

La Commissione ha ricordato, altresì, ai soggetti interessati che non si può procedere alla valutazione di atti unilaterali, ma unicamente di Accordi conclusi tra le parti secondo la disciplina vigente, ed ha invitato le parti ad avviare, al più presto, le trattative per la conclusione di un nuovo accordo - quanto più ampiamente condiviso - sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero, da trasmettere alla Commissione per la prescritta valutazione di idoneità.

3. Credito

3.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto ed interventi della Commissione

Nel periodo di riferimento, il settore del credito è stato caratterizzato da una modesta conflittualità, seppur maggiore rispetto a quella dell'anno 2011, derivante, nella maggior parte dei casi, da operazioni di fusione, scissione ed esternalizzazione di taluni servizi - in larga misura informatici e di supporto - che hanno interessato diversi gruppi bancari e che, inevitabilmente, hanno determinato sia ricadute occupazionali, quanto effetti sul rapporto di lavoro del personale impiegato.

In particolare, nel corso dell'anno 2012, si sono registrate 27 proclamazioni di sciopero, articolatesi sia nella forma di astensioni dal lavoro straordinario, sia nella forma di astensione dall'intera prestazione lavorativa.

Quattro scioperi hanno interessato il personale della Banca d'Italia e, fra questi, uno ha rivestito carattere nazionale.

Sotto il profilo delle motivazioni sottese alle azioni di protesta, è opportuno evidenziare che, in quattro occasioni, le astensioni sono state poste in essere per manifestare la contrarietà ad atti legislativi.

In un caso, è stato richiesto alla Commissione se le prestazioni accessorie e la reperibilità del personale bancario ricadessero nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In risposta al quesito posto, l'Autorità ha comunicato che *“tali prestazioni, disciplinate dall'articolo 36 del vigente CCNL Credito, costituiscono attività lavorative necessariamente funzionali all'erogazione del servizio pubblico essenziale ed, in quanto tali, rientranti nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni”*.

Per completezza, è opportuno segnalare che, nell'ambito di tale settore, l'azione sindacale viene esercitata, tendenzialmente, nel rispetto delle norme legislative e pattizie che disciplinano le modalità di esercizio del diritto di sciopero. Nell'anno 2012, infatti, la Commissione ha segnalato irregolarità della proclamazione, in una sola circostanza, trasmettendo ai soggetti proclamanti una indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In altri 5 casi, invece, l'intervento dell'Autorità è stato diretto ad ottenere l'esclusione dalla partecipazione, ad altrettanti scioperi di carattere generale, delle aziende operanti nel settore del credito, per violazione della regola della franchigia nella giornata del mercoledì. In tutti i casi, comunque, i soggetti sindacali hanno prestato puntuale adesione alle richieste della Commissione.

4. Distribuzione di carburante

4.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2012, la conflittualità nel settore si è mantenuta piuttosto esigua, anche se ha richiesto, in due casi, una significativa attività della Commissione.

Il primo episodio si è verificato nel periodo estivo: attraverso comunicati stampa, infatti, le Associazioni Faib Confesercenti, Fegica Cisl, e Figisc/Anisa Confcommercio hanno annunciato una serrata per i giorni 3, 4 e 5 agosto 2012.

La protesta dei gestori di carburanti è stata indetta dalle Associazioni di categoria per protestare contro le iniziative del Governo e dell'Industria petrolifera, che, secondo i sindacati, *“non lasciano altra possibilità che adottare iniziative estreme di protesta e di difesa verso una aggressione gravissima, insopportabile e ingiustificata”*.

I Gestori, infatti, hanno accusato l'Industria petrolifera di non voler procedere al rinnovo di accordi collettivi scaduti; di operare un taglio ai margini di utili fino al 70%; di voler licenziare gli addetti alla distribuzione; del rifiuto di adottare diverse tipologie contrattuali; di *“discriminazioni sui prezzi che spingono fuorimercato migliaia di impianti senza possibilità di reazione alcuna, e vendite autostradali totalmente cannibalizzate”*.

La Commissione ha immediatamente replicato, sempre a mezzo stampa, che la protesta, almeno per quanto riguardava la giornata del 3 agosto 2012, si profilava come illegittima, in quanto ricadente nel periodo di franchigia estiva.

Nel contempo, il Garante ha rivolto ai sindacati un appello affinché valutassero, con senso di responsabilità, l'opportunità di escludere dall'astensione le zone colpite dal sisma in Emilia, in considerazione dello stato di emergenza dichiarato dal decreto legge n. 74 del 2012.

Una volta pervenuta la proclamazione ufficiale dello sciopero per le giornate del 3, 4 e 5 agosto 2012, il Commissario delegato per il settore ha segnalato la violazione della regola della franchigia, ricordando, altresì, l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili.

In riscontro all'indicazione preventiva, le Associazioni hanno richiesto un'audizione presso la Commissione di garanzia, auspicando un intervento di mediazione.

Il Garante si è reso immediatamente disponibile a tale soluzione, convocando due audizioni con le Associazioni e l'Unione petrolifera; anche a seguito dell'incontro presso il Ministero dello Sviluppo Economico, è pervenuta, infine, la revoca dell'azione proclamata.

Analoga vicenda si è ripetuta nel mese di dicembre 2012.

E, infatti, le medesime Associazioni dei gestori degli impianti Faib Confesercenti, Fegica Cisl e Figisc/Anisa Confcommercio hanno proclamato uno sciopero per le giornate del 12 e 13 dicembre 2012, denunciando *“la drammatica crisi strutturale che attraversa la distribuzione carburanti e colpisce duramente le migliaia di piccole imprese di gestione che, malgrado questo, continuano a garantire il capillare servizio di rifornimento carburanti sulla rete ordinaria e su quella autostradale, essenziali per l'intero Paese e per la mobilità dei cittadini”*.

Più in particolare, le richieste avanzate dalle Associazioni riguardavano il rispetto della contrattazione collettiva e il rinnovo degli Accordi scaduti, della legge sulla gratuità delle transazioni con moneta elettronica, l'abbattimento delle accise in attuazione del Verbale di intesa siglato con le Organizzazioni di categoria dei gestori degli impianti, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, in data 24 e 27 luglio 2012, sulle politiche di *pricing equo* e non discriminatorie, per la trasparenza dei prezzi praticati.

La Commissione ha così convocato in audizione Unione petrolifera, Assopetroli e Grandi Reti, anche per verificare quanto posto in essere dalle parti coinvolte nell'intesa suddetta, confermandosi sede ideale di mediazione e di dialogo sociale, con riferimento alle “grandi vertenze” nazionali, nonostante le stesse spesso appaiono di difficile componimento in ragione della molteplicità degli interessi sociali ed economici, generali e particolari, oggetto di confronto e contrasto.

5. Elicotteri

5.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2012, risultano proclamate soltanto due astensioni, di carattere nazionale, entrambe per il giorno 11 maggio 2012.

La Commissione, non rilevando alcuna irregolarità nella proclamazione, ha preso atto di tali scioperi.

5.2. La Regolamentazione provvisoria del settore elicotteristico, adottata dalla Commissione con delibera n. 12/461 del 5 novembre 2012

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha adottato la delibera n. 12/461, del 5 novembre 2012, recante "Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nel settore elicotteristico".

Tale disciplina ha sostituito l'Accordo del 2002; Accordo che era stato disdetto, nel 2008, dalle medesime Organizzazioni sindacali che lo avevano sottoscritto.

L'esigenza di rivedere la disciplina del settore elicotteristico era stata avvertita dalla Commissione già nel corso dell'anno 2008, durante il quale si sono tenute una serie di audizioni con le parti sociali, al fine di analizzare le motivazioni che avevano condotto alla disdetta dell'Accordo previgente.

Nel gennaio del 2012, le Organizzazioni sindacali Filt Cgil e Up hanno trasmesso alla Commissione, ed alle Associazioni datoriali Fise/Aise e Aei, un documento contenente alcune riflessioni per un'ipotesi di accordo, ritenuto dall'Autorità un valido spunto per il confronto.

Sulla base della documentazione pervenuta, la Commissione ha elaborato uno schema di accordo/regolamentazione che ha provveduto ad inviare alle Organizzazioni sindacali e alle Associazioni datoriali.

E' seguita una lunga e difficile attività di mediazione della Commissione, nonché 3 audizioni con le parti sociali, al fine di esplorare la possibilità di giungere ad un accordo tra le parti che prevedesse anche forme alternative di azioni sindacali, quali lo "sciopero virtuale".

Quando, a luglio del 2012, le parti, all'esito di un articolato confronto, hanno comunicato l'impossibilità di giungere ad un accordo, la Commissione ha avviato la procedura, ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per giungere, poi, all'adozione della Regolamentazione provvisoria nel novembre del 2012.

L'esigenza avvertita dalla Commissione era quella di pervenire ad una disciplina che, da un lato, assicurasse maggiore garanzia dei diritti costituzionali degli utenti,

attraverso la previsione di disposizioni che individuano, integrando quelle contenute nell'accordo del 2002, le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, e, dall'altro, rendesse possibile a tutti i piloti di esercitare il diritto di sciopero.

Numerose sono state, infatti, nel corso degli anni, le segnalazioni di possibili gravi conseguenze negative sul piano dell'emergenza sanitaria, in occasione di scioperi che hanno riguardato il personale dipendente di imprese elicotteristiche (si vedano, al riguardo, le precettazioni disposte dalle Prefetture di Treviso e Verona ed alle segnalazioni della Regione Veneto, della Centrale Operativa AREU 118 della Regione Lombardia circa l'inidoneità dell'Accordo del 2002 e della allegata mappatura a garantire il servizio di elisoccorso in alcuni casi di particolare urgenza).

Il principio cardine sul quale poggia la Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione è quello dell'alternanza. Il periodo di durata dell'astensione viene diviso in tre fasce orarie, di durata equivalente; anche, le basi operanti in ciascun bacino di utenza (Regione o Provincia Autonoma) sono state divise in tre gruppi ed è stato previsto che, durante lo sciopero, i piloti aderenti si alterneranno nell'astensione, garantendo che, nel periodo nel quale i piloti delle basi appartenenti ad un gruppo sono in sciopero, i piloti delle basi appartenenti agli altri (due) gruppi siano attive.

In altri termini, per ogni base in sciopero saranno operative altre due basi "viciniori", operanti sullo stesso bacino di utenza, che opereranno in sostituzione anche di quella in sciopero, con una garanzia teorica di oltre il 66% del servizio per ciascun bacino di utenza (teorica in quanto basata sul presupposto di una adesione del 100 per cento allo sciopero).

La Commissione, poi, ha previsto per il servizio HEMS (elisoccorso) disposizioni particolari, stante la delicatezza degli interventi effettuati con le eliambulanzze, tecnicamente distinti in interventi primari e interventi secondari.

Infatti, se, da un lato, è opportuno riconoscere il diritto di sciopero ai lavoratori piloti di imprese elicotteristiche, dall'altro, non è possibile ignorare la circostanza che gli interventi, in tale settore, necessitano di pronto riscontro in termini operativi.

Si tratta, invero, di attività nelle quali anche il ritardo di pochi minuti può determinare rischi per la sicurezza e la vita umana.

Nella Regolamentazione provvisoria è previsto che anche in caso di sciopero, gli interventi nei quali è a rischio la vita umana debbano essere comunque assicurati.

La disposizione va letta congiuntamente alla mappatura delle basi elicotteristiche, la cui definizione è stata affidata alle Associazioni datoriali, d'intesa con le Organizzazioni sindacali.

E' proprio attraverso la mappatura "ragionata" delle basi operanti nel territorio nazionale (che dovrà essere sottoposta all'esame della Commissione), che si potrà concretamente valutare se il principio di alternanza, previsto dalla Regolamentazione

provvisoria, per il servizio HEMS, sia in grado di garantire, durante lo sciopero, gli interventi nei quali è a rischio la vita umana.

E' del tutto evidente che, nella valutazione della congruità della suddetta mappatura, si dovrà tener conto anche del tipo e delle caratteristiche tecnico-operative del mezzo che opera nella base.

La Commissione, preso atto dell'impossibilità di pervenire ad un accordo tra le parti, stante la divergenza di vedute tra le Associazioni datoriali, che volevano che tutte le basi HEMS fossero operative in caso di sciopero, e le Organizzazioni sindacali che, invece, hanno chiesto di applicare il principio di alternatività anche per il servizio di eliambulanza, ha chiarito come possa trovare, in concreto, applicazione il principio di alternatività, anche in detto servizio.

Per effetto di quanto sopra, sarà possibile autorizzare lo sciopero in alcune basi, lasciando operative una o più basi "viciniori", solo laddove, con riferimento agli interventi nei quali è a rischio la vita umana (che rappresenta la più importante prestazione indispensabile da assicurare durante lo sciopero), il tempo di volo del mezzo operante su una base viciniora (attiva e alternativa) non sia superiore a quello del mezzo che opera in una base in sciopero, anche tenuto conto delle eventuali diverse condizioni/previsioni meteo in cui si trovano ad operare in quella circostanza le due basi.

In tal modo, se, da un lato, può dirsi realizzato l'obiettivo di tutelare, in ogni circostanza, la vita umana, dall'altro, non è stato completamente "soppresso" il diritto dei piloti di elicotteri di astenersi dal lavoro.

Nell'Accordo del 2002, era prevista una disposizione sullo sciopero virtuale.

La Commissione, nella sua opera di mediazione tra le parti e di temperamento di diritti costituzionali di pari rango, ha previsto, in continuità con il previgente Accordo, la possibilità di esercitare forme alternative di azione sindacale.

Con specifico riferimento al servizio HEMS, ed alle prestazioni indispensabili da garantire, è stato previsto che, a fronte di una proclamazione di sciopero virtuale ritualmente effettuata, l'azienda debba dichiarare formalmente la sua adesione allo stesso.

In tal caso, il personale interessato effettuerà la normale prestazione, rinunciando alla metà della retribuzione netta spettante per il periodo dello sciopero, mentre l'azienda verserà l'importo corrispondente all'intera retribuzione netta per detto periodo.

Le somme risultanti da quanto sopra saranno devolute a soggetti aventi finalità benefiche o di interesse sociale, individuati su accordo delle parti, o, in caso di mancato accordo, all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge n. 88 del 1989.

Infine, è stato previsto che, per gli scioperi successivi, e relativi alla stessa

vertenza, a fronte della rinuncia del personale alla metà della retribuzione netta, l'azienda verserà la corrispondente retribuzione netta maggiorata del 100% (raddoppiandola).

Le motivazioni della mancata adesione da parte dell'azienda allo sciopero virtuale proclamato saranno comunicate alla Commissione di garanzia, al fine di una complessiva valutazione della vertenza.

6. Energia

6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto conferma, ancora una volta, quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero un basso livello di conflittualità, strettamente correlato alle trasformazioni strutturali ed organizzative intervenute nel mercato energetico, a seguito della progressiva apertura dello stesso alla concorrenza, con numerosi operatori commerciali in competizione tra di loro.

Il settore energetico, infatti, è stato tra i primi ad essere oggetto, a livello comunitario e nazionale, di importanti modifiche legislative che hanno consentito il passaggio da un mercato caratterizzato da un assetto monopolistico, verticalmente integrato e a controllo totalmente pubblico, ad un assetto più aperto al confronto competitivo, e meno concentrato.

L'esistenza di un sistema energetico concorrenziale, con un sistema occupazionale diversamente articolato presso le varie imprese, ha richiesto anche una trasformazione strutturale delle relazioni sindacali che, da un Contratto unico aziendale (Enel), sono approdate a relazioni, condizioni di lavoro, salariali e tutele dei diritti omogenei per tutti i lavoratori del sistema elettrico, ovvero il Contratto collettivo di settore.

Tuttavia, non si segnalano, nel periodo di riferimento, azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti, sia per il forte senso di responsabilità dimostrato dalle Organizzazioni sindacali di categoria le quali, nel corso degli anni, sono riuscite ad impostare, concordemente, un sistema di relazioni industriali e di assetti contrattuali articolato sul confronto, sulla consultazione e sull'informazione preventiva e/o periodica, che per una sostanziale buona tenuta della disciplina attualmente vigente nel settore. Si rammenta, infatti, che gli Accordi nazionale in materia di sciopero, sottoscritti nel 1991 con Enel e Federelettrica, si basano sul principio di continuità dell'erogazione del servizio all'utenza, nonché sui principi di salvaguardia e sicurezza degli impianti, dei lavoratori e degli utenti.

Va rilevato, inoltre, che il settore elettrico non ha risentito particolarmente delle vicende contrattuali legate alla vertenza di rinnovo, per il periodo 2013-2015, della parte economica del Contratto unico nazionale di settore, del 5 marzo 2010. Infatti, la circostanza dell'avvenuto raggiungimento di un Accordo, per il biennio economico, entro la scadenza naturale prevista dal contratto collettivo, ha messo al riparo il settore da scioperi che avrebbero potuto aggravare la situazione di criticità del sistema nei periodi di maggiore aumento del fabbisogno energetico.

Va evidenziato, piuttosto, che, nel periodo di riferimento, il gestore nazionale della rete elettrica, Terna S.p.A., ha dichiarato, in numerose occasioni,

l'incompatibilità, con il mantenimento della c.d. "riserva vitale", di alcune azioni di sciopero riguardanti il personale turnista addetto agli impianti di produzione. Per riserva vitale, si intende, come è noto, il livello minimo di esercizio, al di sotto del quale occorre prevedere distacchi programmati di utenze.

Trattasi di profilo di notevole delicatezza: la predetta valutazione di compatibilità da parte di Terna S.p.A., è sempre apparsa, agli occhi dei sindacati, quale una sorta di autorizzazione preventiva, che mal si concilia con la configurazione costituzionale del diritto di sciopero.

E, infatti, una valutazione di incompatibilità, effettuata dal gestore nazionale della rete, comporta, inevitabilmente, l'adozione, da parte delle Autorità competenti *ex* articolo 8 della legge 146, di un'Ordinanza di precettazione del personale addetto agli impianti interessati, o di differimento dell'astensione collettiva ad altra data.

Emblematica, in tal senso, è stata la vertenza riguardante i lavoratori addetti alla conduzione delle unità termoelettriche della Centrale di Fiumesanto (SS), di proprietà della multinazionale tedesca E.On. S.p.A..

La rivendicazione sindacale è originata dal mancato rispetto, da parte della società E.On. S.p.A., subentrata ad Endesa S.p.A. nella gestione della Centrale termoelettrica, di un Accordo, sottoscritto nel gennaio del 2007, tra l'allora Presidente della Regione Sardegna, Renato Soru, e la stessa Endesa, che prevedeva la costruzione di un nuovo gruppo di produzione di energia a carbone (il c.d. "Gruppo V"), e la progressiva chiusura dei Gruppi 1 e 2 della Centrale, alimentati ad olio combustibile, considerati ormai obsoleti.

Tale Accordo, però, a dire dei sindacati, sarebbe stato disatteso dalla multinazionale tedesca, in quanto la stessa, dopo aver ottenuto la valutazione d'impatto ambientale, non avrebbe provveduto alla costruzione del nuovo impianto, con conseguente incremento occupazionale, ottenendo una proroga in deroga fino al settembre 2013. Nel contempo, la società avrebbe annunciato l'intenzione di rinunciare al progetto e di procedere al licenziamento di 120 unità di personale, di cui 60 nel 2013 e 60 nel 2014.

Di qui, le numerose astensioni collettive poste in essere, dai sindacati territoriali di categoria, nel corso dell'anno 2012. E le altrettanto numerose Ordinanze di precettazione, adottate dal Prefetto di Sassari, come "atto dovuto", a seguito delle valutazioni di incompatibilità degli scioperi programmati, con le esigenze di continuità di esercizio del sistema elettrico nazionale, compiute da Terna S.p.A.

Anche nei settori del gas e dell'acqua, i livelli di conflittualità, strettamente connessi a rivendicazioni di carattere locale, e, comunque, non particolarmente elevati, non hanno mai determinato effetti pregiudizievoli nei confronti dell'utenza.

In ogni caso, l'esercizio tempestivo dei poteri d'intervento preventivo della Commissione nei casi di proclamazione di scioperi recanti profili di illegittimità, ha

determinato, nella totalità dei casi, la revoca o la riproclamazione delle astensioni, nel rispetto delle regole vigenti.

6.2. Pareri e delibere interpretative. Valutazione di accordi

Con delibera n. 12/119, del 12 marzo 2012, la Commissione ha valutato l'idoneità dell'Accordo sindacale sull'assetto degli impianti, e sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, sottoscritto in data 23 dicembre 2011, tra la Società "Stoccaggi Gas Italia S.p.A." (di seguito denominata "STOGIT S.p.A."), che esercita attività di stoccaggio di idrocarburi e di altri prodotti gassosi in giacimenti, unità geologiche o strutture artificiali, ed il Coordinamento Esecutivo delle RSU aziendali.

La valutazione di idoneità di tale Accordo ha richiesto, in primo luogo, una preliminare attività istruttoria, volta a stabilire se l'attività di stoccaggio fosse effettivamente riconducibile al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'indagine svolta ha consentito all'Organo di garanzia di accertare, preliminarmente, che lo stoccaggio, inteso come approvvigionamento di energia, effettuato dalla STOGIT S.p.A., in regime di concessione, rientra tra i servizi pubblici essenziali individuati dall'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge stessa.

Lo stoccaggio di gas naturale, infatti, è quel processo che consente, attraverso l'iniezione di gas nella roccia porosa di un giacimento esaurito, di riportare il giacimento, in una certa misura, al suo stato originario. Una volta immesso, il gas può essere erogato secondo le richieste del mercato e utilizzato per garantire le forniture industriali e il riscaldamento nel periodo invernale. Sostanzialmente, consiste nello svincolare la fruizione del gas dai tempi e dalle modalità dell'approvvigionamento, conferendogli flessibilità, e rappresentando, dunque, un'attività strategica e necessaria per garantire la continuità della fornitura.

Sulla base di tali presupposti, la Commissione, esaminata anche l'idoneità delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, così come individuate dall'Accordo, ha deliberato l'idoneità dello stesso, facendo presente che, per tutti gli ulteriori profili non disciplinati dal testo in esame, resteranno valide le disposizioni stabilite dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, richiamate dal CCNL Energia e Petrolio – Parte I sezione D – Applicazione della legge 11 aprile 2000 n. 83.

7. Enti Pubblici non Economici

7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Nel periodo di riferimento, il comparto degli Enti Pubblici Non Economici è stato caratterizzato da una scarsa conflittualità, strettamente correlata all'interpretazione o all'applicazione di contratti collettivi e/o integrativi.

A livello nazionale, si segnala lo sciopero, di 24 ore, proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, per il giorno 5 dicembre 2012, riguardante tutti i dipendenti delle Autorità Portuali.

L'astensione collettiva, effettuata a più di dieci anni di distanza dall'ultima mobilitazione nazionale, e che ha visto l'adesione pressoché totale di tutti i dipendenti portuali, ha tratto origine dall'adozione, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di una Circolare, adottata in applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica previste dal Governo Monti, con la quale il Dicastero invitava le Autorità Portuali ad assumere provvedimenti in ordine al trattamento retributivo del personale, con particolare riferimento alla sospensione della corresponsione degli incrementi contrattuali, ed all'avvio di procedure volte all'individuazione delle somme da recuperare per i benefici eventualmente già corrisposti.

A livello decentrato, invece, si sono registrati 4 scioperi riguardanti il personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Ente Foreste della Sardegna, Ente pubblico, istituito con la legge regionale n. 24 del 1999, preposto alla conservazione, sviluppo e valorizzazione del patrimonio forestale e faunistico della Sardegna che svolge, altresì, un ruolo centrale nella difesa dei boschi dagli incendi, sia per le attività di prevenzione e contrasto del fenomeno, sia per quelle di spegnimento e repressione dei reati.

La vertenza trae origine dalla decisione della Giunta Regionale della Sardegna di disapplicare, ai dipendenti dell'Ente Foreste, il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei lavoratori forestali. I sindacati rivendicavano, quindi, una definizione dell'inquadramento giuridico e contrattuale dei lavoratori dell'Ente, e la definitiva stabilizzazione dei lavoratori precari.

In occasione degli scioperi proclamati per i giorni 15 giugno, 29 giugno e 18 luglio 2012, la Commissione, constatata l'assenza di una disciplina in materia di servizi minimi, invitava le parti sociali a concludere le procedure finalizzate al raggiungimento di un Accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel contempo, l'Organo di garanzia specificava che, in assenza di un'intesa tra le parti, rientra nel potere-dovere del datore di lavoro individuare, di volta in volta, la quota di personale strettamente necessaria a garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge citata.

L'Ente Foreste della Sardegna, constatata la volontà delle Organizzazioni sindacali di non pervenire ad una soluzione condivisa, deliberava, in via unilaterale, le prestazioni indispensabili da garantire ai sensi della legge 146, stabilendo la presenza in servizio di una percentuale di squadre e di vedette nella misura dal 50% al 100%, a seconda dei turni, e del 100% in caso di giornata ad alto rischio di incendio boschivo.

Le Organizzazioni sindacali di categoria denunciavano l'antisindacalità della condotta tenuta dall'Ente, per aver determinato tali prestazioni in misura eccedente rispetto a quelle previste dalla legge e dall'Accordo collettivo nazionale per il comparto Regioni ed Autonomie Locali.

Instaurato il procedimento, *ex* articolo 28 della legge n. 300 del 1970, il Giudice del Lavoro del Tribunale di Cagliari, con decreto n. 5, del 16 luglio 2012, dopo aver statuito l'inapplicabilità, nel caso di specie, dell'Accordo in materia di sciopero previsto per il personale degli Enti Locali, ha ritenuto che il comportamento dell'Ente non fosse antisindacale, in considerazione della specialità del servizio reso dall'Ente; con lo stesso decreto, inoltre, ha sancito che la misura del 20% o del 30% delle prestazioni indispensabili, così come individuata dai sindacati, non fosse sufficiente a garantire la tutela della vita e della sicurezza, analogamente a quanto previsto dalla disciplina sullo sciopero per il Corpo dei Vigili del Fuoco.

Tale vicenda ribadisce, ancora una volta, l'importanza di dettare, in via preventiva, l'insieme delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

La legge n. 146 del 1990, infatti, ha previsto che siano le parti sociali a determinare concretamente il contenuto delle prestazioni indispensabili da assicurare nell'ambito dei servizi pubblici essenziali in occasione di sciopero, all'interno di Accordi la cui rispondenza alla succitata finalità deve essere accertata dalla Commissione, attraverso il procedimento di valutazione dell'idoneità.

E' inevitabile, pertanto, che, laddove manchino discipline di settore, sia l'azienda a definire la concreta articolazione delle prestazioni indispensabili e le modalità di erogazione delle stesse.

8. Farmacie private e Distribuzione farmaceutica

8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2012, le cause di insorgenza del conflitto nel settore delle farmacie private non sono sostanzialmente mutate rispetto all'anno 2011.

Infatti, le rivendicazioni dei titolari sono rimaste esclusivamente legate ai costanti ritardi, da parte delle Aziende Sanitarie Locali/Provinciali, nei rimborsi spettanti per l'erogazione dei farmaci ai cittadini, in virtù del regime di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

Nel periodo di riferimento, si è assistito alla proclamazione di ben nove astensioni, nella forma della chiusura delle farmacie, da parte della Federfarma di Catanzaro, Salerno e Rimini.

Sono state proclamate, altresì, due astensioni nazionali da parte della Federfarma, di cui una poi revocata, a seguito di intervento preventivo della Commissione per violazione del termine di preavviso, per protestare contro le politiche governative di liberalizzazione nel settore farmaceutico.

Nel settore della distribuzione farmaceutica, sono pervenute alla Commissione soltanto quattro proclamazioni relative alla società Spem/Comifar - sede di Milano -, interessata da una procedura di mobilità che ha comportato la perdita di numerosi posti di lavoro.

8.2. Gli interventi e l'attività consultiva della Commissione

Nel corso del 2012, la Commissione, nel settore della distribuzione intermedia del farmaco, è intervenuta soltanto due volte, attraverso l'invio di altrettante indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In un caso, l'azione di sciopero era stata proclamata in assenza del preventivo tentativo di raffreddamento e conciliazione; nell'altro caso, la proclamazione violava il principio della rarefazione oggettiva, con riferimento ad uno sciopero generale provinciale precedentemente proclamato.

In entrambe le fattispecie, le Organizzazioni sindacali hanno riformulato correttamente le astensioni.

Anche in relazione agli scioperi proclamati dai titolari di farmacie private, si rileva che la Commissione è intervenuta soltanto una volta, per violazione della regola del preavviso; alla segnalazione ha fatto immediatamente seguito la revoca dell'azione collettiva proclamata.

Con riferimento all'attività consultiva, l'Autorità, riscontrando una richiesta di parere proveniente dalla Prefettura di Milano, ha avuto modo di precisare che la procedura di raffreddamento e conciliazione, prevista dalla legge n. 146 del 1990, e

successive modificazioni, costituisce una fase prodromica all'effettuazione di uno sciopero che interessi servizi pubblici essenziali, rimanendo una fattispecie distinta dalla procedura prevista dalla legge 223 del 1991, che, rispondendo ad una diversa finalità (*“Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro”*), prevede necessariamente una tempistica più lunga.

Infine, la Commissione, a seguito di una richiesta di parere da parte della Prefettura di L'Aquila, ha espresso l'avviso che il settore delle parafarmacie, attesa la particolare natura dell'attività commerciale esercitata, non può qualificarsi servizio pubblico essenziale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

9. Igiene ambientale

9.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2012, il settore dell'igiene ambientale ha registrato una altissima conflittualità, confermando il trend degli ultimi anni.

In particolare, il numero degli atti acquisiti al protocollo della Commissione è stato di 2115; tra questi, le proclamazioni di sciopero sono state 351, mentre 62 sono stati i fascicoli aperti nel 2012, a seguito di segnalazioni di astensioni spontanee, per la maggior parte, nelle Regioni del sud Italia, anche se si segnala l'“avanzare” del conflitto nelle Regioni settentrionali.

Oltre all'ordinario lavoro di gestione delle istruttorie, si è, inoltre, affiancata una costante interlocuzione con le parti sociali, anche con intento informativo-didattico, al fine di evitare il reiterarsi delle violazioni più “elementari” e tentare una *moral suasion* nei casi di conflitti più facilmente “sanabili”.

Tale attività preventiva ha condotto ad un alto numero di revoche di scioperi irregolari da parte dei soggetti proclamanti. L'interazione con gli attori del conflitto è stato incentivata anche dalla sempre maggiore consultazione, da parte di essi, del sito internet della Commissione, nel quale è contenuto un dettagliato e puntuale calendario degli scioperi “in tempo reale”.

Va segnalato che, come da sempre registrato nel settore, gli scioperi proclamati dalle Organizzazioni sindacali vengono indetti sovente per sollecitare l'azienda al pagamento della retribuzione mensile.

Anche per quanto riguarda le astensioni spontanee, indette per il medesimo motivo, a seguito delle segnalazioni da parte delle aziende (inviata attraverso diversi sistemi di trasmissione, tra cui, fax, posta pec, posta raccomandata, posta elettronica ordinaria), pervengono, dalle medesime, comunicazioni di ripresa dell'attività lavorativa nell'arco della stessa giornata, anche, a volte, dopo una sola ora o due dalla prima segnalazione.

Per quanto riguarda l'andamento del conflitto, come evidenziato negli anni precedenti, esso si esprime in forme di protesta sempre meno civili e sempre più accese, che travolgono gravemente i diritti degli utenti, nell'urgenza di rappresentare e rivendicare, non già diverse e più favorevoli condizioni economiche e normative nei rapporti di lavoro, bensì la puntuale applicazione di norme contrattuali già esistenti, quali quelle sul diritto alla corresponsione mensile delle retribuzioni, in materia di salute e sicurezza sul lavoro o, nei casi più gravi, quelle relative alla salvaguardia della propria posizione lavorativa.

Tali manifestazioni non sono altro che la conseguenza della cronicizzazione di un sistema patologico che vede il Comune, che affida all'esterno la gestione del servizio di igiene ambientale, in difficoltà finanziaria, o addirittura in dissesto, e che,

conseguentemente, non eroga i canoni pattuiti all'Azienda appaltatrice, costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria, che non consente l'erogazione delle retribuzioni, nei termini, ai propri dipendenti.

In questo senso, anche l'obbligo di esperire preventivamente le procedure di raffreddamento e di conciliazione è considerato, nella maggior parte dei casi, come condizione formale di legittimità-procedibilità dello sciopero, anziché come effettiva occasione di dialogo tra le parti, non essendo la materia del contendere nell'esclusiva disponibilità di Azienda e Sindacati, per le complesse problematiche sopra evidenziate, e dovendosi allargare il confronto ad altri soggetti esterni (Enti Locali, Società d'ambito e Consorzi, laddove ancora esistono), la cui collaborazione è, peraltro, spesso decisiva per la soluzione della controversia.

Per tali ragioni, la Commissione è stata impegnata nello studio, caso per caso, di soluzioni adeguate che tenessero conto di tutte le componenti della situazione ora descritta, con particolare attenzione alla questione dei ritardi o della mancata corresponsione della retribuzione ai lavoratori, da parte dell'Azienda e, in particolare, alla possibile operatività del principio dell'eccezione di inadempimento, di cui all'articolo 1460 del Codice civile, nei casi di astensioni proclamate a oltranza fino al pagamento delle retribuzioni.

A fronte delle numerosissime segnalazioni di scioperi "spontanei", la Commissione ha valutato la grave crisi finanziaria, istituzionale, politica e sindacale che riguarda tutti i soggetti coinvolti nella vicenda e che è alla radice del conflitto, sottolineando, altresì, il rischio di ingovernabilità delle situazioni di violazione dei diritti degli utenti, a fronte di un sistema normativo che non prevede fenomeni così complessi, che non attribuisce in via diretta alla Commissione particolari poteri ispettivi e che non consente di intervenire adeguatamente nei confronti dei soggetti, che, pur essendo estranei al rapporto lavorativo, sono i principali responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti medesimi.

In tale prospettiva, non si può prescindere, anche nei casi evidenziati come atipici, da una attenta attività istruttoria - da condurre in relazione alle singole fattispecie - che consenta una obiettiva azione di valutazione e di bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

Il conflitto si è concentrato, come negli anni precedenti, a livello locale, con l'eccezione di due astensioni nazionali, proclamate entrambe dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel, una per il giorno 12 marzo 2012, riguardante tutti i lavoratori delle aziende pubbliche di igiene ambientale, e l'altra per le giornate del 19 e 20 marzo 2012, nelle Regioni Sicilia, Sardegna, Calabria, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, per il 23 e 24 marzo 2012 per le Regioni Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Abruzzo e per il 26 e 27 marzo 2012 per le Regioni Valle d'Aosta, la Liguria, la

Lombardia, Piemonte, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, riguardante tutti i lavoratori delle aziende private di igiene ambientale.

In entrambi i casi, la Commissione ha inviato due indicazioni immediate, per segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi locali precedentemente proclamati, alle quali hanno fatto seguito puntuali adeguamenti da parte sindacale.

A livello locale, a conferma del *trend* degli anni precedenti, le Regioni più interessate dalle astensioni sono state la Campania e la Sicilia, e ciò per le note ragioni riguardanti: in Campania, l'emergenza rifiuti ed il consolidamento degli assetti organizzativi disegnati dai vari provvedimenti legislativi, intervenuti negli anni per regolamentare la materia, i quali hanno rappresentato le principali cause di insorgenza del conflitto; in Sicilia, la riforma del settore dell'igiene ambientale, attuata con la legge regionale n. 9 dell'8 aprile 2010, la quale, nell'intento di razionalizzare il sistema, in un'ottica di efficacia, efficienza ed economicità, attraverso una ridefinizione e riduzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), non è riuscita a sanare i conflitti sindacali che, soprattutto in alcune Province, quali Catania, Agrigento, Caltanissetta, hanno mantenuto livelli elevatissimi.

Peraltro, la situazione di dissesto finanziario, che interessa società di gestione ed enti locali, unita ad un sistema assai spesso poco trasparente di affidamento degli appalti, per la fornitura dei servizi da parte dei Comuni, ha indotto la Commissione, come avvenuto negli anni precedenti, a sollecitare l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ad un'azione sinergica, in tema di appalti nel settore dell'igiene ambientale.

In particolare, la Commissione, riscontrando nell'ambito della propria attività istruttoria, numerose segnalazioni riguardanti l'applicazione della normativa sui ritardati pagamenti ai contratti pubblici di forniture e servizi, ha ritenuto di dover coinvolgere l'AVCP, al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno e la possibilità di effettuare interventi correttivi.

9.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione

Nell'anno 2012, il numero delle astensioni illegittimamente effettuate, segnalate alla Commissione, e indette a causa della mancata erogazione degli stipendi mensili, è stato elevatissimo. Basti pensare che, come risulta dalla tabella statistica che segue, il numero dei fascicoli istruttori aperti è stato pari a 62, dei quali, anche in questo caso, la maggior parte "localizzati" nelle Regioni del Sud e, in particolare, in Sicilia.

BASILICATA	3
CALABRIA	6
CAMPANIA	10
LAZIO	7
LOMBARDIA	1
PIEMONTE	2
PUGLIA	5
SARDEGNA	3
SICILIA	25
Totale complessivo	62

Ogni vertenza può riguardare più azioni/giornate di astensioni

Tali forme di protesta, organizzate da coalizioni spontanee dei lavoratori, hanno assunto proporzioni sempre più dilaganti e costretto il settore ad una analisi approfondita e, soprattutto, parametrata al caso concreto a fronte delle segnalazioni pervenute alla Commissione, sia da parte delle aziende, sia da parte dei Prefetti.

Infatti, l'impossibilità di ricondurre le astensioni a soggetti sindacali ha comportato una attentissima valutazione degli interessi in gioco, considerata la possibilità della Commissione di procedere all'adozione di delibere volte a prescrivere al datore di lavoro l'apertura dei procedimenti disciplinari nei confronti di lavoratori, in alcuni casi costretti a vivere senza percepire le retribuzioni mensili.

A fronte delle numerosissime segnalazioni di astensioni spontanee, il settore ha avviato altrettante numerose istruttorie, richiedendo alle parti interessate di precisare se la predetta astensione dal lavoro sia stata assolutamente improvvisa e immotivata, ovvero, se sia stata preceduta da una qualche forma di trattativa (indicando in quale data si sono svolti gli incontri, con contestuale richiesta di trasmissione dei relativi verbali) e, comunque, se sia riferibile a una determinata vertenza aziendale; a specificare se l'organizzazione dello sciopero sia riferibile a un soggetto collettivo, ovvero, sia riconducibile ad una astensione spontanea; a indicare data, durata complessiva e modalità dell'astensione; a comunicare quanti lavoratori si siano assentati dal lavoro sul totale dei dipendenti della società e, soprattutto, a comunicare se nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti dal lavoro siano state irrogate sanzioni disciplinari. Inoltre, è stato spesso richiesto di fornire ulteriori precisazioni in ordine alle cause di insorgenza del conflitto, con particolare riferimento alla questione della corresponsione delle retribuzioni, e ad alle eventuali problematiche giuridico-amministrative connesse ai rapporti tra l'ente pubblico appaltante il servizio e l'azienda datrice di lavoro, trasmettendo, nel caso, un prospetto relativo ai tempi e agli eventuali ritardi nella corresponsione

mensile delle retribuzioni ai lavoratori nell'ultimo anno. Dato, quest'ultimo, di significativa rilevanza, considerata la valutazione caso per caso che, come si è detto, la Commissione opera in tali casi.

All'esito delle istruttorie sopra menzionate, dopo aver acquisito la risposta dell'azienda circa l'avvio dei procedimenti disciplinari, nei confronti dei lavoratori che hanno attuato una astensione spontanea dal lavoro, la Commissione ha deliberato di richiedere al legale rappresentante dell'Azienda di comunicarne l'esito.

La maggioranza delle segnalazioni ha riguardato, come si è detto, la Regione Sicilia ed, in particolare, le Province di Catania e Messina, le cui aziende, addette al servizio di igiene ambientale (in particolare, Dusty S.r.l., IPI S.r.l., Oikos S.p.A.), hanno segnalato l'astensione arbitraria dal servizio degli operatori ecologici operanti in vari Comuni delle Province, sempre a causa del mancato pagamento delle retribuzioni.

A seguito di lunghe e complesse indagini svolte dal Commissario delegato per il settore, le aziende, in alcuni casi, hanno informato di aver avviato i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori che hanno attuato una astensione spontanea dal lavoro, riservandosi di comunicare alla Commissione l'esito dei procedimenti medesimi.

Numerose segnalazioni hanno riguardato anche il territorio di Agrigento, e più precisamente il territorio nel quale opera Gesa AG 2 (e le aziende R.T.I. Iseda, Sap, Ecoin, Icos, Seap S.r.l.), nel quale sono state indette astensioni arbitrarie dal lavoro, a causa del mancato pagamento di varie mensilità di stipendio.

A seguito di una lunga e complessa istruttoria, si è appreso che le Società hanno comunicato di aver aperto i procedimenti disciplinari a carico dei lavoratori, proporzionando le sanzioni in base alla gravità dei fatti accaduti e tenendo conto dell'inadempimento retributivo, causato dal mancato pagamento dell'Ente appaltante.

Per quanto riguarda la Campania, problematiche frequenti hanno riguardato poi il Consorzio Unico di Bacino di Napoli e Caserta.

Nel corso dell'anno di riferimento, si sono registrate, in tale ambito, astensioni arbitrarie dal servizio degli operatori ecologici per quattro giornate lavorative.

Tali comportamenti sono stati segnalati spesso anche alle Forze dell'Ordine, in quanto non essendo stato proclamato alcuno sciopero secondo la normativa vigente in materia, l'astensione ha integrato la fattispecie di interruzione di pubblico servizio essenziale.

Anche nel caso del Consorzio di Bacino Salerno 1, si è verificata un'interruzione del servizio di igiene ambientale, segnalata dal Prefetto di Salerno,

a fronte della quale l'Ente ha comunicato l'avvenuta applicazione, nei confronti dei dipendenti che si sono astenuti dal lavoro, dei provvedimenti disciplinari. E' emerso, altresì, dalle risposte della Prefettura, che l'astensione si ricollega alla mancata, regolare erogazione degli stipendi ai lavoratori da parte del Consorzio, "che versa in uno stato di profonda crisi finanziaria, da riconnettersi alla morosità nel pagamento degli oneri dovuti dai Comuni aderenti al Consorzio citato".

Ancora, in Puglia, il Prefetto di Lecce ha segnalato un'astensione arbitraria dal servizio degli operatori ecologici, protrattasi per molti giorni.

In tale occasione, all'esito l'azienda ha comunicato che "in ragione delle gravi difficoltà economiche che sono state costrette ad affrontare e del fatto che la responsabilità di tale situazione di difficoltà è da attribuire esclusivamente al grave stato di morosità degli Ato e dei Comuni della Provincia di Lecce, le società di Progetto non hanno irrogato sanzioni ai dipendenti scioperanti, anche in ragione del fatto che lo sciopero è rientrato dopo pochi giorni, senza causare alcun significativo disservizio e, soprattutto, alcun pericolo per la salute dei cittadini della Provincia di Lecce".

Stessa situazione si è verificata nel territorio di Foggia, interessando i lavoratori della società Avvenire S.r.l..

Anche in tale caso l'azienda, a seguito di richiesta della Commissione, ha comunicato che l'astensione sarebbe da ricollegarsi alla mancata, regolare erogazione degli stipendi ai lavoratori da parte della società, a causa dei ritardi nei pagamenti da parte del Comune di Zapponeta.

Anche per quanto riguarda la Regione Calabria, il tasso di astensioni spontanee è stato elevato ed ha interessato, tra gli altri, la Società Leonia S.p.A., che ha comunicato, a seguito della istruttoria della Commissione, l'avvenuta applicazione, nei confronti dei dipendenti che si sono astenuti dal lavoro, dei provvedimenti disciplinari, comunicando che l'astensione era da ricollegarsi alla mancata, regolare erogazione degli stipendi ai lavoratori da parte della società, a causa dei ritardi nei pagamenti da parte del Comune di Reggio Calabria, ed anche la Ditta cooperativa Città pulita, in cui i lavoratori si trovavano in assemblea permanente, a causa del mancato pagamento di 12 mensilità, anche in questo caso a causa del ritardo nei pagamenti da parte del Comune di Crosia. In tale ultimo caso, è stato il Sindacato stesso a richiedere l'intervento della Commissione, in merito, appunto, alla situazione dei ritardi nei salari causata dall'inadempienza del Comune.

All'esito della trattazione in seduta collegiale, come sopra accennato, la Commissione ha deliberato di segnalare i casi ora elencati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

9.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

Nell'esercizio delle sue funzioni, in un settore in cui lo sciopero diventa spesso un ordinario strumento di dialettica tra Sindacato e Azienda, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo, frequentemente, non solo in via preventiva, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a fronte di numerosissime proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche, come sopra detto, attraverso un costante dialogo con le parti sociali.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione: basti pensare che, nel periodo considerato, l'adesione alle indicazioni immediate adottate è stata pressoché totale e che in un terzo delle proclamazioni si sono registrate revoche spontanee da parte delle Organizzazioni sindacali.

Inoltre, il numero dei procedimenti di valutazione aperti dalla Commissione, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge, è altrettanto sintomatico delle condizioni del settore.

Due dei procedimenti hanno riguardato l'azienda Servizi Industriali S.r.l. che, con nota del 21 giugno 2012, ha comunicato alla Commissione che, nella giornata del 15 giugno 2012, i dipendenti del cantiere di Terracina (LT) avevano messo in atto una improvvisa interruzione del servizio di igiene ambientale nel territorio comunale, protrattasi per l'intero turno di lavoro, a suo dire "coadiuvati ed assistiti" da rappresentanti sindacali della Fp Cgil, Fit Cisl e Uil Trasporti. Con la stessa nota, l'impresa ribadiva di non essere stata in grado di garantire, durante l'astensione improvvisa, le prestazioni indispensabili del servizio e di non avere irrogato sanzioni al personale che si è astenuto dalla prestazione lavorativa in modo illegittimo. Nel corso dell'audizione tenutasi con i rappresentanti della Servizi Industriali S.r.l., questi hanno confermato di ritenere l'astensione riconducibile alle Organizzazioni sindacali producendo, a sostegno della propria tesi, sia documentazione fotografica, sia alcuni articoli apparsi su testate giornalistiche locali, in cui si dà notizia dell'intervento di alcuni sindacalisti presso il presidio istituito dai lavoratori all'esterno del cantiere senza, peraltro, fornire alcuna ulteriore precisazione in merito. Le Organizzazioni sindacali, convocate in audizione, hanno formalmente dichiarato la propria estraneità ai fatti in argomento, chiarendo che la presenza di alcuni rappresentanti sindacali

all'esterno del cantiere, peraltro insieme ad altri esponenti delle Istituzioni, era avvenuta allorquando l'astensione dei lavoratori era già in atto e l'intervento aveva avuto il solo scopo di verificare l'andamento della protesta.

Inoltre, le stesse Organizzazioni sindacali presentavano copia di una serie di note con le quali l'azienda avvisava alcuni lavoratori di aver avviato nei loro confronti i procedimenti disciplinari per l'astensione spontanea.

A fronte di ciò, e all'esito dell'istruttoria svolta dalla Commissione, non è emerso alcun elemento che ha consentito di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o ad altri soggetti collettivi, in quanto la mera presenza di rappresentanti sindacali all'esterno del cantiere non costituisce prova certa di una loro diretta responsabilità nella protesta posta in essere dai lavoratori, con la conseguenza che l'astensione dal lavoro, attuata il giorno 15 giugno 2012, dai lavoratori, è stata ritenuta dalla Commissione imputabile esclusivamente alla condotta spontanea dei dipendenti dell'azienda.

E ciò coerentemente con l'orientamento espresso dalla Commissione con deliberazione n. 08/518, adottata nella seduta del 16 ottobre 2008, *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

Per tali motivi, dunque, la Commissione, visti gli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha invitato la Servizi Industriali S.r.l., di Latina Scalo (LT), in persona del legale rappresentante, ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si sono astenuti dalle prestazioni lavorative nel giorno 15 giugno 2012 e a darne comunicazione alla Commissione.

Alla medesima conclusione la Commissione è pervenuta nel caso della astensione arbitraria dal lavoro, in data 24 e 25 ottobre 2012, riguardante la stessa azienda; in entrambi i casi esaminati, la Società ha comunicato che le astensioni non erano riferibili a rivendicazioni di carattere economico, in quanto le retribuzioni erano state corrisposte con regolarità durante l'anno.

Un'altra vicenda sottoposta all'esame della Commissione è stata quella relativa all'azienda Avvenire S.r.l., di Gioia del Colle (BA), a seguito della contestuale proclamazione, con nota del 6 ottobre 2012, di uno stato di agitazione e di uno sciopero da parte delle Segreterie territoriali di Matera delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fisascat CISL e Uilucis UIL, nelle giornate del 10 e 11 ottobre 2012.

All'esito dell'istruttoria, l'azienda ha comunicato che: a) l'astensione del 10 e 11 ottobre 2012 era stata improvvisa, e non preceduta da alcuna forma di trattativa con le organizzazioni sindacali; b) lo sciopero era riconducibile ad una astensione

spontanea dei lavoratori e che la protesta era da ricondursi al ritardo nei pagamenti degli stipendi dei lavoratori.

Con una nota le Segreterie territoriali di Matera delle Organizzazioni sindacali FP CIGL, Fisascat CISL e Uiltucs UIL, precisavano che la nota del 6 ottobre 2012 si limitava a dichiarare lo stato di agitazione dei lavoratori e a preannunciare, eventualmente, la proclamazione di uno sciopero, peraltro, non concretizzatasi, ragion per cui, l'astensione in argomento era da ricondurre ad una decisione spontanea dei lavoratori.

Circostanza, questa, confermata anche dall'istruttoria condotta dalla Commissione, e che ha portato, anche in tale caso, ad invitare la Avvenire S.r.l., di Gioia del Colle (BA), in persona del legale rappresentante, ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si erano astenuti dalle prestazioni lavorative nei giorni 10 e 11 ottobre 2012.

La Commissione è giunta alla medesima conclusione anche nel caso dell'Impresa Puccia, a causa della improvvisa interruzione del servizio di igiene ambientale nel territorio del Comune di Modica protrattasi per l'intero turno di lavoro. L'astensione era stata improvvisa, seppure preceduta dalla proclamazione di uno stato di agitazione sindacale, a cui è seguita l'indizione da parte della sigla Fp Cgil, di una assemblea aziendale, convocata per il giorno 4 giugno 2012, dalle ore 10.00 alle ore 12.00.

Anche in tale caso, nell'ambito dell'istruttoria svolta, non era emerso alcun elemento di prova che consentisse di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o ad altri soggetti collettivi, in quanto la coincidenza della proclamazione di uno stato di agitazione e l'indizione di una assemblea, concomitante all'astensione posta in essere dai lavoratori, non determina una diretta responsabilità delle stesse in occasione di astensioni spontanee e, pertanto, l'astensione dal lavoro, attuata nei giorni 4, 5 e 6 giugno 2012, presso l'Impresa Puccia, si sarebbe dovuta imputare, in via esclusiva, alla condotta spontanea dei dipendenti dell'azienda. Così, la Commissione ha invitato il datore di lavoro ad adottare i procedimenti disciplinari, considerate, anche in questo caso, le molteplici violazioni riscontrate.

Tutte queste azioni di lotta hanno avuto come comune denominatore il ritardo nella corresponsione della retribuzione. E' per questo motivo che il Commissario delegato ha proposto alla Commissione l'irrogazione delle sanzioni ai lavoratori, solo dopo aver acquisito tutte le informazioni utili in ordine all'entità dei ritardi, chiedendo sempre all'Azienda, in fase istruttoria, di trasmettere un dettagliato prospetto relativo ai tempi osservati dal datore di lavoro nella corresponsione mensile delle retribuzioni nell'ultimo anno.

Ciò al fine di consentire una valutazione corretta delle cause di insorgenza del

conflitto che, in situazioni di particolare gravità (ritardi protratti per qualche mese) ha indotto la Commissione a non ricorrere allo strumento sanzionatorio nei confronti di chi è già colpito da un grave pregiudizio economico.

Una valutazione negativa, nei confronti del Sindacato proclamante, si è, invece, avuta nel caso dell'astensione dal lavoro, effettuata nel giorno 11 febbraio 2012, dai lavoratori dipendenti di TEK.RA. s.r.l., addetti al servizio di igiene ambientale presso il Comune di Ercolano. In tale caso, l'istruttoria si è rivelata molto difficoltosa, a causa della documentazione incompleta, di cui disponeva la Commissione.

Ed, infatti, in data 9 febbraio 2012, la Segreteria territoriale di Napoli della Organizzazione sindacale Fil-Cts aveva inviato alla Commissione la proclamazione uno sciopero, per il giorno 11 febbraio 2012, dalle ore 6.00 alle ore 12.00, riguardante i lavoratori dipendenti di TEK.RA. s.r.l., nonché, successivamente, un documento con il quale l'Organizzazione sindacale comunicava la sospensione dello sciopero.

Successivamente, in data 12 marzo 2012, la Questura di Napoli - Commissariato P.S. Portici Ercolano - segnalava alla Commissione che il Direttore generale dell'azienda aveva provveduto a denunciare i dipendenti, per interruzione di pubblico servizio, a seguito dell'astensione effettuata nella giornata dell'11 febbraio 2012, dalle ore 6.00 alle ore 12.00, chiedendo, altresì, informazioni in merito alla legittimità dell'astensione, anche alla Commissione.

L'istruttoria della Commissione ha consentito di accertare che la suddetta astensione si è svolta in violazione della regola del preavviso, anche per espressa ammissione dello stesso Sindacato..

Considerato che le ipotesi in cui è consentito derogare al termine di preavviso sono unicamente quelle elencate all'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e cioè astensioni in difesa dell'ordine costituzionale e protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori e che, come la Commissione ha, in più occasioni, rilevato, le suddette ipotesi di deroga alla regola del preavviso e della durata massima, hanno carattere tassativo, l'Autorità, all'esito dell'istruttoria svolta, ha valutato negativamente, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, il comportamento della Segreteria territoriale di Napoli dell'Organizzazione sindacale Fil-Cts, deliberando la sospensione, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, del pagamento da parte della società TEK.RA. s.r.l., dei contributi sindacali dovuti al sindacato, nel minimo previsto dalla legge.

Due sono stati, poi, i casi di apertura di procedimento di valutazione nei confronti delle aziende, riguardo al mancato rispetto dell'obbligo di informazione, previsto per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a causa delle

ripetute note istruttorie inviate dalla Commissione a seguito delle segnalazioni riguardo ad astensioni arbitrarie dal servizio degli operatori ecologici delle società Ambiente e Energia Caivano S.r.l. e Calabria Maceri e Servizi S.p.A.

In entrambi i casi, però, si è dovuto procedere alle archiviazioni delle pratiche.

E, infatti, nel primo caso, si è verificata la mancata notifica dell'atto da parte di Poste Italiane S.p.A. a causa della reiterata irreperibilità del destinatario; invero, a seguito di specifica indagine presso il Comune di Caivano, si è appreso che, con sentenza depositata il 15 novembre 2012, il Tribunale di Napoli – VII Sezione fallimentare-, aveva dichiarato il fallimento della Società Ambiente e Energia Caivano S.r.l.

Nel caso della società Calabria Maceri e Servizi S.p.A., invece, l'azienda ha provveduto a comunicare che gli elementi richiesti erano stati forniti, con una nota trasmessa al fax della Commissione, producendo, altresì, copia del messaggio che indica l'esito positivo della trasmissione, ragion per cui si riteneva, in buona fede, di aver adempiuto alla richiesta di informazioni della Commissione e che, pertanto, il mancato ricevimento della stessa andava interamente attribuito ad un inconveniente di natura tecnica, provando, altresì, anche l'assenza di disagio per gli utenti e l'integrale erogazione del servizio.

9.4. Attività consultiva e interpretativa

Nel settore in esame, anche l'attività consultiva è stata, al pari di quella istruttoria, molto intensa.

In materia di procedure di raffreddamento e di conciliazione, un intervento chiarificatore si è reso necessario a seguito della nota di Fise Assoambiente, volta ad ottenere delucidazioni circa le modalità di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione nel settore dell'igiene ambientale.

In particolare, il quesito riportava il caso, segnalato da una associata, la quale, dopo aver avviato la procedura di raffreddamento in sede aziendale, preso atto del rifiuto da parte della RSA di parteciparvi, è stata convocata dal Prefetto per l'avvio della procedura di raffreddamento in sede amministrativa.

Poiché tale incontro, a cui hanno partecipato le Organizzazioni sindacali e l'azienda, si è risolto con la sottoscrizione di un verbale di mancato accordo tra le parti, si è richiesto di sapere se la procedura di raffreddamento in tale sede sia esperibile solo su istanza di una parte e se la proclamazione dello sciopero, che è seguita alla sottoscrizione del verbale di mancato accordo, sia da ritenersi legittima.

E' stato chiarito che le procedure valutate idonee dalla Commissione sono vincolanti per entrambe le parti, non solo nel senso (ovvio) che il rispetto di esse sarà rilevante sul piano dell'adempimento degli obblighi contrattuali, ma anche nel senso che il loro rispetto rileverà sul piano della correttezza dei comportamenti valutabile

dalla Commissione.

Non potrà allora essere consentito, a nessuna delle parti, di sottrarsi unilateralmente alla applicazione di regole procedurali valutate idonee.

Secondo quanto previsto dalla legge, tuttavia, le parti potranno, d'intesa, non applicare le procedure contrattuali, adendo la via amministrativa: di fatto, il mutuo dissenso dovrebbe manifestarsi nelle sole eccezionali ipotesi nelle quali il conflitto possa trovare più facilmente soluzione in quella sede (cfr., in tal senso, la Delibera n. 00/210 del 21 settembre 2000).

Tuttavia, nel caso, in esame, è risultata decisiva la circostanza che l'azienda ha partecipato all'incontro in Prefettura, sottoscrivendo il relativo verbale.

In tal modo, deve ritenersi che abbia acconsentito tacitamente ad adire la via amministrativa e, conseguentemente, si è ritenuto che la procedura fosse stata correttamente esperita e conclusa.

Frequenti sono stati, inoltre, i casi in cui sia l'azienda che il sindacato hanno segnalato alla Commissione comportamenti reciprocamente illegittimi e la Commissione, all'esito dell'istruttoria espletata, esaminata la documentazione fornita da entrambi, valutate le circostanze del caso concreto, ed, in particolare, l'aver assicurato le prestazioni indispensabili, ha constatato che erano emersi profili di dubbia legittimità sia nell'operato datoriale, sia nei comportamenti assunti da parte sindacale.

Consequentemente, per il futuro, ha invitato entrambi i soggetti coinvolti ad attenersi puntualmente alle disposizioni di cui agli articoli 8 e 9 dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività.

In difetto, la Commissione ha avvertito che sarebbe stata costretta a valutare la rilevanza delle determinazioni assunte, ai fini dell'imposizione delle sanzioni previste dalla legge n. 146 del 1990.

Inoltre, come accaduto negli anni precedenti, il fenomeno del frequente ricorso alle assemblee sindacali, spesso usato dalle Organizzazioni sindacali per "governare", senza eccessivi danni per l'utenza, la tensione crescente tra i lavoratori, soprattutto in concomitanza con l'annuncio, con cadenza mensile, da parte dell'Azienda, del ritardo nella corresponsione delle retribuzioni, ha indotto il settore ad intervenire, in numerose occasioni, per evidenziare all'Azienda, che denunciava l'intento elusivo della normativa sullo sciopero, e alle Organizzazioni sindacali, che, al contrario, mettevano in evidenza la finalità di "raffreddamento del conflitto", la linea di confine tra i due istituti, quello dello sciopero e quello dell'assemblea, rammentando che, ai sensi della delibera della Commissione n. 04/212 del 1° aprile 2004 avente ad oggetto "*Applicabilità della legge 146/90 alle assemblee ex articolo 20 legge 300/1970*", ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 300 del

1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, è considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146 del 1990, laddove incidente su servizi pubblici essenziali, con ogni conseguenza sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

Come si è sopra ricordato, costante è stato il contatto e il dialogo della Commissione, con i Sindacati, allo scopo di favorire una maggiore conoscenza ed una conseguente puntuale applicazione della disciplina di settore, senza sacrificare le dinamiche di lotta sindacale, ed ai fini di una maggiore sensibilizzazione per le esigenze di garanzia degli utenti.

E, infatti, come già evidenziato negli anni passati, la violazione della normativa legale e convenzionale, ravvisabile in buona parte delle proclamazioni di sciopero, non deriva esclusivamente dalle gravi cause di insorgenza del conflitto sopra evidenziate, ma anche da una ridotta conoscenza della normativa vigente da parte di alcune organizzazioni sindacali a livello territoriale che operano nel settore, il quale risulta essere caratterizzato, oltre che da una poco consolidata prassi di relazioni industriali, anche da una accentuata frammentazione sindacale che ha determinato l'esplosione di un pluralismo conflittuale.

10. Istituti di Vigilanza

10.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Durante l'anno 2012, in questo settore, si è registrato un sensibile incremento della conflittualità rispetto all'anno precedente.

Le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state 68 rispetto alle 48 del 2011.

Tra le cause d'insorgenza dei conflitti, si confermano come prevalenti le problematiche – sia a livello provinciale che a livello aziendale – concernenti la mancata o ritardata corresponsione di emolumenti al personale, la mancata applicazione di alcuni istituti contrattuali e l'organizzazione del lavoro, spesso ritenuta eccessivamente gravosa per l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori .

La Commissione, nel corso dell'anno, è dovuta intervenire in via preventiva soltanto 9 volte, attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Le principali violazioni segnalate hanno riguardato, principalmente, il mancato rispetto del termine legale di preavviso, il mancato espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, e l'eccessiva durata dell'azione di sciopero.

Di rilievo è il fatto che, ad ogni intervento dell'Autorità, è seguita la tempestiva revoca dello sciopero.

Per tale motivo, nell'anno di riferimento non è stato aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

In taluni casi, le Organizzazioni Sindacali, a seguito della composizione delle controversie, durante la fase di raffreddamento, hanno revocato spontaneamente le azioni collettive proclamate.

A seguito di una richiesta di parere da parte di un Istituto di vigilanza, in ordine alla legittimità di uno stato d'agitazione attivato da un'Organizzazione sindacale non firmataria del CCNL di settore, la Commissione ha ribadito che, in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione, nonché di proclamazione di uno sciopero, non assume particolare rilievo il presunto grado di rappresentatività del sindacato promotore, né la circostanza che lo stesso sia firmatario, o meno, del Contratto collettivo di riferimento.

11. Metalmeccanici

11.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il settore metalmeccanico è disciplinato dall'Accordo Nazionale del 4 febbraio 2004 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 04/148, del 18 marzo 2004, e pubblicato in G.U. n. 77, del 1° aprile 2004.

L'anno 2012 ha registrato un consistente aumento della conflittualità rispetto all'anno precedente: oltre il 60 per cento.

Sono stati proclamati, infatti, 18 scioperi, a fronte delle 11 astensioni proclamate nel corso dell'anno 2011.

Le astensioni di livello nazionale sono state 2, entrambe proclamate dall'Organizzazione sindacale Fiom Cgil: una il 9 marzo 2012 e l'altra il 5/6 dicembre 2012.

Con riferimento a tali astensioni, la Commissione è intervenuta con due indicazioni immediate, *ex* articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, entrambe prontamente riscontrate dal sindacato proclamante.

In un caso, su invito della Commissione, sono state escluse dallo sciopero nazionale le aziende metalmeccaniche rientranti nella legge 146 del 1990, e operanti nella Regione Sardegna, già interessata da una astensione precedentemente proclamata; nell'altro caso, l'Organizzazione sindacale si è impegnata a garantire il rispetto del principio di rarefazione oggettiva, in ottemperanza a quanto segnalato dalla Commissione.

Per quanto attiene alle cause di insorgenza dei conflitti, è opportuno segnalare che oltre il 50% delle astensioni è stato proclamato per rivendicazioni di carattere locale, strettamente connesse alla mancata o ritardata corresponsione delle retribuzioni; circa un terzo degli scioperi, invece, è stato proclamato a seguito di annunciate ristrutturazioni aziendali, con riferimento ai quali la Commissione è intervenuta con 7 indicazioni preventive (ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni). Detti interventi hanno condotto a 5 revoche ed un adeguamento.

In quattro casi gli scioperi proclamati sono stati spontaneamente revocati, a seguito di composizione della vertenza.

11.2. Attività consultiva della Commissione

Nel corso dell'anno di riferimento, la Commissione è stata chiamata ad esprimere il proprio parere in merito alla riconducibilità dei servizi prestati da Sirti S.p.A. nell'ambito di applicazione della legge sui servizi pubblici essenziali.

All'esito di un'approfondita istruttoria, la Commissione ha ritenuto che, allo stato, salvo ulteriori accertamenti, i servizi prestati dalla Società SIRTI S.p.A. siano da considerare strumentali ai servizi pubblici essenziali svolti da Telecom Italia S.p.A., Seicos S.p.A., Lepida S.p.A., Infracom S.p.A., Enel S.p.A., Acea S.p.A., Terna S.p.A. e Rfi S.p.A..

La Commissione ha deliberato, pertanto, che, in caso di sciopero del personale addetto alla salvaguardia degli impianti, dei sistemi di elaborazione e apparati di rete, nonché regolare ripristino degli stessi in caso di guasti che compromettono il funzionamento delle linee telefoniche e di trasmissione dati, alla salvaguardia e ripristino della rete elettrica, in caso di guasti o malfunzionamento di impianto, nonché eliminazione delle situazioni di pericolo a persone e/o cose, al ripristino delle condizioni di servizio, interrotte da guasto o malfunzionamento di impianto, dei sistemi di telecomunicazione e delle stazioni Radio, dedicate a garantire la comunicazione continua tra i treni ad Alta Velocità e il Centro di Comando/radio, quali servizi strumentali al trasporto ferroviario, troverà applicazione quanto previsto dall'Accordo nazionale del 4 febbraio 2004 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore metalmeccanico.

Conseguentemente, la Commissione ha invitato la Società SIRTI S.p.A., e le Organizzazioni sindacali del settore, ad osservare, in caso di sciopero, le regole dettate dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dal citato Accordo, nonché ad avviare ogni utile iniziativa per pervenire ad un'intesa in materia di prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero.

12. Ministeri

12.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto conferma, ancora una volta, quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero, un basso livello di conflittualità (14 azioni di sciopero nell'anno 2012), strettamente connesso a specifiche questioni organizzative che, ciclicamente, interessano ciascun Ministero. I Dicasteri maggiormente interessati da astensioni, aventi rilievo nazionale, sono stati il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

A livello decentrato, la conflittualità, comunque scarsa, ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto, limitate all'ambito locale, ed ha riguardato, principalmente, i dipendenti delle articolazioni periferiche del Ministero della Giustizia, a causa dell'asserita disorganizzazione degli Uffici giudiziari, nonché i lavoratori impegnati, a vario titolo, nella cura del patrimonio artistico e culturale dello Stato e nella gestione dei centri di identificazione ed espulsione degli immigrati clandestini.

Le astensioni e a livello locale sono state proclamate sia per rivendicazioni legate alla cronica situazione di difficoltà finanziaria in cui versano le imprese affidatarie di servizi pubblici essenziali, sia per l'oggettivo ritardo con il quale le Amministrazioni pubbliche competenti erogano i relativi fondi, sia, infine, per problematiche derivanti dalla successione nei contratti di affidamento e/o di appalto, che causano incertezze nei lavoratori circa il mantenimento del livello occupazionale dell'impresa non più aggiudicataria di quel servizio.

Nel segno della continuità, si pongono i dati relativi alle proclamazioni e alle revoche degli scioperi, dai quali si possono trarre indicazioni confortanti in ordine alla confermata tendenza delle Organizzazioni sindacali a proclamare astensioni collettive nel rispetto della disciplina vigente e, in caso di proclamazioni irregolari, ad uniformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione con le indicazioni preventive di cui all'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

12.2. Attività consultiva

Nel periodo di riferimento, la Commissione non è stata investita da richieste di pareri concernenti la corretta applicazione della legge o dell'Accordo nazionale per il Comparto Ministeri dell'8 marzo 2005, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n.05/178, del 13 aprile 2005, e pubblicato nella G.U. del 27 aprile 2005, n. 96.

Sembrerebbe, quindi, che le parti sociali abbiano, nel tempo, superato i dubbi e

le difficoltà interpretative iniziali.

Soltanto in un caso, l'Organo di garanzia è intervenuto al fine di ricordare all'Amministrazione richiedente, la Corte di Appello di Venezia, l'orientamento della Commissione in materia di prestazioni indispensabili da garantire, in occasione di assemblea del personale addetto all'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

In alcune occasioni, invece, è stata la Commissione a richiamare le parti alla corretta applicazione della legge. Si segnala l'esposto del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo, concernente la tardiva comunicazione all'utenza, da parte del Tribunale e della Corte di Appello di Palermo, in occasione degli scioperi nazionali del pubblico impiego del 14 e 28 settembre e del 30 novembre 2012.

La Corte di Appello di Palermo, investita della questione, si è giustificata affermando che la maggiore, o minore, tempestività nell'affissione della comunicazione dello sciopero all'utenza dipenderebbe dal momento in cui l'Ufficio viene portato a conoscenza dell'astensione.

Tale motivo, però, non è stato ritenuto sufficiente dalla Commissione, tanto che la stessa, all'esito dell'istruttoria svolta, ha ritenuto doveroso ricordare, agli Organi istituzionali, l'obbligo di fornire con tempestività adeguata comunicazione all'utenza, riguardo alle modalità attuative dello sciopero, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, comunicando che, in caso di futuro ed ulteriore inadempimento, si procederà ad una valutazione negativa del comportamento.

Un'ulteriore attività istruttoria è stata avviata dalla Commissione a seguito della segnalazione, da parte della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Flp Bac, inerente la mancata conoscenza dei criteri scelti per l'individuazione dei nominativi inclusi nel contingente di personale, tenuto all'erogazione delle prestazioni indispensabili in occasione di sciopero, dipendente dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici delle Province di Ravenna, Ferrara, Forlì Cesena e Rimini.

All'esito dell'intervento della Commissione, la Soprintendenza ha trasmesso, al sindacato richiedente, il verbale di intesa sottoscritto dalle parti sociali, in data 12 giugno 2002, con il quale sono stati definiti i criteri di individuazione del personale esonerato dallo sciopero.

13. Noleggio autobus con conducente

13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Durante il periodo in esame, il settore, differentemente da quanto si era verificato nel corso del precedente anno, è stato caratterizzato dalla totale assenza di scioperi.

Questa particolare circostanza non deve sorprendere, se inserita in una riflessione di più ampio respiro. La peculiarità dell'Accordo nazionale sulla regolamentazione dell'esercizio di sciopero nel settore del noleggio autobus con conducente, sottoscritto dall'ENAT - Associazione nazionale esercenti noleggio autobus e trasporti turistici - e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, in data 22 marzo 1994 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 17 maggio 1994, n. 7.2), consiste nell'individuare, quale servizio pubblico essenziale, la garanzia inderogabile del trasporto domicilio-istituto scolastico, e quello riguardante l'utenza pendolare.

Appare evidente che, alla luce dei mutamenti intervenuti nell'ambito dell'intero Comparto dei trasporti, nonché dei servizi strumentali, di competenza comunale, ad esso correlati, le attività proprie del settore del noleggio abbiano subito, nel corso degli anni, trasformazioni tali da rendere, in molti casi, difficoltoso determinare, con esattezza, l'applicazione di tale Accordo rispetto ad altri Accordi nazionali e/o Regolamentazioni provvisorie, successivamente intervenute, che, per analogia, disciplinano l'erogazione del medesimo servizio pubblico essenziale.

Per meglio comprendere il motivo di tale riflessione, si può considerare emblematica la vicenda che ha interessato, nel corso dell'anno 2012, un'azienda alla quale, storicamente, si è sempre applicata la disciplina del Noleggio Con Conducente e, precisamente, la Società Galatour s.r.l. di Roma, affidataria del servizio di trasporto alunni per conto del Comune di Cerveteri (Roma).

Con riferimento alla proclamazione di uno sciopero, previsto per la giornata del 5 ottobre 2012, la Commissione ha fatto presente a tutti i soggetti interessati dalla azione di sciopero che, nei confronti del personale addetto al servizio di trasporto scolastico, trova applicazione la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché le regole di cui all'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali - Personale non dirigenziale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 25 settembre 2002, n. 02/181, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256), trattandosi di servizio di supporto ad altro servizio comunale riconosciuto essenziale. Per costante orientamento della Commissione stessa, infatti, ai fini dell'applicazione delle regole di settore non rileva il Contratto

collettivo nazionale applicato, bensì la natura del servizio pubblico reso dai lavoratori interessati allo sciopero.

Quindi, in occasione di scioperi e/o assemblee del predetto personale, dovrà essere esonerata dall'astensione la quota di personale strettamente necessaria a garantire la continuità delle prestazioni indispensabili, come previsto dall'articolo 2, comma 2, paragrafo 21), del citato Accordo Collettivo Nazionale.

Il predetto orientamento, inoltre, è stato successivamente confermato dalla Commissione in occasione della proclamazione di una azione di sciopero, prevista per l'intera giornata dell'8 gennaio 2013, riguardante i lavoratori della Luca Falaschi S.r.l. di Pontedera (PI), affidataria del servizio di trasporto scolastico per conto di alcuni Comuni della Regione Toscana, che operano nei Comuni del circondario regionale di Empoli (PI).

14. Pulizie e multiservizi

14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio di pulizia/multiservizi, che rimane assoggettato all'applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, solo quando considerato essenzialmente "strumentale" al servizio pubblico principale erogato, è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002.

Anche nel 2012, in questo settore, è continuato il *trend*, iniziato nel 2010 e consolidatosi nel 2011, di forte conflittualità, come conferma il numero delle astensioni, proclamate nel corso del 2012, pari a ben 243.

Le fasi dell'"avvicendamento negli appalti" tra le società erogatrici dei servizi, che risultano estremamente frequenti, nel settore delle pulizie/multiservizi, costituiscono un momento di forte tensione tra le parti, le cui rivendicazioni sindacali sfociano spesso in agitazioni e, di conseguenza, in azioni di sciopero.

A ben vedere, la successione nei contratti di appalto non dovrebbe comportare, sotto il profilo normativo e contrattuale, alcun tipo di incertezza, attese le precise disposizioni in materia; la realtà, però, dimostra il contrario.

Nella maggioranza dei casi, infatti, sussistono situazioni, proprio nel momento del "cambio d'appalto", in cui si verificano tagli occupazionali, che disattendono gli obblighi di assorbimento del personale in forza nel precedente appalto, cessato.

Ai tagli occupazionali, si aggiunge spesso anche la riduzione unilaterale dei parametri lavorativi (numero delle ore di impiego), che, in talune occasioni, scendono anche al di sotto di quelli minimi previsti dal CCNL di riferimento, con tutte le conseguenti ed evidenti difficoltà economiche per i lavoratori.

E' proprio questo l'aspetto che, nel corso del 2012, ha determinato la grande conflittualità che caratterizza il settore in questione.

Al momento di bandire una nuova gara per il servizio di pulizia, infatti, la stazione appaltante adotta un capitolato, in cui riduce, a volte anche sensibilmente, le ore lavorative, spesso a seguito di una necessaria riduzione, imposta per legge, dell'importo a base d'asta. Inoltre, nella maggior parte dei casi, la medesima stazione appaltante coglie l'opportunità di scegliere quale criterio di aggiudicazione della gara, quello del "prezzo più basso", ottenendo, così, l'inevitabile conseguenza che la ditta aggiudicataria non potrà essere in grado di assumere l'intera forza lavoro applicata sul cantiere, nel precedente appalto, con conseguenti tagli di personale, ovvero

assumerà l'intera forza lavoro, ma impiegando ciascun lavoratore per un numero di ore lavorative sensibilmente ridotto, con conseguente riduzione della retribuzione.

Inoltre, bisogna rilevare come tra le cause di insorgenza del conflitto, nel settore in questione, ci sia il ritardo nella corresponsione degli emolumenti.

Infatti, al costante consolidarsi della crisi occupazionale, in relazione sia ai tagli occupazionali effettuati dalle imprese private, sia dalla riduzione dei servizi richiesti dalle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto in ragione dell'entrata in vigore delle "Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati (*spending review*)", corrisponde una forte esposizione debitoria degli enti pubblici appaltanti nei confronti delle aziende esercenti il servizio di pulizia, che conduce alla conseguente difficoltà, a volte proprio all'impossibilità, di queste ultime, ad assolvere gli obblighi contrattuali nei confronti dei propri dipendenti, con ritardi, nel pagamento delle retribuzioni, variabili da poche settimane a diversi mesi.

Quest'ultimo aspetto costituisce il denominatore comune della quasi totalità degli scioperi proclamati nel corso del 2012, con un dato particolarmente significativo: gli scioperi proclamati per protestare contro il mancato/ritardato pagamento di emolumenti ai dipendenti e/o contro le ipotesi di ristrutturazioni aziendali e la riorganizzazione dei servizi, sono stati 210 su 243, con un dato percentuale pari a circa l'87%. Le cause di insorgenza del conflitto, nel restante 13% dei casi, sono individuabili in rivendicazioni particolari e diverse, tra cui spicca quella relativa alla mancanza di attrezzature idonee a svolgere la prestazione richiesta.

Deve, altresì, evidenziarsi che i servizi di pulizia, maggiormente interessati dalle astensioni, risultano essere quelli connessi a scuole, caserme, aziende sanitarie (pubbliche e private) e uffici postali.

Per ciò che attiene, invece, alla localizzazione del conflitto, deve registrarsi una costante conflittualità sindacale nelle regioni del Sud Italia, anche se, in ogni caso, le azioni di protesta si estendono, sia pure marginalmente, in quasi tutte le regioni.

Sostanzialmente, quindi, si tratta di una micro-conflittualità, seppure assai diffusa sul territorio; pur tuttavia, esiste un minimo comun denominatore quale causa di insorgenza del conflitto, che è più che mai nazionale, concernendo la crisi che coinvolge questo settore pubblico, così come altri, dipendente da quelle ragioni – connesse alle caratteristiche degli appalti di pulizie – di cui si è detto sopra.

Nel corso dell'anno 2012, diversamente a quanto avvenuto nell'anno precedente, la Commissione è dovuta intervenire poche volte, al fine di riportare le modalità delle proclamazioni delle azioni di sciopero nell'alveo della legittimità, per garantire ai cittadini i diritti costituzionalmente tutelati.

Infatti, a fronte di 243 astensioni proclamate, l'Autorità è intervenuta con 29 indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n.

146 del 1990, e successive modificazioni, con un dato percentuale che si attesta intorno al 12%.

A seguito di tali interventi, gli scioperi, nella quasi totalità dei casi, sono stati puntualmente revocati.

Pertanto, è legittimo ritenere che l'audizione dell'aprile 2011, nella quale il Commissario delegato per il settore aveva evidenziato, a tutti i rappresentanti nazionali delle Organizzazioni sindacali presenti settore delle pulizie/multiservizi (Cib Unicobas, Cobas, Confsal, Fiadel, Filcams Cgil, Fp cgil, Fisascat Cisl, Fit Cisl, Uiltucs Uil, Uil Trasporti, Ugl e Usb), quali violazioni, in occasione delle proclamazioni di sciopero, venivano commesse con maggior frequenza, sia stata utile ed abbia, certamente, dato i suoi frutti.

In ogni caso, deve evidenziarsi come i tempestivi interventi dell'Autorità, unitamente alla pronta disponibilità delle Organizzazioni sindacali all'osservanza delle regole del conflitto, hanno comportato, nel 2012, la revoca di 27 scioperi, sui 29 segnalati dalla Commissione.

L'attività di vigilanza dell'Autorità, nel corso del 2012, per il settore pulizie/multiservizi, però, non si è limitata esclusivamente all'invio di indicazioni immediate *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ma si è concretizzata, oltre che in un'intensa attività di carattere informativo (nei confronti di aziende, Prefetture ed organizzazioni sindacali), anche in valutazioni *ex post* di talune astensioni irregolari segnalate dalle aziende interessate, a scioperi avvenuti.

Infatti, in 4 occasioni, la Commissione ha deliberato l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4 comma 4-*quater* e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000.

Tali procedimenti si sono conclusi, in tre casi, con la valutazione negativa del comportamento delle Organizzazioni sindacali coinvolte nei medesimi procedimenti, che, pertanto, sono state sanzionate dall'Autorità. In un caso solamente, invece, è stata disposta l'archiviazione del procedimento, senza che alcuna sanzione fosse comminata. Questo, nello specifico, il caso della Gareri Servizi Ambientali S.r.l., con riferimento allo sciopero dei lavoratori impiegati nel servizio di pulizia presso gli uffici postali di Pinerolo e Susa, proclamato dalla Segreteria Provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil, per il giorno 11 giugno 2012.

In questa vicenda, l'Organizzazione sindacale si è difesa sostenendo di non ritenere applicabili, al servizio di pulizia degli uffici postali, le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Sul punto, invero, la Commissione ha, da sempre, seguito un consolidato orientamento, secondo il quale i servizi di pulizia, in quanto strumentali alla

erogazione dei servizi pubblici essenziali espressamente richiamati all'articolo 1, comma 2, lettera a) e b), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, rientrano anch'essi nella disciplina della legge citata, pure con riferimento agli uffici postali.

Fermo restando il predetto orientamento, che rimane inequivocabilmente confermato, la Commissione, nel procedimento di valutazione in questione, ha deliberato che non ci fossero i presupposti per una valutazione negativa del comportamento dell'Organizzazione sindacale proclamante, pur in presenza di apparenti violazioni formali ai precetti normativi vigenti.

Tale decisione, è scaturita, dopo un'approfondita fase istruttoria, da alcune riflessioni effettuate, in primis, su quanto postulato dall'articolo 7, comma 2, dell'Accordo nazionale del 15 gennaio 2002 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi.

Nello specifico, l'articolo 7, comma 2, del predetto Accordo nazionale del 15 gennaio 2002, in tema di individuazione delle prestazioni indispensabili, recita testualmente: *“I servizi di pulizia strumentali all'erogazione di servizi pubblici essenziali saranno assicurati in modo da garantire la funzionalità del 50% dei servizi igienici destinati agli utenti, nonché la rimozione dei rifiuti organici, nocivi e maleodoranti, onde garantire l'agibilità dei locali e/o mezzi di trasporto in maniera da consentire comunque l'erogazione dei servizi pubblici essenziali”*.

La Commissione, alla luce dell'articolo appena riportato, ha potuto accertare, nel caso concreto, l'assenza di servizi igienici aperti al pubblico nella totalità degli uffici postali del bacino d'utenza interessato dall'astensione e l'assenza di produzione di rifiuti organici nocivi o maleodoranti. Nel corso dell'istruttoria, inoltre, la Commissione ha appreso che i servizi di pulizia richiesti da Poste Italiane S.p.A., a seguito dei forti tagli effettuati al servizio stesso, fossero sempre più limitati nella frequenza di intervento e nella quantità oraria.

Pertanto, nel caso specifico, considerato che l'impresa appaltante, Poste Italiane S.p.A., consente, comunque, la fruizione del servizio principale agli utenti e che le prestazioni indispensabili sono state comunque garantite, la Commissione, alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, relative alle modalità oggettive spazio-temporali di svolgimento delle pulizie negli uffici postali e alla durata dell'astensione, ha manifestato dubbi in ordine alla reale strumentalità del servizio di pulizia rispetto al servizio pubblico essenziale.

Quanto appena rappresentato, unitamente al fatto che per la durata dell'astensione non si fossero verificati disagi per l'utenza e che il servizio pubblico essenziale (servizio postale) è stato erogato regolarmente, senza alcuna interruzione, ha indotto la Commissione a disporre l'archiviazione del predetto procedimento di

valutazione.

Così facendo, la Commissione, non discostandosi dal seguire il proprio consolidato orientamento, in tema di strumentalità dei servizi di pulizia rispetto ai servizi pubblici essenziali, e del relativo assoggettamento degli stessi alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha ribadito, una volta ancora, la necessità di procedere ad una interpretazione evolutiva delle disposizioni esistenti, previo esame attento di ogni singolo caso, che deve, pertanto, essere valutato nella propria specificità, alla luce del mutamento delle modalità organizzative di espletamento del servizio.

15. Regioni ed Autonomie Locali

15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Nel corso del 2012, la conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali ha confermato l'andamento crescente registrato negli ultimi anni.

Il ricorso frequente, all'astensione dal lavoro, per sostenere rivendicazioni di natura economica e/o contrattuale, è sintomatico di un conflitto collettivo sempre più accentuato, anche a causa della perdurante grave crisi finanziaria che ha interessato numerose Amministrazioni comunali, alcune delle quali addirittura in dissesto o commissariate.

Vi sono state, nel periodo di riferimento, ben 177 proclamazioni di sciopero, prevalentemente a carattere locale.

Ciononostante, si conferma la scarsa incidenza, in termini di disagi e disservizi per l'utenza, di tali astensioni, sia perché le stesse, in molti casi, sono state effettuate nel rispetto delle regole della disciplina legale e pattizia applicabile, sia perché la Commissione di garanzia, attraverso lo strumento di cui all'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha tempestivamente segnalato ai soggetti sindacali coinvolti le violazioni legislative e pattizie, determinando la revoca o la corretta riproclamazione delle astensioni stesse.

Quanto sopra induce a sottolineare come la puntuale ed efficace azione preventiva della Commissione abbia comportato, in generale, la notevole riduzione delle delibere di valutazione del comportamento e, conseguentemente, di irrogazione di sanzioni che, in questo settore, nel periodo di riferimento, sono state totalmente assenti.

Nella maggior parte delle segnalazioni, le violazioni contestate hanno riguardato il c.d. "principio di rarefazione oggettiva", con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati, nonché il mancato esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione, le quali, nella pratica, vengono a volte attivate dai soggetti sindacali contestualmente alla proclamazione dello sciopero e non preventivamente, come espressamente prescritto dalla legge e dalla disciplina di settore (Accordo Collettivo Nazionale del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181, del 25 settembre 2002, e pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256).

In numerosi casi, la Commissione è dovuta intervenire per segnalare la violazione della regola della mancata predeterminazione della durata dell'astensione, soprattutto per quanto concerne l'astensione dalle prestazioni straordinarie; infine, con particolare riferimento alle astensioni dal lavoro, interessanti il personale

impiegato presso gli asili nido e le scuole materne, la Commissione è ripetutamente intervenuta per rammentare ai sindacati le corrette modalità di articolazione oraria dello sciopero breve, nonché l'esatta collocazione temporale dello stesso (a inizio o fine turno lavorativo).

In altri casi, la Commissione è intervenuta segnalando il mancato rispetto del periodo di franchigia (natalizia, pasquale ed elettorale), o il divieto di proclamazione plurima.

Nel periodo di riferimento, si conferma il frequente ricorso ad azioni di sciopero da parte del personale dipendente da imprese e/o cooperative affidatarie dei servizi pubblici essenziali e/o strumentali.

Tali astensioni costituiscono la naturale conseguenza di un sistema che vede il Comune affidare all'esterno la gestione di alcuni servizi pubblici essenziali, e che, successivamente, trovandosi in difficoltà finanziaria, o addirittura in dissesto, non riesce più a corrispondere i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice; azienda costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria, che non consente l'erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

La gestione in *outsourcing* di quasi tutti i servizi pubblici essenziali di competenza comunale, come il trasporto scolastico, il servizio di assistenza domiciliare, la refezione scolastica, la riscossione dei tributi, e la gestione degli asili nido e delle scuole materne, ha incrementato, dunque, il livello di conflittualità nel settore, favorendo il ricorso ad azioni di sciopero.

Esemplificativo, in tal senso, è l'incremento degli scioperi registrato nell'ambito del servizio di trasporto scolastico.

In particolare, nel periodo di riferimento, numerosi sono stati gli scioperi che hanno interessato il personale della società "Luca Falaschi S.r.l." di Pontedera, affidataria, in regime di appalto, del servizio di trasporto scolastico per conto di numerosi Comuni, fra i quali Pisa, Pontedera, Empoli, Rosignano Marittimo, La Spezia, Livorno e Roma. È in questi Comuni che, uno dopo l'altro, è stata attuata la protesta degli autisti del trasporto scolastico, che rivendicavano le retribuzioni arretrate.

Con i suoi 750 dipendenti in tutta Italia, 600 mezzi e 54 Amministrazioni comunali servite, la società "Luca Falaschi S.r.l.", anche a causa del mancato pagamento delle rimesse da parte di alcuni enti pubblici, non è riuscita più a far fronte al pagamento degli stipendi, generando una spirale di astensioni collettive che, nel volgere di pochi mesi, hanno interessato quasi tutte le Amministrazioni comunali appaltatrici.

La Commissione, in occasione di tali astensioni, è intervenuta più volte, anche in considerazione della particolarità del servizio scuolabus, prestato a favore di minori, oltre che per segnalare eventuali violazioni di legge, anche per ricordare ai

sindacati proclamanti l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili in caso di sciopero, ovvero il percorso domicilio studente – istituto scolastico.

Non sono mancate, naturalmente, anche le astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, e strettamente connesse alla corretta applicazione del Contratto collettivo di riferimento.

In tal senso, appaiono significative le numerose azioni di protesta poste in essere dagli agenti di Polizia Municipale, generalmente articolate attraverso l'astensione dal lavoro straordinario, per la durata di trenta giorni, coincidente quasi sempre con manifestazioni aventi rilievo locale, come feste patronali, fiere e maratone. Nella maggior parte dei casi, gli agenti di Polizia Municipale hanno lamentato il blocco del *turn over*, la carenza di personale ed il ricorso indiscriminato, da parte dell'Amministrazione comunale, al lavoro straordinario.

15.2. Pareri e delibere interpretative

Una novità che merita di essere sottolineata, ad ulteriore conferma della eterogeneità dell'azione della Commissione sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi (potenzialmente, o concretamente, sfocianti in azioni di sciopero), è rappresentata, nel periodo di riferimento, dall'incremento di pareri, comunicazioni e note inviate alle parti sociali.

Questi strumenti di confronto, che hanno in parte sostituito le delibere interlocutorie adottate durante i primi mandati della Commissione di garanzia, si sono dimostrati utilissimi per la loro adeguatezza al raggiungimento di molteplici finalità, soprattutto istruttorie.

Ci si limiterà, in questa sede, a rammentare le decisioni più rilevanti.

Numerosi quesiti sottoposti alla Commissione hanno avuto ad oggetto l'interpretazione degli articoli 3 e 4 dell'Accordo, con riferimento a scioperi presso scuole materne e asili nido.

In tali occasioni, e con riguardo all'articolazione oraria degli scioperi brevi, la Commissione ha ribadito che, in caso di sciopero del personale non docente degli asili nido e delle scuole materne, trova applicazione l'articolo 6, comma 3, lettera c), del citato Accordo, secondo il quale *“gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgono in un unico periodo di ore continuative, all'inizio o alla fine di ciascun turno di lavoro”*.

Inoltre, la Commissione, rispondendo ad una specifica richiesta di parere della Società Coopservice, ha ribadito che il servizio di refezione scolastica, effettuato presso asili nido, scuole materne e scuole elementari, in quanto strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale, rientra, con riferimento all'esercizio del diritto di sciopero, nell'ambito di applicazione del citato Accordo.

Con lo stesso parere, l'Organo di garanzia ha affermato, invece, che i servizi di

riassetto, pulizia e sanificazione di mense e refettori scolastici, nonché gli altri servizi integrati, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, rientrano nell'ambito di applicazione dell'Accordo nazionale del 15 gennaio 2002, che regola l'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multi servizi.

Con riferimento al servizio di Telecompagnia "non più soli", di cui all'articolo 2, lettera b), punto 4, del contratto di servizio stipulato tra il Comune di Roma e l'Azienda Farmasociosanitaria Capitolina, la Commissione, facendo seguito ad una richiesta di parere avanzata da Farmacap, ha avuto modo di precisare che lo stesso, trattandosi di un servizio socio assistenziale, erogato per conto del Comune di Roma, deve essere ritenuto servizio pubblico essenziale e, come tale, rientrante nell'ambito di applicazione della disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché dell'Accordo del 2002.

Come noto, infatti, l'articolo 2, comma 1, lettera b), dell'Accordo nazionale comprende, tra i servizi pubblici da considerare essenziali, quelli connessi all'igiene, sanità e attività assistenziali; il medesimo articolo, al comma 2, individua, al punto n. 4), quale prestazione indispensabile, per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati, quella relativa al "*servizio di pronto intervento e di assistenza, anche domiciliare, per assicurare la tutela fisica, la confezione, la distribuzione e somministrazione del vitto a persone non autosufficienti ed ai minori affidati alle apposite strutture a carattere residenziale*".

La Commissione, invece, con riferimento ad una richiesta di parere in merito all'applicabilità della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, all'attività svolta dai dipendenti della Società Manutencoop S.r.l., impegnati nell'appalto del servizio di pulizia, portierato e museo presso il Polo Museale della Provincia di Firenze, ha precisato che i servizi culturali rientrano tra i servizi pubblici essenziali, di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera h), dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali, nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali, Personale non dirigenziale. Pertanto, in caso di sciopero, dovrà essere garantita l'ordinaria tutela e la vigilanza dei beni culturali di proprietà dell'Amministrazione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 15, del predetto Accordo. Nel caso in cui lo sciopero interessi anche gli addetti al servizio di pulizia, trattandosi di un'attività strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale, dovrà essere assicurata la funzionalità del 50% dei servizi igienici destinati agli utenti, così come stabilisce l'articolo 7, comma 2, dell'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multi servizi.

Con riferimento, poi, ad una richiesta di parere, trasmessa dal Comune di

Novara, relativa alla legittimità di uno sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale USB, privo di rappresentatività sindacale, la Commissione ha avuto modo di affermare che, in assenza di una disposizione legislativa in materia, il nostro ordinamento non riconosce la titolarità sindacale del diritto di sciopero.

Pertanto, secondo il consolidato orientamento della Commissione, le astensioni collettive dal lavoro possono essere proclamate da qualunque soggetto sindacale, anche non firmatario del CCNL, a prescindere dall'oggetto della controversia da cui scaturiscono.

Ciò si desume anche dall'articolo 4 *bis* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il quale prevede che *“qualora le sanzioni previste ai commi 2 e 4 non risultino applicabili, perché le organizzazioni sindacali che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile, tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico”*.

Si deve evidenziare, inoltre, il persistere di alcune difficoltà, da parte dei sindacati, a comprendere il meccanismo previsto dalla legge e dall'Accordo collettivo in materia di procedure di raffreddamento e di conciliazione.

In vari casi, infatti, la Commissione è stata chiamata a rispondere su quesiti attinenti proprio alla disciplina di tali procedure; nell'ambito di questi interventi, in particolare, la Commissione ha ribadito la necessità, ai fini del rispetto della normativa vigente, che le procedure di raffreddamento e conciliazione vengano esperite in un momento antecedente rispetto alla proclamazione dello sciopero, dovendo ritenersi illegittima la richiesta di procedure contestualmente alla proclamazione di uno sciopero.

15.3. Valutazione di accordi

Nella seduta del 9 luglio 2012, la Commissione ha adottato la delibera n. 12/333, concernente la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione della Regione Emilia Romagna.

L'adozione di tale delibera ha rappresentato l'esito di una vicenda lunga e complessa, nel corso della quale la Commissione ha cercato di perseguire un equilibrio tra la tutela della salute e della sicurezza del cittadino utente e il diritto di sciopero dei lavoratori, di pari rango costituzionale, per rivendicazioni di categoria.

La conflittualità ha tratto origine dal mancato rinnovo del Contratto integrativo provinciale dei marinai di salvataggio di Rimini, scaduto nel 2009, e dall'abbandono

del tavolo negoziale, da parte dei gestori dei bagni romagnoli facenti capo a Oasi-Confartigianato, la Cooperativa che riunisce 450 su 500 degli stabilimenti costieri.

Lo stato di agitazione dei marinai di salvataggio della Provincia di Rimini ha portato, nelle ultime tre stagioni balneari, a numerose azioni di sciopero, tutte strategicamente proclamate nel mese di agosto, con inevitabili ripercussioni in materia di sicurezza ed incolumità dei bagnanti della riviera romagnola. Per cercare di arginare gli effetti negativi di tali astensioni, e le conseguenti ricadute, anche in termini di immagine, sulla stagione turistica, quest'anno, per la prima volta, la Regione Emilia Romagna, con l'ordinanza balneare n. 1/2012, è intervenuta sulla questione, affermando che il servizio di salvamento in mare debba essere garantito anche in presenza di vertenze sindacali dei lavoratori addetti all'assistenza alla balneazione.

L'intervento della Regione Emilia Romagna, in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha generato, com'era prevedibile, numerose polemiche, oltreché incertezze interpretative in merito ai soggetti effettivamente tenuti all'erogazione dei servizi minimi in caso di astensione collettiva degli addetti al salvamento. L'esigenza di giungere ad un sufficiente quadro di certezza in materia, ha spinto, dunque, la Commissione di garanzia ad affrontare la questione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero da parte del personale addetto al servizio di salvamento in mare, dipendente da Cooperative e da Consorzi operanti nella della Provincia di Rimini e, più in generale, nella Regione Emilia Romagna.

Il primo passo in tal senso è stata la convocazione, in audizioni separate, dell'associazione datoriale maggiormente rappresentativa del settore balneare nella Regione Emilia Romagna, Oasi Confartigianato, e dei rappresentanti dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil, unico sindacato rappresentativo degli interessi degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione, al fine di verificare la disponibilità delle parti a definire una disciplina concordata in materia di prestazioni indispensabili.

Constatata l'impossibilità di raggiungere un'intesa condivisa, anche per il rifiuto sistematico del sindacato di riconoscere il carattere di essenzialità del servizio svolto dagli addetti al salvamento, la Commissione, con delibera adottata nella seduta del 5 giugno 2012, esercitando il potere di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha adottato una Proposta di regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione della Regione Emilia Romagna. Tale Proposta, come prevede la normativa vigente, è stata trasmessa sia alle Associazioni degli utenti, per l'acquisizione del relativo parere, sia alle parti sociali, per le osservazioni previste dalla legge.

Rispetto a tale proposta, il sindacato ha ribadito la propria contrarietà contestando, in particolare, l'assoggettabilità dell'attività prestata dagli addetti al servizio di assistenza alla balneazione alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Le Organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative delle imprese balneari operanti nella Regione Emilia Romagna, Oasi Confartigianato e Legacoop Emilia Romagna, pur condividendo il contenuto del testo trasmesso dalla Commissione di garanzia, hanno chiesto alla stessa di prevedere, in caso di sciopero, anche il divieto di astensione dal servizio nell' "altissima stagione balneare", nei giorni festivi e nei fine settimana.

Successivamente, la Commissione di garanzia ha disposto l'audizione di tutti i soggetti coinvolti, per il giorno 4 luglio 2012. All'esito di tale audizione, le parti hanno ribadito le proprie posizioni, senza manifestare una qualche pur minima convergenza su di una soluzione concordata. All'esito del procedimento di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la Commissione di garanzia, nella seduta del 9 luglio 2012, pur attentamente considerando le indicazioni delle parti sociali, ha ritenuto, però, di confermare il contenuto della propria Proposta di regolamentazione provvisoria, in quanto più idonea a garantire i diritti costituzionali degli utenti. Per l'effetto, ha adottato la delibera n. 12/333, che resterà in vigore sino a quando la categoria non adotterà una propria disciplina da sottoporre alla valutazione di idoneità della stessa Commissione.

Un rilevante nodo problematico, affrontato dalla Commissione di garanzia nella formulazione della regolamentazione, è stato quello della riconducibilità dell'attività svolta dagli addetti al salvamento in mare al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Ha depono, in questo senso, l'articolo 1, comma 1, della legge citata, in cui si individuano, tra gli altri, come servizi pubblici essenziali, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza.

La Commissione, con la Regolamentazione adottata, ha stabilito che l'attività assicurata dagli addetti al servizio di assistenza alla balneazione rientra tra i servizi pubblici essenziali, di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, perché volta a garantire il fondamentale e indisponibile diritto alla vita, alla salute, all'integrità e alla sicurezza fisica, garantito dagli articoli 2 e 32 della Costituzione.

Diritto alla vita che si iscrive fra i diritti inviolabili dell'uomo, fra quei diritti, cioè, "*che occupano nell'ordinamento una posizione privilegiata in quanto appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*" (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 54 del 1979 e n. 223 del 1996).

Diritto alla sicurezza della persona, inteso come balneazione sicura, ossia una

fruizione diretta ed immediata, in condizioni di massima sicurezza, dello specchio acqueo antistante la spiaggia, sì da preservare l'incolumità fisica dei bagnanti.

Bene tutelabile, come insegna l'esperienza, proprio attraverso l'attività svolta dagli addetti al servizio di assistenza alla balneazione.

Quindi, l'assoggettabilità dell'attività svolta dai cosiddetti "marinai di salvataggio" alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, è prevista non a garanzia dell'accesso al mare *uti homines*, quanto, piuttosto, a tutela della vita, della sicurezza e della incolumità fisica degli utenti, ovvero di coloro i quali usufruiscono del bene demaniale.

E' per dare pienezza di tutela agli interessi dell'utenza, dunque, che la Commissione di garanzia, all'esito del procedimento, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, preso atto dell'indisponibilità delle parti sociali a raggiungere un accordo in materia di servizi minimi, ha dettato, in via eteronoma, le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale addetto alle operazioni di salvataggio in mare nella Regione Emilia Romagna.

Prestazioni indispensabili che, ai sensi dell'articolo 1 della Regolamentazione provvisoria, devono essere assicurate sia dai soggetti che promuovono lo sciopero, o che vi aderiscano, sia dalle imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali, mediante la predisposizione di un contingente di personale che preveda un addetto alle postazioni di salvataggio ogni 150 metri.

La Commissione di garanzia, nell'esercizio del suo potere regolamentare, e nell'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ha tenuto conto, anzitutto, del parere reso dalla Regione Emilia Romagna, in materia di sicurezza balneare, nonché delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili, conformemente a quanto previsto dal predetto articolo 13 della legge n. 146 del 1990.

E' stato fatto tesoro, cioè, dell'esperienza attuativa della legge, maturata attraverso la realizzazione di un'articolata e soddisfacente rete di Accordi in materia di prestazioni indispensabili.

Anche nel caso della Regolamentazione provvisoria degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione della Regione Emilia Romagna, la previsione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero (ovvero, la presenza di una postazione di salvataggio ogni 150 metri, fatte salve specifiche e motivate deroghe rilasciate dalla Regione Emilia Romagna) è tesa a garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali, di cui all'articolo 1. Il limite dei 150 metri di distanza tra le postazioni di salvataggio è stato individuato, come detto, dalla Regione Emilia Romagna, unico Organo competente in materia di prescrizioni

concernenti la regolamentazione degli aspetti di sicurezza, come soglia minima al di sotto della quale non potrebbe essere garantita una balneazione sicura.

Un'eventuale, e diversa, articolazione del servizio di salvamento, come quella per fasce orarie (ipotizzata dalle Associazioni di categoria e dalle Cooperative balneari) non sarebbe stata sufficiente a garantire all'utenza balneare il diritto alla vita, alla sicurezza e alla pubblica incolumità.

L'articolo 2 della Regolamentazione provvisoria prevede, inoltre, che non possono essere effettuati scioperi nell'arco temporale compreso tra il 13 ed il 16 agosto.

La previsione di un periodo di franchigia, anche se limitato, risulta ragionevole, essendo previsto da tutti gli Accordi, Codici di autoregolamentazione e Regolamentazioni provvisorie vigenti nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, rispondendo ad esigenze di tutela dell'utenza proprio nei giorni in cui più grave sarebbe l'impatto dello sciopero sui diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini.

L'articolo 3, infine, stabilisce che, per tutto quanto non espressamente previsto dalla Regolamentazione provvisoria, si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Ciò vale, soprattutto, per quanto attiene al preavviso minimo ed alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, da esperire prima della proclamazione di un'azione di sciopero.

16. Sanità

16.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto

Nel Comparto della Sanità si registra un lieve calo della conflittualità, rispetto all'anno precedente, nonostante i recenti provvedimenti governativi in materia di tagli alla spesa pubblica (c.d. "*Spending Review*") abbiano inciso pesantemente sul settore.

Risulta opportuno, *in primis*, segnalare una differenziazione tra le cause di conflittualità nel settore della sanità pubblica e in quello della sanità privata.

Infatti, nella sanità pubblica si può osservare come, nel corso dell'anno 2012, le rivendicazioni sostenute dalle Organizzazioni sindacali, che, in passato, erano correlate, principalmente, ai rinnovi contrattuali, intesi come contrattazioni decentrate o integrative, ovvero alla mancata applicazione degli stessi, con particolare riferimento agli istituti di natura economico/retributiva, si siano, invece, spostate sull'organizzazione del lavoro interna alle strutture sanitarie, per questioni inerenti ai carichi di lavoro e alla conseguente tutela psico-fisica dei lavoratori.

Diverso è, invece, il quadro della sanità privata: come per il 2011, le azioni collettive proclamate hanno visto, nella quasi totalità dei casi, quale causa di insorgenza del conflitto, unicamente la mancata o ritardata corresponsione degli emolumenti.

Tale fenomeno, che ha interessato principalmente Case di Cura e i Centri di Riabilitazione convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale, trova fondamento proprio nei mancati/ritardati rimborsi da parte di quest'ultimo, principale conseguenza dei predetti pesanti tagli alla spesa pubblica, che vedono diverse Regioni prive di fondi per la Sanità convenzionata, avendo dato priorità alle strutture del SSN.

16.2. Interventi della Commissione

Nel periodo di riferimento, su un totale di 128 scioperi proclamati (tra sanità pubblica e privata), gli interventi preventivi della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sono stati soltanto 24.

In tutti i casi, le Organizzazioni sindacali, che in questo settore dimostrano, comunque, una buona conoscenza delle regole del conflitto, si sono adeguate agli inviti della Commissione a revocare, ovvero a riformulare, gli scioperi proclamati.

Nota dolente rimane, anche per il 2012, il rispetto della regola della rarefazione oggettiva.

Quest'ultima, costituisce, infatti, una violazione ricorrente, atteso che le Organizzazioni sindacali, a livello locale, in fase di proclamazione di sciopero, sovente non tengono conto della presenza di scioperi generali o nazionali,

precedentemente proclamati, che impediscono la possibilità di scioperare in ambiti territoriali circoscritti.

Da ultimo, si vuole evidenziare come, in questo settore, nel corso del 2012, la Commissione ha proceduto alla definizione negativa di un unico procedimento di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater* e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

La fattispecie è relativa ad un'astensione spontanea di alcuni lavoratori dell'unità produttiva di Melito di Napoli della American Laundry Ospedaliera S.p.A. - società titolare dell'appalto lavaggio biancheria e fornitura di kit sterili per gli Ospedali di Napoli, che in data 31 gennaio 2012, si sono astenuti improvvisamente dal lavoro, a causa dei continui ritardi, da parte dell'Azienda, nell'erogazione degli emolumenti.

La Commissione, all'esito dell'istruttoria svolta, ha escluso la riconducibilità dell'azione di protesta ad Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, ed ha concluso prescrivendo al datore di lavoro l'adozione di sanzioni disciplinari nei confronti dei dipendenti astenutisi dal lavoro in maniera arbitraria.

16.3. L'attività consultiva della Commissione

Nel periodo esaminato, la Commissione è stata interessata da diverse richieste di pareri e/o di intervento da parte di Prefetture, Organizzazioni sindacali e Aziende.

Si segnala, in particolare, la nota trasmessa dalla Clinica Siligato di Civitavecchia, con la quale è stata segnalata alla Commissione un'assenza collettiva improvvisa degli infermieri, giustificata dai relativi certificati per malattia.

In questo caso, la Commissione, in virtù della giustificazione medica agli atti, ha ritenuto impossibile accertare irregolarità nel comportamento del personale risultato assente in tale occasione.

La Commissione, inoltre, ha ricevuto una segnalazione da parte delle Segreterie provinciali di Bergamo e Varese, dell'Organizzazione sindacale USB, in relazione all'impiego, nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale, di personale in sostituzione di dipendenti in sciopero.

Sul punto, la Commissione ha ritenuto opportuno precisare che la problematica relativa alla sostituzione del personale in sciopero, affrontata anche dalla Suprema Corte, con sentenza n. 15782, del 19 luglio 2011, esula dalle competenze dell'Autorità, rientrando, eventualmente, nella fattispecie della condotta antisindacale *ex* articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori.

L'organizzazione sindacale USB ha inoltrato alla Commissione una denuncia, riferita alla Fondazione Don Gnocchi, relativa all'obbligo legale di fornire adeguata comunicazione all'utenza riguardo alle modalità attuative dello sciopero proclamato.

Nella fattispecie, la Commissione, da un lato, ha rammentato alla Fondazione gli

obblighi imposti dalla normativa primaria e derivata, in tema di “comunicazione all’utenza e predisposizione del contingente di personale esonerato in caso di sciopero”; dall’altro, ha fatto presente all’Organizzazione sindacale il consolidato orientamento dell’Autorità, secondo il quale l’Azienda, in virtù degli elementi in proprio possesso (quali, ad esempio, la bassa percentuale di iscritti al sindacato proclamante e l’esito di precedenti azioni di sciopero), nel caso in cui ritenga ragionevolmente prevedibile l’insussistenza di disagi per l’utenza, può evitare la comunicazione dell’astensione all’utenza (che, in tal caso, subirebbe, in considerazione dell’effetto annuncio, un pregiudizio altrimenti inesistente) e, conseguentemente, l’individuazione del contingente di personale esonerato dallo sciopero, fermo restando la responsabilità dell’azienda ai sensi dell’articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, qualora successivamente la previsione risulti errata.

Sempre l’Organizzazione sindacale USB, nella fattispecie la Segreteria regionale della Lombardia, nel corso dell’anno di riferimento, ha segnalato che l’Assessorato alla Salute della Regione Lombardia, in caso di proclamazioni di scioperi regionali nel settore del Servizio Sanitario Nazionale, non provvederebbe ad informare le singole strutture sanitarie e ospedaliere locali delle astensioni in atto.

La Commissione ha provveduto ad inviare una nota all’Assessorato competente, con la quale ha rimarcato l’obbligo di informare, dell’esistenza dell’astensione proclamata, tutte le strutture periferiche interessate dalla stessa, al fine di poter predisporre i contingenti di personale esonerato dallo sciopero, nei tempi e nei modi stabiliti dalla normativa di settore, e tutelare, conseguentemente, il diritto alla salute, costituzionalmente garantito, dei cittadini utenti.

Un altro caso interessante, che ha impegnato la Commissione, è stato la proclamazione di uno sciopero da parte dei Medici specializzandi dell’Università di Palermo.

Nel caso specifico, l’Università di Palermo ha richiesto all’Autorità un parere in ordine all’applicabilità della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, alla figura professionale del “medico specializzando”.

La Commissione, approfondendo il caso di specie, ha quindi deliberato di precisare che, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto legislativo n. 368 del 1999, la formazione specialistica del medico implica la "*graduale assunzione di compiti assistenziali*" e che l’attività del medico in formazione specialistica "*in nessun caso è sostitutiva del personale di ruolo*", ancorché, "*ogni attività formativa e assistenziale ... si svolge sotto la guida del tutor*".

Conseguentemente, la Commissione ha stabilito che l’astensione dal lavoro del medico in formazione specialistica, in assenza di rapporto di lavoro in senso tecnico (articolo 37, comma 1, D.lgs. 368/99), non possa essere qualificata come sciopero, in

quanto non dovrebbe incidere, almeno in linea teorica, sulle prestazioni indispensabili da garantire agli utenti.

Inoltre, l'Autorità ha ritenuto opportuno precisare che, nel caso in cui, per motivi organizzativi, i medici specializzandi di una determinata struttura siano adibiti a compiti assistenziali propri, la cui interruzione potrebbe provocare un disservizio per gli utenti, l'eventuale astensione dal lavoro dovrebbe conformarsi alla disciplina prevista per gli scioperi nel settore sanitario.

In un'altra occasione, la Commissione, in riscontro ad una nota trasmessa dal Policlinico Gemelli di Roma, con la quale si segnalava l'insussistenza di motivazioni alla base di uno sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale Nursind, ha dovuto precisare alla struttura ospedaliera che non rientra nei propri compiti istituzionali procedere ad una valutazione in merito alla sussistenza di reali motivazioni sottese alla proclamazione di uno sciopero, dovendo, diversamente, verificare il rispetto dei relativi adempimenti procedurali che, nella fattispecie, risultavano osservati.

Infine, nell'anno 2012, a seguito di due proclamazioni di serrate effettuate presso i Centri di riabilitazione convenzionati con il SSN di Napoli e i Laboratori di patologia clinica della Regione Sardegna, la Commissione ha rammentato alle Associazioni datoriali proclamanti che, anche in ipotesi di interruzione di pubblico servizio ad iniziativa delle aziende, devono essere comunque assicurate le prestazioni minime indispensabili.

17. Scuola, Università e Ricerca

17.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

La conflittualità nel Comparto della scuola è strettamente connessa a rivendicazioni di carattere politico e/o economico, propria degli scioperi generali, e alle numerose problematiche legate all'attuazione delle recenti riforme legislative introdotte nel settore.

Quasi assente, o comunque limitata, è la conflittualità di tipo contrattuale. I sindacati, infatti, individuano la propria controparte, più che nella singola Amministrazione, nel Governo o nel Legislatore, e, per tali motivi, le astensioni collettive sono quasi esclusivamente finalizzate ad incidere sugli interventi legislativi o amministrativi di tipo generale.

I livelli di conflittualità, peraltro non particolarmente elevati, nonostante la notevole frammentazione sindacale (25 proclamazioni di sciopero nel corso dell'anno 2012), assumono un andamento ciclico, concentrato, in prevalenza, nei periodi delle prove invalsi e durante le fasi di formazione, e approvazione, della manovra finanziaria. Si segnala una rincorsa a operare una sorta di "prenotazione" delle giornate *clou* in cui poter effettuare le astensioni. In questa prospettiva, la Commissione ha ricercato soluzioni volte a favorire l'aggregazione delle diverse Organizzazioni sindacali e delle singole rivendicazioni, nonché a contenere i possibili effetti ultrattivi sulla funzionalità del servizio.

Nel periodo in esame, le violazioni di legge sono state prontamente scongiurate dagli interventi preventivi della Commissione, tesi a riportare il conflitto nei canoni della legalità; in ogni caso, le astensioni collettive effettuate non hanno pregiudicato i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti del servizio scolastico.

I dati sull'esito degli interventi preventivi effettuati dalla Commissione, riportati analiticamente nelle tabelle statistiche, allegate alla presente relazione, dimostrano, quindi, il sostanziale rispetto della disciplina legale e negoziale vigente nel settore anche da parte di Organizzazioni sindacali di ridotte dimensioni.

Si segnala, piuttosto, la vetustà dell'Accordo in materia di sciopero vigente nel Comparto scuola, sottoscritto il 26 maggio 1999 tra l'Aran e le Confederazioni e Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore.

La normativa contrattuale sull'esercizio del diritto di sciopero, infatti, è tuttora ferma ad una "pre-intesa", siglata il 3 agosto 2001, alla quale non ha fatto seguito la definitiva sottoscrizione del testo definitivo, a causa di un persistente disaccordo delle parti sulla formulazione di alcune clausole particolarmente rilevanti per l'organizzazione del servizio scolastico nelle giornate di sciopero. La clausola in discussione riguarda, in particolare, la modalità di comunicazione "volontaria e

preventiva”, ai Capi d’Istituto dell’adesione allo sciopero da parte del personale docente.

La previsione di una norma che preveda l’adesione preventiva dell’insegnante allo sciopero consentirebbe, invero, di ovviare al disagio, maggiormente lamentato dall’utenza del servizio scolastico (*rectius*: dai genitori), in occasione di un’astensione collettiva, di non sapere, fino al giorno dello sciopero, se la scuola dei propri figli rimarrà chiusa o aperta, con inevitabili difficoltà organizzative.

La Commissione considera, ovviamente, auspicabile un esito positivo del percorso delineato dalle parti sociali, in mancanza del quale sarebbe ineludibile l’intervento di una regolazione eteronoma.

Anche il settore dell’Università è stato caratterizzato, nel periodo di riferimento, da una bassa conflittualità (7 azioni di sciopero nel corso dell’anno 2012).

Viene confermata, quindi, la scarsa propensione al conflitto, da parte del personale docente e non docente, a favore, evidentemente, di una gestione negoziale della conflittualità.

Nel sistema di regolazione delineato dal Legislatore, merita di essere sottolineata la centralità assunta dai principi espressi dalla Commissione, in ordine al delicato tema dell’ambito di applicazione della legge

Sempre più frequentemente, infatti, l’Organo di garanzia è chiamato a pronunciarsi in ordine alla individuazione delle attività direttamente, o indirettamente, funzionali all’erogazione di un servizio pubblico essenziale, ai fini dell’applicazione delle regole sull’esercizio del diritto di sciopero.

Del resto, appare ineludibile l’esigenza di riconsiderare, nell’ambito dei singoli settori, il carattere dell’essenzialità, inevitabilmente destinato a risentire dei mutamenti che intervengono nel contesto economico e sociale di riferimento.

Al riguardo, occorre osservare che se in alcuni casi l’Organo di garanzia ha semplicemente ribadito i propri costanti orientamenti, in altri ha affermato principi innovativi che si sono risolti, per lo più, nella riconduzione di determinate attività nel novero dei servizi pubblici essenziali o delle attività a questi strumentali.

Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento all’attività di custodia e portierato svolta dalle società National Service e SFL Soc. coop., rispettivamente presso le Università di Roma e Cagliari, in relazione alla quale la Commissione ha affermato il principio secondo cui tale attività debba considerarsi rientrante nell’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto strumentale all’erogazione di un servizio pubblico essenziale, quale quello all’istruzione universitaria.

18. Servizio postale

18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio postale è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia con delibera n. 02/37, del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88, del 15 aprile 2002.

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione contenute nell'articolo 17 del CCNL del 14 aprile 2011, valutato idoneo con delibera n. 11/549, del 10 ottobre 2011.

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 89. Di queste, quelle che hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A. sono state ben 83, pari a oltre il 93% del totale nel settore, mentre solamente 5 proclamazioni hanno interessato altre aziende che, a vario titolo, sono coinvolte nell'erogazione del servizio postale, e in un solo caso isolato una società appartenente al Gruppo Poste.

Con riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, il dato registrato indica che l'85% degli scioperi proclamati nel 2012 si sono manifestati, in sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, esclusivamente attraverso il ricorso all'astensione dalle prestazioni straordinarie e aggiuntive, attuate periodicamente nel limite massimo consentito di un mese.

Questa forma di azione collettiva è stata riproposta quasi mensilmente a livello nazionale, soprattutto dalle Organizzazioni sindacali non firmatarie del Contratto collettivo (che hanno proclamato 8 astensioni, quasi tutte della durata di un mese ciascuna, nell'arco dei 12 mesi del 2012).

Conseguentemente, in perfetta applicazione di quanto previsto nell'articolo 10 della Regolamentazione di settore - contenente la disciplina relativa: a) alla concentrazione tra diverse azioni di sciopero, proclamate da soggetti sindacali diversi; b) alla facoltà, in capo al medesimo soggetto sindacale, di proclamare contemporaneamente un'astensione dal lavoro straordinario ed uno sciopero delle prestazioni ordinarie, purché quest'ultimo sia ricompreso nel periodo di attuazione dell'astensione dal lavoro straordinario - sono stati diversi i casi (15 per l'esattezza) di astensioni dalle prestazioni ordinarie, della durata di un'intera giornata lavorativa, proclamate all'interno di periodi già interessati da astensioni dal lavoro straordinario.

Il ricorso alla classica azione di sciopero dalle prestazioni ordinarie, che è stata praticata presso l'azienda Poste Italiane S.p.A., anche nei casi di adesione a scioperi generali precedentemente proclamati a livello nazionale, e nelle quattro azioni che hanno interessato le altre aziende coinvolte nell'erogazione del servizio postale è, comunque, avvenuto sempre nel pieno rispetto della disciplina del settore.

Le adesioni del settore agli scioperi generali nazionali ed agli scioperi «generali territoriali», proclamati nel periodo di riferimento, sono state complessivamente 13.

In 44 casi su 89 complessivi, pari a circa il 50%, l'insorgenza del conflitto è stata dettata dalle necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre nel 35% dei casi le Organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi. Nei restanti casi, invece, si è trattato principalmente di scioperi politici, in adesione a scioperi generali, precedentemente proclamati.

Marginali i dati relativi agli scioperi proclamati per lamentare la mancata o la ritardata corresponsione degli emolumenti ai dipendenti, 3 scioperi in tutto il 2012, e quelli per lamentare la scarsità della sicurezza e/o delle condizioni igienico-sanitarie nei luoghi di lavoro.

Il numero degli interventi della Commissione (indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), nel settore in questione, è stato di 11 su 89 proclamazioni.

Pertanto, la Commissione è dovuta intervenire su circa il 12% degli scioperi proclamati nel 2012, riducendo più della metà il dato percentuale (25%) registrato nell'anno precedente, quando si registrarono 16 segnalazioni preventive sulle 64 dell'anno di riferimento.

Solo uno degli interventi ha avuto ad oggetto la contestazione della regola della franchigia, con riferimento alla scadenza del termine per il pagamento dell'Imu, mentre in tutti gli altri casi, le indicazioni immediate hanno avuto ad oggetto le contestazioni della regola dell'intervallo tra astensioni dalle prestazioni straordinarie.

Gli interventi della Commissione, quindi, sono stati dettati dalla necessità di far rettificare gli scioperi, in ragione di altre proclamazioni precedenti, che insistevano sul medesimo bacino di utenza.

Tali interventi preventivi hanno avuto sempre un riscontro positivo da parte delle Organizzazioni sindacali, che, nella totalità dei casi, si sono costantemente adeguate alle indicazioni ricevute dall'Autorità, revocando e/o differendo lo sciopero, nel rispetto di quanto comunicato dalla Commissione.

Di conseguenza, nel settore in questione, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento nel corso di tutto il 2012.

Nel periodo di riferimento, poi, la spiccata attitudine della totalità delle Organizzazioni sindacali, presenti nel settore, a rispettare la Regolamentazione vigente, ha spinto la Commissione di aprire un solo procedimento di valutazione nei confronti dei soggetti collettivi proclamanti.

In realtà, tale procedimento, avviato nel 2012, era riferito ad una astensione dal lavoro avvenuta nel mese di ottobre 2011, la cui proclamazione non era stata comunicata alla Commissione, se non a sciopero avvenuto.

Nel caso di specie, infatti, la Commissione, che venne informata dall'azienda solo a sciopero effettuato, ha valutato il comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti l'astensione dal lavoro, presso il Centro di meccanizzazione postale di Fiumicino, per il giorno coincidente con la ricorrenza del Santo Patrono di Fiumicino, in data 5 ottobre.

Tale astensione, in considerazione della buona fede delle Organizzazioni sindacali coinvolte nel procedimento di valutazione, non è stata considerata dall'Autorità una formale proclamazione di un "nuovo sciopero", bensì un semplice invito a scioperare, nella giornata festiva del Santo Patrono, aderendo allo sciopero nazionale dello straordinario e delle prestazioni aggiuntive, legittimamente proclamato.

Pertanto, la Commissione ha ritenuto di procedere all'archiviazione della pratica, non provvedendo, dunque, ad irrogare alcuna sanzione alle Organizzazioni sindacali coinvolte.

19. Servizio radiotelevisivo pubblico

19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il settore in esame è regolato da tre diversi Accordi, tutti valutati idonei dalla Commissione. Per quanto attiene l'esercizio del diritto di sciopero dei giornalisti RAI, la disciplina è contenuta nell'Accordo del 4 dicembre 2000, stipulato dalla RAI e dalle Organizzazioni sindacali Usigrai e Fnsi, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 01/19, del 22 marzo 2001.

Al personale tecnico ed amministrativo, invece, si applica l'Accordo del 22 novembre 2001, siglato dalla RAI e dalle sigle sindacali Cgil, Cisl, Uil, Libersind e Ugl, valutato idoneo con delibera n. 2/12, del 24 gennaio 2002.

Infine, l'Accordo nazionale sulle prestazioni indispensabili, relative ai canali radiofonici di pubblica utilità (Isoradio, Ccis – Viaggiare informati), sottoscritto, in data 27 luglio 2005 dalla RAI e dalla Usigrai, valutato idoneo dall'Autorità, con delibera n. 05/616, del 9 novembre 2005.

Come nell'anno precedente, anche nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore, con sole 11 proclamazioni in 12 mesi, esattamente come nel 2011, oltre a 3 aperture di stati di agitazione, non sfociati in successive astensioni e, pertanto, da considerare esauriti, allo scadere dei 90 giorni successivi all'ultimo incontro svolto.

Tuttavia, mentre nel 2011 le azioni di protesta hanno riguardato esclusivamente il personale tecnico e amministrativo della Rai ed, in particolar modo, quello impegnato nei centri di produzione e messa in onda, nel 2012 alcune astensioni (2) hanno riguardato la categoria dei giornalisti Rai.

La Commissione, nel 55% circa dei casi, è dovuta intervenire in via preventiva (6 gli interventi effettuati su 11 proclamazioni), *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, segnalando principalmente la violazione della durata dell'azione di sciopero o quella dell'intervallo.

In tutti i casi, comunque, gli interventi preventivi della Commissione hanno avuto un riscontro positivo da parte delle organizzazioni sindacali. Grazie al pronto adeguamento, non è stato necessario avviare alcun procedimento di valutazione in tutto l'arco del 2012.

20. Soccorso e sicurezza stradale

20.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

La conflittualità nel settore del soccorso e della sicurezza stradale, nel periodo preso in considerazione, è stata piuttosto modesta.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate 10 astensioni collettive, la maggior parte delle quali ha rivestito carattere locale, interessando il personale dipendente di diversi “tronchi autostradali”.

Le cause principali di insorgenza dei conflitti sono state rappresentate dalle vertenze relative ai rinnovi del contratto collettivo integrativo mentre, in sole due circostanze, l'agitazione sindacale è stata determinata dalla ritardata e/o mancata corresponsione degli emolumenti retributivi dei dipendenti.

Diversamente da quanto accaduto nell'anno 2011, nel corso del quale tutte le proclamazioni sono risultate regolari, nell'anno in esame, in 5 occasioni, la Commissione è stata costretta ad intervenire, per rilevare, in via preventiva, violazioni alle regole dettate dalla regolamentazione di settore.

In ogni caso, alle indicazioni immediate dell'Autorità, ha sempre fatto riscontro un comportamento acquiescente dei soggetti sindacali i quali, ove possibile, si sono adeguati all'invito della Commissione mentre, in altre circostanze, hanno provveduto direttamente a revocare lo sciopero.

In alcuni casi, invece, sono state trasmesse proclamazioni di scioperi che interessavano personale dipendente dei Tronchi autostradali adibito a mansioni non direttamente coinvolte nell'erogazione del servizio pubblico essenziale e che, pertanto, non sono assoggettati alle regole dettate dalle legge 146 del 1990, e successive modificazioni (ad esempio, il personale addetto all'esazione dei pedaggi autostradali, il personale amministrativo e quello impiegato presso i c.d. “Punti Blu”).

In tali circostanze, la Commissione, rilevata l'estraneità delle astensioni all'ambito di applicazione della legge, ha assunto un provvedimento di non luogo a provvedere.

Non è stato necessario avviare nessun procedimento di valutazione della condotta dei soggetti proclamanti.

21. Taxi

21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel periodo in esame, il servizio Taxi è stato interessato da un'elevata conflittualità.

La situazione di grave tensione nella categoria ha tratto origine dall'approvazione del decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*" (convertito in legge, con modificazioni, il 24 marzo 2012, n. 27), il c.d. "decreto liberalizzazioni", che, almeno nella stesura iniziale, prevedeva l'incremento del numero delle licenze da parte di Regioni e Comuni.

Per tali motivi, dunque, l'11 gennaio 2012, le Organizzazioni nazionali di rappresentanza dei Taxi, si sono riunite a Bologna nel "*Parlamentino Nazionale Tassisti*", che ha visto la partecipazione, "*a porte chiuse*", di numerose delegazioni nazionali delle Associazioni di categoria.

Nel corso di detto incontro, le predette rappresentanze hanno espresso dissenso e insoddisfazione per i contenuti del citato decreto legge, convogliando questo malessere nella stesura di un documento che conteneva, fra le altre, le seguenti dichiarazioni: "*fermo restando lo stato di agitazione della Categoria, si invitavano le realtà locali a non intraprendere iniziative non coordinate con il parlamentino nazionale*"; "*a partire da oggi nelle varie Città dovranno essere attivate iniziative coordinate di sensibilizzazione dei cittadini, dell'utenza, degli amministratori Regionali, Provinciali, Comunali, competenti per preciso vincolo costituzionale. Tali iniziative, di natura assembleare/partecipativa, saranno organizzate nel rispetto della normativa vigente*"; "*il giorno 16 gennaio è convocata a Roma un'Assemblea Nazionale di categoria, con la presenza di tassisti liberi dal servizio. L'assemblea delibererà sullo scioglimento dei turni sul territorio Nazionale a partire dal giorno 17*".

Nell'ambito delle iniziative concordate nella riunione dell'11 gennaio 2012, le Associazioni Acai/Tam, Ancst/Legacoop, Asa Taxi, Arat Sicilia, Ata/Casartigiani, Ciisa Taxi, Claai, Fast, Federlavoro/Cci, Federtaxi/Cisal, Fita/Cna, Fit Cisl, Satam/Cna, Sitan Atn, Ugl Taxi, Uiltrasporti, Unica Taxi Cgil, Unimpresa, Uri Taxi, Usb Trasporti Taxi e Uti hanno proclamato un "*fermo nazionale del servizio taxi*" per la giornata del 23 gennaio 2012, che l'Organo di garanzia ha valutato regolare.

Tuttavia, nelle giornate successive, si sono verificate una serie di astensioni improvvise e collettive, in violazione di tutte le regole previste dalla normativa vigente, da parte dai conducenti taxi in servizio presso i Comuni di molte città italiane, attuate sotto forma di assemblee spontanee, e che hanno determinato il blocco del servizio taxi dal 12 gennaio al 20 gennaio 2012.

La Commissione, avendo appreso, a mezzo stampa il verificarsi di assemblee spontanee, con conseguente blocco del servizio taxi nelle giornate del 12 e del 13 gennaio 2012, nelle città di Milano, Napoli, Roma, Torino e Trieste, trasmetteva, in data 13 gennaio 2012, una richiesta urgente di informazioni al Ministro dell'Interno, ai Sindaci ed ai Prefetti dei Comuni interessati dalle astensioni, invitando, altresì, i Prefetti competenti a valutare la sussistenza dei presupposti per l'adozione di una ordinanza di precettazione *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

La Commissione, ritenendo necessario effettuare ulteriori accertamenti istruttori, ha chiesto la collaborazione di molte Prefetture quali, ad esempio, quelle di Bergamo, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Varese, nonché del Sindaco di Napoli, con particolare riguardo alle vicende che avevano indotto la Polizia Municipale del Comune di Napoli a denunciare, presso la competente Procura, n. 441 tassisti.

Le astensioni a livello locale, invece, hanno interessato esclusivamente il servizio Taxi del Comune di Napoli, sono state proclamate per protestare contro le tradizionali problematiche del settore, quali la lotta all'abusivismo, gli adeguamenti delle tariffe, i criteri e le modalità di concessione di nuove licenze, la realizzazione di aree di sosta, l'adozione di politiche incentivanti il servizio pubblico a mezzo taxi e, più in generale, la riorganizzazione e la riqualificazione del servizio taxi.

In alcuni casi, le proclamazioni sono state precedute da richieste di incontro presso l'Autorità prefettizia, nell'intento di avviare un confronto volto alla composizione della vertenza in atto, sebbene l'esperimento di una formale preventiva procedura di raffreddamento non sia previsto come obbligatorio né dalla legge, né dalla disciplina di settore.

21.2. Gli interventi preventivi della Commissione, *ex* articolo 13, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 146 del 1990

La Commissione, nel corso dell'anno 2012, è intervenuta in occasione di due sole astensioni, proclamate da differenti Organizzazioni sindacali per la giornata del 29 ottobre 2012, entrambe riguardanti il servizio taxi del Comune di Napoli, segnalando la violazione della regola della concomitanza con uno sciopero precedentemente proclamato per la medesima data, e riguardante il personale dipendente da tutte le aziende di trasporto pubblico locale della Regione Campania, il divieto di proclamazione plurima a pacchetto e la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili.

In entrambe le circostanze, le Organizzazioni sindacali coinvolte si sono tempestivamente adeguate agli inviti rivolti dalla Commissione, riformulando le proclamazioni di sciopero, nel rispetto della legge e della disciplina di settore, e

confermando, in tal modo, l'importanza e l'efficacia dell'attività di prevenzione dei conflitti che svolge l'Organo di garanzia, fondamentale per il contemperamento dei diritti, costituzionalmente garantiti, allo sciopero e alla mobilità dei cittadini utenti.

21.3. Valutazioni della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettera i), e principi generali espressi in occasione delle stesse

La Commissione, all'esito dell'istruttoria relativa alle astensioni spontanee, attuate dal 12 al 20 gennaio 2012, nella seduta del 12 marzo 2012, ha deliberato l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione di cui agli articoli 4, comma 4-*quater* e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti dei soggetti che hanno proclamato il fermo nazionale, Acai/Tam, Ancst/Legacoop, Asa Taxi, Arat Sicilia, Ata/Casartigiani, Ciisa Taxi, Claii, Fast, Federlavoro/Cci, Federtaxi/Cisal, Fita/Cna, Fit Cisl, Satam/Cna, Sitan Atn, Ugl Taxi, Uiltrasporti, Unica Taxi Cgil, Unimpresa, Uri Taxi, Usb Trasporti Taxi e Uti, contestando agli stessi le seguenti violazioni: mancato rispetto dell'obbligo del termine di preavviso; mancata predeterminazione della durata dell'astensione; mancato rispetto dell'obbligo di durata massima della prima astensione, che non può superare le 24 ore articolate all'interno dei turni di servizio; mancato rispetto della garanzia delle prestazioni indispensabili.

A seguito dell'apertura del procedimento di valutazione, la Commissione, su espressa richiesta, ha convocato i rappresentanti di alcune delle Associazioni coinvolte nella promozione delle astensioni.

Nel corso dell'audizione tutti i convenuti hanno dichiarato *“la totale e completa estraneità ... da qualsivoglia tipo di organizzazione e/o promozione e/o proclamazione”* delle agitazioni dei tassisti, e dei presunti *“disagi”*, provocati in violazione della legge n. 146 del 1990.

Tale circostanza, secondo le Associazioni stesse, emergeva anche dalle modalità di svolgimento delle astensioni, riconducibili unicamente ad iniziative spontanee di singoli soggetti, tanto che le Organizzazioni nazionali di categoria, con comunicato nazionale congiunto, diramato il 13 gennaio 2012, avevano invitato i tassisti a riprendere regolarmente il servizio.

La Commissione, invece, ha considerato i predetti comportamenti palesemente illegittimi per inosservanza degli obblighi che derivano dalla legge e dalla Regolamentazione provvisoria di settore, comportando una grave compromissione dei diritti fondamentali degli utenti.

E ciò in quanto, secondo un consolidato orientamento dell'Autorità di garanzia, la realizzazione di forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero - le quali, per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale - deve avvenire nel rispetto degli

obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti (cfr. delibere del 22 luglio 1999, n. 99/469; del 7 settembre 2000, n. 00/205; del 17 maggio 2001, n.01/55; del 29 novembre 2001, n. 01/147; del 27 marzo 2003, n. 03/51; del 25 marzo 2004, n.04/210).

L'Organo di garanzia ha rilevato che le citate astensioni collettive, concentrate tutte negli stessi giorni, per le modalità con le quali si sono svolte, hanno assunto carattere unitario su tutto il territorio nazionale, evidenziandone la riconducibilità alle iniziative programmate a livello nazionale; il nesso causale, e la conseguente responsabilità delle predette Organizzazioni sindacali emerge tenendo conto della inequivocabile sequenza degli eventi documentata dalle Prefetture, dalle Questure e dai quotidiani nazionali.

Infatti, l'espresso invito, rivolto dalle Associazioni di categoria, ad intraprendere, a livello locale, *"iniziative coordinate"* *"con il parlamentino nazionale"* *"di natura assembleare/partecipativa"* si è rivelato, nei fatti, un'incitazione, rivolta ai propri iscritti, a riunirsi in assemblea con il rischio, concreto e presumibile, considerata la delicatezza della vertenza ed i noti precedenti, di interruzione del servizio.

La Commissione, dunque, ha ritenuto di non poter accogliere le argomentazioni difensive delle suddette Associazioni, che hanno definito le astensioni come mere condotte poste in essere da singoli lavoratori a titolo individuale, in quanto grava sul soggetto sindacale proclamante il cosiddetto *"dovere di influenza sindacale"*, che impone, una volta proclamata l'agitazione, di porre regole chiare e di renderle note a tutte le articolazioni periferiche del sindacato stesso, in modo che ogni singolo lavoratore sappia o sia messo facilmente nelle condizioni di conoscere quali siano i limiti all'esercizio del proprio diritto all'astensione dal lavoro, come la giurisprudenza prevalente riconosce.

Al riguardo, assume un significato emblematico la circostanza che tali assemblee sono state organizzate non in luoghi chiusi, normalmente deputati a tali manifestazioni e facilmente fruibili dai lavoratori fuori turno, bensì in luoghi pubblici, coincidenti con punti nevralgici delle città (il Circo Massimo a Roma, Piazza Plebiscito a Napoli, etc.), nei quali si sono concentrate migliaia di auto-taxi.

Tale scelta è rivolta, non solo, a realizzare un visibile effetto dimostrativo del potere di coalizione e di pressione del gruppo professionale, ma, verosimilmente, a porre già in essere un effetto vulnerante della normale circolazione nelle strade urbane, con grave pregiudizio del diritto alla mobilità dei cittadini.

Il confluire di migliaia di auto-taxi in simili assemblee, inoltre, rende del tutto impossibile verificare se i partecipanti siano, realmente, lavoratori fuori turno, ma anzi, è più verosimile dedurre che, in tali assemblee, finiscano per convergere, in

maggioranza, tassisti in turno, con la conseguenza di un grave detrimento della normale erogazione del servizio (come testimoniato dalle note prefettizie, oltre che da dichiarazioni di utenti).

Non appare ammissibile, quindi, che le conseguenze negative della proclamazione dello stato di agitazione, da parte del “*Parlamentino Nazionale Tassisti*”, non fossero prevedibili al momento della deliberazione dell’11 gennaio 2012; in ogni caso, non può escludersi una responsabilità “*in vigilando*”, una volta dimostrata l’incidenza della mobilitazione nazionale sulla funzionalità del servizio ed il danno effettivo arrecato all’utenza.

La Commissione, pertanto, ha ritenuto sussistente la responsabilità delle Associazioni di categoria, in relazione agli omessi controlli cui sono tenute le persone rivestite di autorità, direzione o vigilanza rispetto agli autori materiali della violazione.

La responsabilità è direttamente connessa all’inadempimento di un autonomo obbligo, gravante sui soggetti proclamanti, che avrebbero dovuto, formalmente ed espressamente, dissociarsi dalle astensioni, ponendo in essere ogni accorgimento per impedire l’attuazione della protesta in palese violazione delle regole, con una concreta azione dissuasiva nei confronti di singoli tassisti, in coerenza con il principio generale per cui non impedire un evento, che si ha l’obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Se si ritenesse non esigibile il cosiddetto “*dovere di influenza sindacale*”, si produrrebbe l’effetto paradossale di consentire l’impunità delle Organizzazioni dei lavoratori autonomi, che potrebbero avere tutto l’interesse a non far precedere le astensioni dal servizio da una specifica proclamazione, qualificando queste come improvvise e spontanee.

Alla luce delle determinazioni sopra riportate, la Commissione, nella seduta dell’11 giugno 2012, ha valutato negativamente il comportamento dei soggetti coinvolti, deliberando, in considerazione della gravità del comportamento, della sua portata generale su tutto il territorio nazionale, nonché del grave pregiudizio arrecato ai diritti costituzionali dei cittadini, l’applicazione, ai sensi dell’articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, della sanzione amministrativa pecuniaria di €15.000,00 (quindicimila/00), a carico di ciascuna delle Associazioni coinvolte.

Il provvedimento sanzionatorio è stato oggetto di impugnazione, da parte di alcune delle Associazioni destinatarie del provvedimento, ed il relativo giudizio è ancora pendente presso il Tribunale Civile di Roma – Sezione Lavoro.

22. Telecomunicazioni

22.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio di telecomunicazioni è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata con delibera 07/643, del 15 novembre 2007, pubblicata in G.U. n. 7 del 9 gennaio 2008 e modificata dalla delibera n. 08/59 del 31 gennaio 2008, pubblicata in G.U. n. 47 del 25 febbraio 2008.

Nel periodo in esame, le astensioni proclamate nel settore sono state 70.

Non si sono registrati rilevanti pregiudizi al diritto costituzionalmente tutelato alla libertà di comunicazione dei cittadini. Tutto ciò è stato possibile, innanzitutto, in ragione dell'alto livello di automazione del servizio, organizzato su bacini nazionali o interregionali, spesso appaltato ad una pluralità di aziende operanti nel settore, che, soprattutto nelle ipotesi di astensioni a carattere territoriale, consente di dirottare le linee telefoniche agli operatori di altre Regioni e/o di altre aziende.

In secondo luogo, perché alcuni scioperi sono stati proclamati da Organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative e perché le modalità di attuazione degli scioperi stessi, che si sono manifestati per lo più nel ritardo dell'inizio o l'anticipo della fine del turno, o nell'astensione dalle prestazioni straordinarie e dalla reperibilità, non hanno determinato l'effetto di causare pregiudizi alla continuità del servizio telefonico e telematico.

Il numero degli interventi preventivi della Commissione è stato di 8 su 70 proclamazioni complessive. Pertanto, la Commissione è intervenuta sul 12% degli scioperi proclamati nel 2012.

Tali dati confermano l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore a rispettare la Regolamentazione vigente. Si registra, infatti, una confortante percentuale del 78%, di proclamazioni risultate regolari.

La maggior parte delle indicazioni immediate, in sostanziale linea di continuità con gli anni precedenti, ha avuto ad oggetto la contestazione delle regole dell'intervallo tra astensioni dal lavoro.

Gli interventi della Commissione, quindi, sono stati dettati dalla necessità di far rettificare gli scioperi in ragione di altre precedenti proclamazioni, che insistevano sullo stesso servizio finale o sul medesimo bacino di utenza.

Tali segnalazioni hanno avuto sempre un riscontro positivo da parte delle Organizzazioni sindacali, che, nella totalità dei casi, si sono costantemente adeguate alle prescrizioni dell'Autorità, revocando e/o differendo lo sciopero, nel rispetto di quanto comunicato dalla Commissione.

Di conseguenza, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento nel corso di tutto il 2012.

Le cause di insorgenza dei conflitti sono state principalmente le seguenti:

Ipotesi di ristrutturazioni aziendali o astensioni volte alla stabilizzazione del personale precario. La tutela dei livelli occupazionali e le annunciate o realizzate ristrutturazioni aziendali hanno dato vita, infatti, a 42 azioni di sciopero, pari al 60% delle proclamazioni effettuate nel corso dell'anno.

Rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste o a rivendicazioni di carattere locale. Tali rivendicazioni hanno causato 12 scioperi, con una percentuali pari a quasi il 18%.

Dato particolarmente significativo, che ha caratterizzato soprattutto l'ultimo trimestre del 2012, è quello relativo al restante 22% degli scioperi effettuati. Tali astensioni sono state proclamate, in larga parte, per rivendicare il mancato rinnovo del CCNL aziendale, scaduto il 31 dicembre 2011.

Infatti, è proprio nel corso del 2012 che il settore Telecomunicazioni ha registrato, cosa che non succedeva da diversi anni, due iniziative di sciopero sfociate in due intere giornate di astensione (17 settembre e 19 ottobre), che hanno interessato tutte le aziende associate all'ASSTEL.

La vertenza legata al rinnovo del Contratto collettivo, supportata anche da diverse manifestazioni regionali, e da una manifestazione a carattere nazionale, è stata incentrata sulla richiesta di maggiori garanzie nei confronti delle attività di *call center*, gestite tramite appalto.

Dopo lunghe e faticose trattative, che hanno visto anche la partecipazione attiva della Commissione di garanzia, che ha voluto incontrare le parti in un'apposita audizione, la vertenza si è positivamente conclusa, nella mattinata del 1° febbraio 2013, dopo un incontro durato oltre 24 ore, con la firma dell'ipotesi di accordo per il rinnovo del Contratto collettivo nazionale delle Telecomunicazioni.

23. Trasporto Aereo

23.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il settore del trasporto aereo è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera n. 01/92, del 19 luglio 2001, pubblicata nella G.U. n. 185, del 10 agosto 2001.

In termini numerici e percentuali, l'anno 2012 è stato caratterizzato da un rilevante aumento della conflittualità rispetto all'anno precedente, pari a circa il 29%: 171 proclamazioni di sciopero nel 2012 a fronte delle 132 registrate nel 2011.

Le astensioni proclamate a livello nazionale sono state 69 ed hanno interessato le principali compagnie aeree di trasporto passeggeri (Alitalia Cai e Meridiana Fly), ma anche le società aeroportuali di Roma e Milano.

In particolare, per le società operanti presso gli aeroporti di Milano (Sea e Sea Handling), *hub* di rilevanza nazionale, sono state proclamate 14 astensioni, a seguito della decisione del Comune di Milano di cedere parte delle quote sociali delle predette aziende.

Nell'anno di riferimento, sono stati proclamati anche 4 scioperi nazionali che hanno riguardato la totalità delle aziende del trasporto aereo, aeroportuale, di *handling*, di ristorazione e pulizia in ambito aeroportuale. Gli scioperi sono stati indetti per protestare contro la precarizzazione del lavoro, i tagli ai salari, il peggioramento normativo, la privatizzazione ed il mancato rispetto delle clausole di salvaguardia sociale da parte delle aziende.

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale sono state 102 ed hanno riguardato le società aeroportuali, soprattutto operanti nel servizio di *handling*, le società di pulizie presso gli aeroporti, le società addette alla sicurezza aeroportuale e, infine, le società che esercitano attività di ristorazione negli aeroporti e catering aereo.

Permane elevata la conflittualità nel settore manutenzione, soprattutto nel Reparto Ruote di Alitalia Cai e in Meridiana Maintenance: risultano proclamate, nel corso del 2012, 14 astensioni.

Nell'anno di riferimento, si sono registrate anche astensioni dal lavoro straordinario, principalmente presso gli aeroporti di Verona e Venezia, tutte proclamate nel rispetto della disciplina di settore.

Merita di essere segnalata, inoltre, la proclamazione, da parte delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Anpav e Uil Trasporti, di uno "sciopero virtuale" del personale dipendente dalla compagnia Blue Panorama Airlines, effettuato il giorno 25 settembre 2012.

In occasione di un incidente sul lavoro che ha provocato la morte di un operatore *handling* in servizio presso l'aeroporto di Fiumicino, le maggiori

organizzazioni sindacali del settore hanno proclamato, per il 12 novembre 2012, uno sciopero ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni che ha coinvolto tutte le aziende di *handling* operanti nel predetto scalo.

Nel corso del 2012, non si sono registrate astensioni nell'ambito del settore controllo del volo (Enav). Tutte le vertenze aperte dalle Organizzazioni sindacali sono state composte in sede aziendale ovvero in sede amministrativa.

Circa il 50% degli scioperi, sia a livello nazionale che a livello locale, sono stati proclamati per ottenere rinnovi contrattuali, mentre oltre il 30% delle astensioni sono state indette a seguito di ipotesi di ristrutturazione aziendale e/o riorganizzazioni di servizi.

Marginale è il dato relativo agli scioperi c.d. "politici", proclamati, cioè, contro provvedimenti disegni di legge o provvedimenti di natura politica e/o governativa, sia nazionali che locali: 4 nel corso dell'anno di riferimento, con una incidenza percentuale di poco superiore al 2%.

Soltanto due sono stati gli scioperi proclamati a seguito di scadenze di contratti di appalto e/o esternalizzazione di servizi. Peraltro, delle due astensioni proclamate, entrambe presso l'Aeroporto di Fiumicino, solo una è stata concretamente effettuata.

23.2. Interventi della Commissione

Ovviamente, non tutte le astensioni proclamate sono state concretamente effettuate.

Oltre agli scioperi revocati spontaneamente per composizione della vertenza (33), si sono registrate revoche a seguito di interventi preventivi della Commissione.

In particolare, a fronte di 54 indicazioni immediate, sono pervenute 39 revoche di scioperi e 9 riformulazioni in ottemperanza alle segnalazioni preventive della Commissione, con una percentuale di adeguamento pari a circa il 90%, in linea di continuità con il dato relativo all'anno precedente.

In alcuni casi, gli interventi preventivi della Commissione hanno determinato una riduzione dell'ambito sia territoriale, che temporale, dell'azione di sciopero proclamata.

Per effetto delle regole sulla rarefazione oggettiva, infatti, in occasione di scioperi nazionali, o di rilevanza nazionale, la Commissione ha invitato le Organizzazioni sindacali proclamanti ad assistere alcuni voli "da e per" alcuni scali interessati da astensioni precedentemente proclamate, ovvero ad escludere dallo sciopero alcuni aeroporti.

In altre circostanze, la Commissione ha invitato i soggetti proclamanti a ridurre la durata dell'astensione, qualora proclamata in violazione delle regole sulla limitazione della durata massima della prima azione di sciopero.

In occasione dello sciopero generale dei trasporti del 27 gennaio 2012, la Commissione ha segnalato la violazione della regola della concomitanza tra astensioni riguardanti il settore dei trasporti, alla quale ha fatto seguito puntuale adeguamento del soggetto proclamate, che ha escluso dallo sciopero l'intero settore del trasporto aereo.

La maggior parte degli interventi preventivi ha riguardato proprio la violazione della regola della rarefazione oggettiva e della durata massima della prima azione di sciopero. Marginale è il numero degli interventi preventivi della Commissione per violazione della regola delle franchigie e per mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

I dati sopra riportati, pertanto, inducono a ritenere oramai acquisita, da parte delle Organizzazioni sindacali, una sufficiente conoscenza delle regole contenute nella Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo.

Revoche spontanee di scioperi proclamati si sono registrate nei mesi di febbraio, a seguito degli eventi calamitosi che hanno interessato principalmente le regioni del nord ovest, e nel mese di maggio, a seguito del sisma che ha interessato principalmente la Regione Emilia Romagna.

In tali occasioni, le Organizzazioni sindacali hanno mostrato un grande senso di responsabilità e, pur in presenza di scioperi regolari, hanno tempestivamente revocato le astensioni al fine di non incidere, con lo sciopero, sulla già grave situazione in atto.

Nel corso del 2012, si è registrata una sola ordinanza di precettazione, adottata dal Prefetto di Roma in occasione di una agitazione sindacale che ha coinvolto, il 18 dicembre 2012, gli scali romani di Fiumicino e Ciampino.

Con riferimento a tale sciopero, la Commissione, all'esito di una istruttoria che ha coinvolto ENAC e la società Groundcare (*ex* Flightcare), ha aperto un procedimento di valutazione del comportamento delle RSA, ancora in corso, al fine di accertare la responsabilità delle stesse.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha dovuto più volte ribadire il proprio orientamento in materia di assemblee sindacali.

A fronte di segnalazioni pervenute, o di richieste di intervento, è stato ricordato alle parti sociali, in più occasioni, che la materia dell'assemblea sindacale rientra nell'ambito del rapporto contrattuale, anche quando incide su servizi pubblici essenziali, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi (cfr. delibera 04/212 del 1 aprile 2004). Pertanto, ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 300 del 1970 – si svolge con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, è da considerare astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, laddove incidente su servizi pubblici essenziali, con ogni conseguenza

sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

23.3. Le delibere di orientamento, di indirizzo e l'attività consultiva della Commissione

Nel corso dell'anno 2012, la Commissione ha adottato due importanti delibere di orientamento.

La prima delibera è stata adottata a seguito di un lungo e complesso esame, a seguito di un'istanza sindacale in merito al comportamento di una azienda che ometteva sistematicamente di convocare il sindacato per l'espletamento delle procedure, per poi presentarsi dinnanzi all'Autorità amministrativa rifiutandosi di trattare, anche in presenza di specifico invito dell'Autorità stessa.

Con delibera n. 12/417 del 22 ottobre 2012, la Commissione ha quindi ribadito l'obbligo, per le aziende, di espletare le procedure di raffreddamento e di conciliazione, procedendo alla convocazione dell'Organizzazione sindacale richiedente, indipendentemente dalla sua rappresentatività e dalla circostanza che sia o meno firmataria del CCNL.

In secondo luogo, ha deliberato che, in presenza di richiesta di espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, da parte di una Organizzazione sindacale non firmataria del CCNL, e non riconosciuta dall'azienda come soggetto titolare di relazioni industriali nell'unità produttiva, l'azienda, qualora non intenda procedere ad una formale convocazione, dovrà comunque tempestivamente riscontrare l'istanza sindacale con una comunicazione scritta, da inviare al sindacato richiedente ed alla Commissione di garanzia, nella quale dovrà indicare le ragioni della mancata convocazione.

Il fondamento e la congruità di tali motivazioni saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione, anche ai fini di un'eventuale apertura di un procedimento di valutazione del comportamento aziendale.

Infine, la Commissione ha ribadito che rimane fermo l'obbligo, per l'azienda, di recarsi presso le competenti sedi amministrative (Ministero del Lavoro per vertenze nazionali e Prefetture per vertenze locali) per un effettivo svolgimento della procedura conciliativa, sotto la direzione dell'Autorità amministrativa competente.

Con delibera n. 12/449 del 31 ottobre 2012, la Commissione, invece, ha individuato lo strumento regolatorio per effetto del quale gli organi centrali e periferici di ENAC devono essere tempestivamente informati di uno sciopero.

E' stato introdotto, infatti, l'obbligo per le società aeroportuali e di trasporto aereo, di informare, il giorno stesso in cui ricevono la proclamazione dello sciopero, gli organi centrali e periferici di ENAC, in base alle rispettive competenze.

Con tale delibera la Commissione ha dotato ENAC dello strumento necessario per dare concreta attuazione alle disposizioni contenute negli articoli 24 e 27 della

Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (sulla individuazione dei voli da garantire in occasione dello sciopero rilevante ai fini della individuazione dei contingenti di personale da esonerare dall'astensione).

In data 21 dicembre 2012, ENAC ha emanato una circolare (EAL-19) con la quale sono stati individuati i criteri e le regole da applicare nel procedimento di individuazione dei voli da garantire in occasione degli scioperi nazionali, al fine di assicurare le prestazioni indispensabili.

La Commissione, in tale occasione, non ha mancato di fornire il proprio contributo.

E' stato, infatti, segnalato ad ENAC che, al punto 4.1. della predetta circolare, il richiamo all'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non appariva corretto.

Quanto sopra sul presupposto che la citata disposizione si riferisce all'onere dell'azienda di portare a conoscenza dei lavoratori, destinatari di una ordinanza di precettazione, il provvedimento amministrativo emesso nei loro confronti, e non di informarli dell'avvenuta proclamazione di uno sciopero.

Al riguardo, al momento della redazione della presente relazione, la Commissione è ancora in attesa di ricevere da ENAC riscontro a quanto segnalato dalla Commissione.

23.4. Procedimenti di valutazione del comportamento

A riprova dell'esito positivo dell'attività preventiva svolta dalla Commissione, nell'anno 2012, sono stati aperti complessivamente 4 procedimenti di valutazione, di cui due conclusi nello stesso anno, e due nei primi mesi del 2013.

Il primo procedimento è stato aperto dalla Commissione nei confronti di Alitalia Cai per accertare, in occasione dello sciopero generale del 22 giugno 2012, l'eventuale violazione, da parte dell'azienda, delle disposizioni di cui all'articolo 28 della Regolamentazione provvisoria, e della delibera n. 11/342, in ordine alla predisposizione dei servizi minimi e delle comandate.

L'azienda ha formulato le proprie osservazioni, confermate poi in sede di audizione, nelle quali ha sostanzialmente asserito di non intrattenere relazioni sindacali con l'Organizzazione sindacale proclamante, "non avendo la stessa sottoscritto il Contratto Collettivo applicato in azienda e non avendo costituito Rappresentanze Sindacali Aziendali" e che, in occasione dello sciopero, avrebbe incontrato notevoli difficoltà nel contattare il sindacato proclamante l'astensione.

In tale occasione, la Commissione, sul presupposto che occorre distinguere l'interlocuzione sindacale (che ovviamente non può essere imposta all'azienda, in assenza di RSA costituite) dagli adempimenti degli oneri previsti dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni e dalla disciplina di settore, e riscontrando come

l'Organizzazione sindacale utilizzasse carta intestata sulla quale erano riportati in calce i propri riferimenti (numero di fax e indirizzo e-mail), ai quali avrebbero potuto essere inviate comunicazioni in tempo reale, non ha ritenuto meritevole di accoglimento quanto sostenuto dall'azienda.

Pertanto, la Commissione ha valutato negativamente il comportamento di Alitalia Cai ed irrogato una sanzione, nei confronti del legale rappresentante, di € 4.000,00.

Altro procedimento di valutazione del comportamento ha riguardato la Segreteria provinciale di Palermo dell'Organizzazione sindacale Cildi.

In occasione dello sciopero del personale dipendente di Autogrill S.p.A., effettuato nei giorni 29 e 30 settembre 2012, presso l'Aeroporto Falcone e Borsellino di Palermo, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione al fine di accertare la violazione, da parte sindacale, delle regole del preavviso minimo, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, della durata massima della prima azione di sciopero, della garanzia delle prestazioni indispensabili, nonché dell'invio della proclamazione dello sciopero alla Prefettura di Palermo.

La Commissione ha accolto solo in parte le osservazioni formulate dal sindacato il quale, con comportamenti oggettivamente concatenati, ha violato la quasi totalità delle disposizioni che regolamentano il diritto di sciopero.

Quanto sopra ha indotto l'Autorità a ritenere altamente probabile che l'Organizzazione sindacale abbia operato in buona fede, nella ritenuta condizione di non essere assoggettata alla disciplina legale e regolamentare sullo sciopero nei servizi, accessori al trasporto aereo, di ristorazione svolti in ambito aeroportuale.

Il procedimento di valutazione del comportamento si è comunque concluso in data 18 dicembre 2012, con una valutazione negativa e l'irrogazione di una sanzione pari a €5.000,00.

Gli altri due procedimenti di valutazione, aperti a dicembre del 2012, si sono conclusi nei primi mesi del 2013. Degli stessi si darà conto nella prossima relazione annuale, relativa al periodo 1 gennaio 2013- 31 dicembre 2013.

23.5. Servizio di conduzione e manutenzione degli impianti radar

Il servizio di gestione, assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo nazionale è gestito dall'azienda Techno Sky S.r.l., appartenente ad Enav S.p.A..

Anche se il personale dipendente è inquadrato nel CCNL delle aziende metalmeccaniche, agli scioperi proclamati in tale società, con orientamento interpretativo della Commissione del 2007, ormai consolidato, trova applicazione la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo.

Nel periodo di riferimento, è stato proclamato un solo sciopero (per il 17 dicembre 2012) da parte delle RSU dei siti operativi Techno Sky.

Con riferimento a tale astensione, di rilevanza nazionale, la Commissione pur prendendo atto dello sciopero, ha auspicato il raggiungimento di un accordo, peraltro, più volte sollecitato alle parti, volto ad individuare le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

Per prassi consolidata, infatti, in presenza di uno sciopero, viene costituito un presidio di lavoratori pronto ad intervenire in caso di guasti o malfunzionamento degli apparecchi radar, non ritenuto sufficiente dall'azienda a garantire le prestazioni indispensabili.

24. Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari

24.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

L'anno 2012 ha confermato, nel settore del trasporto ferroviario, la significativa conflittualità già registrata negli anni precedenti.

Dal punto di vista numerico, il ricorso alle proclamazioni di sciopero non ha subito un incremento, rispetto all'anno precedente.

Tuttavia, non possono non evidenziarsi, anche in questo comparto, gli effetti pregiudizievoli che la crisi economica globale ha sull'economia dell'intero settore privato.

Alle fisiologiche tensioni tra le parti datoriali e le parti sindacali, si sono aggiunte, infatti, problematiche più generali, legate al particolare momento che il nostro Paese sta attraversando, sotto il profilo economico e finanziario, ed alla conseguente intensificazione della tensione sociale.

Le pesanti ristrutturazioni industriali, le riforme previdenziali, una crescente difficoltà nel rinnovo dei contratti collettivi sono solo gli elementi più macroscopici delle cause di insorgenza del conflitto.

Le dinamiche conflittuali proprie del mondo del trasporto pubblico e, in particolare, di quello ferroviario, si sono aggravate, nell'ultimo anno, anche per un'altra serie di motivazioni.

In primo luogo, va segnalato che si è arrestato il percorso di costruzione del primo CCNL unico della mobilità, che intendeva unificare, per la prima volta nel nostro Paese, norme contrattuali riferibili non solo al trasporto ferroviario, ma anche al trasporto pubblico locale.

Dopo diversi anni investiti nel tentativo di costruire una normativa organica, l'*iter*, avviato nel 2007, ha subito, negli ultimi mesi, e nonostante i numerosi scioperi effettuati a sostegno di questa vertenza, una battuta di arresto.

A ciò si aggiunga una criticità specifica del trasporto ferroviario, accentuatasi all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legge n. 1 del 2012, in materia di liberalizzazioni, rinominato dal Presidente del Consiglio Monti "Cresci Italia".

Il processo di riforma, avviato dall'Unione Europea, sin dai primi anni novanta, e finalizzato alla creazione di un unico grande mercato ferroviario su scala europea, ha realizzato la progressiva liberalizzazione dei singoli mercati ferroviari nazionali, a seguito del recepimento dei "pacchetti ferroviari" dell'UE.

In Italia, ciò ha prodotto una piena ed effettiva apertura del mercato, nel comparto del trasporto merci su rotaia, e l'ingresso di nuovi operatori in concorrenza, anche sui servizi del trasporto viaggiatori a lunga percorrenza, con particolare riferimento al settore dell'alta velocità.

Condizione, quest'ultima, che ha reso possibile l'ingresso, nel mercato, della

società Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), il primo competitore privato europeo di servizi ad alta velocità, che ci pone, in questo singolo segmento, all'avanguardia in Europa, assieme alla Svezia. E' nell'aprile del 2012 che la società NTV ha inaugurato, infatti, sulla tratta Roma - Napoli, il nuovo treno "Italo".

Negli anni 2011 e 2012, il quadro normativo nazionale della gestione del comparto ferroviario è stato ulteriormente definito dal Legislatore, attraverso interventi diretti alla creazione di condizioni di più estesa concorrenza e misure di liberalizzazione dell'intero settore dei servizi pubblici, tradizionalmente soggetti ad assetti proprietari tendenzialmente monopolistici.

In particolare, le norme di cui al decreto legge n. 138 del 2011, convertito con legge n. 148 del 2011, come modificato dal decreto legge n. 1 del 2012, convertito con legge n. 27 del 2012, prevedono che lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete sia organizzato in bacini territoriali ottimali ed omogenei, per consentire "economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

Pertanto, laddove gli enti locali verificano la compatibilità di un regime di concorrenzialità della gestione con i caratteri di accessibilità e universalità, e la sua idoneità a garantire qualità e rispondenza ai bisogni collettivi, tali servizi verranno affidati simultaneamente attraverso gara pubblica.

Per effetto dei provvedimenti governativi sopra menzionati, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete sarà, dunque, affidato attraverso gara pubblica, facendo venire meno la garanzia di un secondo sessennio, già previsto nei contratti stipulati tra le regioni e la società Trenitalia, nel settore del trasporto ferroviario regionale.

L'Azienda di Stato, FSI, perde così, definitivamente, la propria posizione di monopolio.

Nel contempo, si apre una stagione che vede, di fatto, una mancanza di regole comuni per quanto attiene il contratto di lavoro.

Con particolare riferimento al profilo contrattuale, infatti, sono state significative le novità introdotte dalla citata normativa sulle liberalizzazioni.

L'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011 imponeva a tutte le società ferroviarie, anche di dimensione regionale, l'obbligo di applicare il CCNL di categoria, ossia lo stesso contratto nazionale che regola i rapporti di lavoro di Trenitalia.

Ovviamente, la norma non faceva riferimento ad un specifico contratto, ma stabiliva un principio, e cioè quello di non ritenere compatibile con l'esercizio del trasporto ferroviario sulla rete nazionale l'affidamento della regolazione dei rapporti di lavoro a norme contrattuali di carattere aziendale, o addirittura individuale.

Tale norma è stata, in un primo momento, soppressa con il decreto legge n. 1 del 2012, sotto la spinta liberalizzatrice che il Governo intendeva dare al provvedimento

e, successivamente, anche a seguito delle forti pressioni sindacali, reintrodotta dalla legge di conversione che, anziché fare riferimento ai “contratti collettivi nazionali di settore”, parla di “regolazione dei trattamenti di lavoro del personale definiti dalla contrattazione collettiva svolta dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale”.

Si assiste, quindi, ad una dinamica molto particolare, sotto il profilo normativo, che riflette, in maniera significativa, anche le tensioni sociali.

Nel momento in cui si liberalizza il mercato, consentendo, di fatto, la mancanza di regole comuni condivise da tutte le parti datoriali, si autorizza, implicitamente, anche un *dumping* salariale che le parti sociali sono chiamate ad affrontare.

E' vero che la concorrenza ha effetti positivi, in termini di minori costi, ed è un potente stimolo all'innovazione; tuttavia, gli auspicati effetti virtuosi delle misure che la favoriscono non si producono nell'immediato e, nei tempi brevi, possono determinare nuovi sacrifici occupazionali e richiedere, quindi, contestuali misure volte a garantire la coesione sociale.

Occorre, dunque, una gradualità che tenga conto delle condizioni pregresse e dell'esistente, al fine di contenere i rischi in termini di tenuta occupazionale.

Non a caso, e in una ottica di difesa, diverse Organizzazioni sindacali hanno manifestato, proprio in occasione della discussione parlamentare sulla conversione in legge del decreto “Cresci Italia”, le loro preoccupazioni e la loro contrarietà verso i contenuti del provvedimento.

Il rischio è che la competitività tra imprese si scarichi esclusivamente sull'organizzazione del lavoro e, quindi, sul lavoratore, anche in termini di sicurezza e, più in generale di condizioni economiche e normative peggiorative, e non sulla riorganizzazione dei servizi di rete.

Parallelamente, vi è il rischio che il livello qualitativo del servizio erogato all'utente si abbassi.

Nell'organizzazione dell'offerta si definiscono nuovi assetti aziendali, con la conseguenza che l'Azienda può scegliere di ridurre o, addirittura, non erogare il servizio.

Peraltro, le gare d'appalto impostate sul criterio del massimo ribasso pongono un problema di compatibilità economica, di sicurezza e di qualità del servizio.

Già la prima ondata delle liberalizzazioni ha introdotto significative trasformazioni nei modelli organizzativi, attraverso una crescente segmentazione e frammentazione del ciclo produttivo, e la conseguente esternalizzazione di alcuni servizi.

Le Organizzazioni sindacali chiedono delle precondizioni che ben difficilmente il sistema Italia potrà garantire: un nuovo assetto industriale dell'intero settore, vincoli di aggregazione e di integrazione tra le aziende di trasporto su ferro e su

gomma, ecc.

Pertanto, l'avvio delle liberalizzazioni, nel comparto, potrebbe prospettarsi come un percorso piuttosto conflittuale.

In questo caso, avrebbe potuto svolgere un ruolo decisivo, anche per l'attività della Commissione, l'Autorità di regolazione dei trasporti.

Formalmente istituita con l'articolo 36 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito nella legge n. 27 del 24 marzo 2012, secondo il modello delle Autorità indipendenti, con la finalità di assicurare l'uniformità e la coerenza del sistema di liberalizzazioni in tutto il settore del trasporto, ed assicurare la tutela della concorrenza nel settore, la nuova Authority non è ancora operativa, nonostante l'Antitrust abbia ripetutamente sollecitato le Istituzioni a dare concreta attuazione alla norma istitutiva.

L'Autorità di regolazione è chiamata a vigilare sulla "terzietà" della gestione di tutte le infrastrutture ritenute essenziali per lo svolgimento di un corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto ferroviario merci e passeggeri.

E ciò, sia per quanto riguarda le garanzie che l'Autorità dovrà fornire per l'efficienza dei servizi e per l'accesso equo, e non discriminatorio, da parte di tutti i gestori, alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali, sia per quanto riguarda "l'analisi dell'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria".

Notoriamente, il nodo, ancora irrisolto, della separazione proprietaria tra gestore dell'infrastruttura ed impresa erogatrice dei servizi di trasporto ferroviario è stato uno dei punti più discussi della legge.

Ad oggi, in relazione alla separazione aziendale tra il gestore della rete nazionale (RFI) ed il principale operatore di treni passeggeri e merci sul territorio nazionale (Trenitalia), entrambe totalmente partecipate dalla *holding* FSI, nessun percorso è stato avviato, anche per le obiezioni sollevate sia dall'*ex* monopolista, sia dalle Organizzazioni sindacali, che difendono l'azienda integrata, comprensibilmente preoccupate per gli scenari, peraltro non facilmente delineabili, riguardanti l'effetto economico di una riforma di questo tipo, sotto il profilo occupazionale e in termini di crescita del Paese.

In particolare, i Sindacati, in più occasioni, hanno manifestato i loro timori per le ricadute che lo smantellamento di tale articolato sistema avrebbe, inevitabilmente, almeno nel breve-medio periodo, sull'occupazione.

In proposito, le Organizzazioni sindacali richiamano la vertenza *wagon lits*, che ha avuto effetti pesantissimi sull'occupazione, con il conseguente licenziamento di circa 800 lavoratori, senza la tutela della clausola sociale, e con un forte ridimensionamento del servizio notturno.

I Sindacati esprimono, inoltre, forti riserve sul funzionamento della

liberalizzazione nel cosiddetto “servizio universale” che, per definizione, non è un servizio profittevole e che, pertanto, non potrebbe sopravvivere senza risorse pubbliche, rilevando che il servizio a mercato, in cui ricade l’alta velocità, è il solo servizio in grado di garantire utili.

I rappresentanti sindacali, inoltre, hanno più volte sollevato il problema delle ricadute, sull’utenza, di un servizio tutto concentrato sull’alta velocità, che trascura molto pesantemente la gran parte della clientela ferroviaria, la quale ha bisogno di un sistema efficiente di treni pendolari e regionali.

E, in effetti, un’altra importante questione, riguardante il settore del trasporto ferroviario, è quella relativa alla competizione sbilanciata che va attualmente sviluppandosi tra il sistema ad alta velocità e quello convenzionale (la c.d. “competizione intersistemica”).

Benché il primo vada acquisendo quote di mercato sempre più consistenti, il secondo, sovvenzionato dallo Stato, per i treni a medio-lunga percorrenza (espressi notturni, eurostar ed intercity non profittevoli), e dalle Regioni, per il trasporto pubblico locale, continua ad assolvere un ruolo determinante, soprattutto per i viaggiatori pendolari nelle tratte locali e regionali.

E’ il cosiddetto “servizio universale” che lo Stato e le Regioni devono garantire attraverso contratti di servizio in cui si stabiliscono i livelli qualitativi e quantitativi minimi delle prestazioni, nonché i corrispettivi agli operatori per compensare il disavanzo costi-ricavi.

L’evidente scadimento del “servizio universale”, dovuto, da un lato, a una non sempre agevole separazione infrastrutturale e funzionale tra le linee ad alta velocità e quelle convenzionali nei nodi cittadini e, dall’altro, alla drastica riduzione dei fondi statali e delle risorse regionali, effettivamente disponibili per il 2012, è stato oggetto di innumerevoli ricorsi presentati dalle associazioni dei consumatori per l’iniquo trattamento subito dai viaggiatori pendolari dei servizi ferroviari locali.

La ricostruzione di un quadro così complesso non poteva non ripercuotersi sul piano delle relazioni industriali, e spiega l’intensa conflittualità che ha caratterizzato il settore nell’anno 2012.

Sono state registrate, in linea con gli anni precedenti, 154 proclamazioni di sciopero, alle quali sono seguite 70 revoche, di cui 52 spontanee e 18 intervenute a seguito di indicazioni immediate, ex articolo 13, comma 1, lettera d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Gli altri interventi della Commissione hanno, comunque, avuto esito positivo, in quanto i soggetti proclamanti si sono adeguati alle segnalazioni dell’Autorità.

L’impossibilità di percorrere la strada di un unico contratto nazionale di riferimento per i ferrovieri e l’ipotesi, ormai sfumata, di un CCNL mobilità che ha impegnato, negli ultimi cinque anni, tutte le Organizzazioni sindacali di categoria

sono dunque le principali cause delle tensioni sociali in atto.

I rischi di riduzione dei livelli occupazionali, ed il contenimento del costo del lavoro, costituiscono la maggiore preoccupazione dei lavoratori e delle loro Organizzazioni sindacali.

La paura della perdita del posto di lavoro e, spesso, la discontinuità nella corresponsione delle retribuzioni, sono tra i principali fattori di conflittualità sindacale.

Il maggior tasso di conflittualità si concentra nel campo del trasporto ferroviario regionale.

C'è, in questo comparto, una distorsione dell'andamento economico che non è mai stata sanata e che, al contrario, si riproduce sistematicamente.

La dinamica conflittuale è la seguente: lo Stato e le Regioni non erogano i finanziamenti, le Aziende non rinnovano i contratti, il Sindacato sciopera.

Si tratta di una dinamica perversa, perché lo sciopero, in questi servizi, rappresenta un improprio strumento di forzatura che esula dai fisiologici rapporti tra sindacato e impresa. Viene, cioè, utilizzato il disagio degli utenti nei confronti delle Istituzioni che devono erogare le risorse.

Deve, tuttavia, segnalarsi che, nella maggior parte dei casi, le azioni di sciopero sono state proclamate e condotte secondo modalità di azione coerenti con la disciplina legale e pattizia di riferimento.

Un simile risultato si deve alla esistenza nel settore di una prassi assai consolidata di relazioni industriali, con sigle sindacali attive da molto tempo, con la positiva conseguenza che è praticamente assente il fenomeno dello sciopero spontaneo.

Pur tuttavia, deve segnalarsi che, nel settore, il tema della rappresentatività e della sua certificazione pone delicati problemi che toccano prerogative e diritti.

Nel settore esistono accordi sottoscritti da cinque organizzazioni su sei. Una significativa percentuale di scioperi è stata proclamata dall'Organizzazione sindacale non firmataria, con riferimento all'Accordo non condiviso.

Sia pure nel quadro di sostanziale correttezza fin qui segnalato, l'alta conflittualità registrata ha comportato, comunque, la necessità di una costante azione di vigilanza da parte della Commissione.

In particolare, nella maggior parte dei casi, i provvedimenti adottati in via d'urgenza dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, hanno avuto ad oggetto contestazioni relative alla regola della rarefazione.

E ciò, sia a causa di una conflittualità diffusa e costante, sia a causa delle difficoltà interpretative della complessa disciplina pattizia del settore, con riferimento al suddetto istituto, che hanno reso necessario, oltre che decisivo, fornire alla parti

sociali la corretta interpretazione del quadro di riferimento.

Il settore degli Appalti ferroviari, interessato, negli anni scorsi, da astensioni improvvise e da azioni di protesta selvagge, organizzate da comitati spontanei di lavoratori non sindacalizzati, ha registrato, invece, un'inversione di tendenza, rispetto all'anno 2011.

Si è assistito, infatti, ad una significativa riduzione delle astensioni dal lavoro: su 26 proclamazioni di sciopero, 18 sono state le effettive astensioni, essendo intervenute 6 revoche spontanee e 2 revoche conseguenti ad indicazioni immediate della Commissione.

La principale vertenza, tuttora in corso, e a sostegno della quale sono stati effettuati 4 scioperi nazionali da parte delle Organizzazioni sindacali di categoria Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, Salpas Orsa e Fast Ferrovie, riguarda l'applicazione, a tutto il settore degli appalti ferroviari, del CCNL della Mobilità/Area contrattuale Attività Ferroviarie, sottoscritto dalle parti il 20 luglio 2012, ed entrato in vigore il 1° settembre 2012.

In particolare, i rappresentanti sindacali rivendicano la puntuale applicazione del rinnovato CCNL, sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo economico, da parte di tutte le aziende del comparto che erogano servizi ferroviari.

Sul versante opposto, le Associazioni datoriali si riservano di ricercare, congiuntamente alle imprese appaltatrici associate, un'intesa con le società committenti per la definizione delle questioni sollevate dalla controparte sindacale.

L'intento delle Organizzazioni sindacali è quello di impedire gli enormi costi sociali, in termini occupazionali, già subiti, negli ultimi anni, dai lavoratori operanti nel settore, a causa del ricorso costante agli ammortizzatori sociali, all'applicazione di contratti di lavoro estranei al settore, alla progressiva contrazione delle attività e dei servizi ed alla mancata o parziale corresponsione delle retribuzioni.

24.2. Attività consultiva ed interpretativa della Commissione

Gli scenari sopra delineati hanno aperto nuovi problemi, innanzitutto, sotto il profilo della disciplina regolamentare in materia di esercizio del diritto di sciopero, nel settore del trasporto ferroviario.

L'ingresso sul mercato dei cosiddetti "*newcomer*", come vengono definiti gli operatori che si avventurano in un settore economico fino a quel momento dominato da un *incumbent*, cioè dal monopolista, richiede la definizione di una nuova piattaforma di regole contrattuali.

Tale esigenza, già preannunciata nel settore cargo, da tempo interessato da una pluralità di operatori in concorrenza, è oggi resa più impellente dagli effetti della liberalizzazione dei servizi passeggeri.

In particolare, in presenza, da un lato, del nuovo operatore NTV-Italo, l'unico

esercente privato che ha attivato i propri servizi lungo la dorsale dell'alta velocità italiana, accanto all'*ex* monopolista Trenitalia, e, dall'altro, della società Trenord, in *joint venture* con Deutsche Bahn, sulla tratta Brennero-Verona-Bologna, si apre il capitolo dell'equità da garantire ai diversi fruitori della infrastruttura in ogni occasione, compresa quella dello sciopero.

Sotto quest'ultimo profilo, si pone, per i nuovi operatori, il delicato problema delle prestazioni minime da assicurare agli utenti del servizio, in mancanza di una disciplina unitaria applicabile.

La regolamentazione dello sciopero, vigente nel settore del Trasporto ferroviario, è, infatti, tarata su un sistema monopolistico.

Essa non tiene conto, pertanto, di un panorama composto da una pluralità di aziende.

L'unico accordo valutato idoneo dalla Commissione, per il settore del Trasporto ferroviario, è quello stipulato tra il Gruppo FS e le Organizzazioni sindacali di categoria, nell'ormai lontano 1999.

Di fronte ad una ipotesi di contrattazione con i nuovi operatori del settore, i sindacati segnalano il rischio di un'eccessiva compressione del diritto di sciopero. Mentre le nuove imprese che ora operano sul mercato, pur avendo stipulato contratti aziendali interessanti, non sono, ancora, protagoniste, al pari di Ferrovie dello Stato Italiane, delle relazioni industriali del settore.

Il problema è reso particolarmente complesso dalla circostanza che i nuovi operatori utilizzano, per l'esercizio del servizio di trasporto, una rete infrastrutturale che appartiene ad un'altra società, la RFI, con la conseguenza che uno sciopero dei lavoratori che operano sulla rete è destinato a paralizzare, di fatto, anche il servizio di trasporto esercitato da tutti coloro che usufruiscono di quella rete.

Ne deriva che una regolamentazione dei servizi minimi dovrebbe coinvolgere tutte le Aziende che contribuiscono a rendere il servizio finale. Conseguentemente, l'accordo sulla materia richiederebbe l'impegno e la partecipazione ad un tavolo comune di tutti gli operatori del settore.

Se si considera, però, che, nel nostro Paese, il gestore della rete nazionale (RFI) fa capo alla medesima holding del principale operatore di treni passeggeri e merci sul territorio nazionale (Trenitalia), è improbabile che, allo stato, Trenitalia sia disponibile a sedersi al tavolo delle trattative, con il suo principale concorrente sul mercato dell'alta velocità.

E, infatti, il rinnovo del CCNL della Mobilità/Area contrattuale Attività Ferroviarie, sottoscritto, in data 20 luglio 2012, da Agens, Federtrasporto e ANCP, congiuntamente al Contratto Aziendale del gruppo FS, non ha visto la partecipazione del nuovo operatore ferroviario NTV, che ha chiuso, autonomamente, con i Sindacati di categoria, un proprio contratto aziendale.

24.3. Le questioni aperte

La vicenda NTV

In materia di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, la società NTV, nell'intento di definire il relativo Accordo, ha richiesto alla Commissione, nel febbraio 2012, un'audizione, volta a favorire l'apertura di un tavolo di confronto con la controparte sindacale.

Come sopra accennato, sotto il profilo contrattuale, la società era già approdata con successo ad un accordo con i Sindacati per un contratto di lavoro più flessibile e meritocratico, sottoscritto in data 25 luglio 2011 e 1° agosto 2011.

La strategia aziendale del nuovo operatore è stata quella di non esternalizzare i servizi strumentali, per assicurare un livello qualitativo più elevato e ridurre la conflittualità.

Tuttavia, rispetto alla tematica dello sciopero, con particolare riferimento alla definizione delle prestazioni indispensabili, si registrano posizioni divergenti tra il nuovo operatore economico e le Organizzazioni sindacali di categoria.

Tali divergenze sono emerse nel corso delle audizioni che, nell'anno 2012, il Commissario delegato ha promosso con le parti, pur precisando che la Commissione, nel rispetto della propria posizione di terzietà, non può intervenire sul nodo cruciale della concorrenza sul mercato.

In sede di audizione, l'Azienda ha chiesto di ridefinire l'assetto complessivo delle prestazioni indispensabili, anche sotto il profilo delle fasce orarie da garantire, tenendo conto di un'utenza diversificata (che non è più solo quella dei pendolari), i cui diritti non possono essere sacrificati da una regolamentazione considerata ormai obsoleta.

Sul fronte opposto, le Organizzazioni sindacali hanno riferito di non essere disposte a riformulare il livello e la struttura dei servizi minimi già contrattati con Trenitalia, se non attraverso una ripartizione dei medesimi *standard* tra i vari operatori operanti sul mercato, in proporzione all'offerta commerciale coperta da ciascuno.

Solo così, secondo i Sindacati, si realizza un eguale livello di compressione del diritto di sciopero dei lavoratori di tutte le Imprese Ferroviarie, compatibile con la tutela del viaggiatore utente e non cliente.

Le Organizzazioni sindacali non considerano praticabile il criterio della sommatoria dei servizi da assicurare, per ogni operatore ferroviario che svolge il servizio.

Infatti, aggiungere al numero di treni attualmente garantiti da Trenitalia, in caso di sciopero, ulteriori servizi erogati dagli altri operatori ferroviari, significherebbe soltanto garantire un *surplus* commerciale dell'offerta e comprimere eccessivamente

il diritto di sciopero.

Il problema è complicato dalla mancata separazione aziendale tra il gestore della rete nazionale (RFI) ed il principale operatore di treni passeggeri e merci sul territorio nazionale (Trenitalia).

La società NTV teme che, in mancanza di una regolamentazione unitaria delle modalità di attuazione del diritto allo sciopero, nel settore del trasporto ferroviario, i propri utenti siano sprovvisti di tutela a fronte di uno sciopero che riguarda non i propri dipendenti ma il personale di RFI; e che, nelle more della definizione di un accordo in materia di sciopero, la relativa fattispecie possa essere utilizzata, strumentalmente, per ostacolare, nei primi mesi dell'attivazione dei servizi di trasporto, la libera concorrenza.

Infatti, uno sciopero del personale che gestisce la rete ferroviaria nazionale, pur riguardando una diversa Azienda (RFI S.p.A.), può compromettere il servizio di trasporto ferroviario svolto da tutti gli operatori di treni passeggeri che utilizzano la medesima rete.

Per evitare tali distorsioni, NTV ha ripetutamente evidenziato la necessità di una regolamentazione unitaria delle modalità di attuazione del diritto allo sciopero, rilevando che, già da diversi anni, operano, in regime di concorrenza, imprese del trasporto merci e del trasporto passeggeri a lunga percorrenza.

L'intento dell'Azienda è quello di affidare la materia ad un nuovo accordo di settore, sostitutivo di quello del 1999, che, rivisto alla luce del processo di liberalizzazione del comparto ferroviario, possa contemperare le esigenze dell'impresa con quelle delle Organizzazioni sindacali e, soprattutto, degli utenti, attuali e potenziali, del servizio di alta velocità. Il nuovo Accordo dovrà essere applicabile all'intero settore del trasporto ferroviario, attraverso un'intesa con le Organizzazioni sindacali di categoria.

Analogamente, l'auspicio dell'Azienda è che, anche per il CCNL, si possa pervenire alla sottoscrizione di un Contratto unitario, applicabile al settore nella sua globalità. Tant'è che, nel Contratto collettivo di lavoro, sottoscritto dal NTV nel 2011, c'è un riferimento esplicito al Contratto nazionale della mobilità, della sezione attività ferroviaria.

La partecipazione concertativa di tutti gli operatori del settore in vista della conclusione di un Accordo comune, stimolata dal Commissario anche attraverso il coinvolgimento, in sede di audizione, della società RFI, non si è, di fatto, concretizzata.

D'altra parte, una regolazione unitaria, seppure auspicabile, richiede necessariamente la partecipazione al tavolo delle trattative di tutte le Aziende che operano nel settore o, almeno, della società RFI, considerata l'interdipendenza dei servizi.

Peraltro, le Organizzazioni sindacali hanno, con forza, rivendicato la propria autonomia nella fissazione delle regole, ribadendo che la ridefinizione dell'impianto regolatorio, in materia di servizi minimi, non deve tutelare la clientela dell'uno o dell'altro operatore ferroviario, ma deve avere l'esclusivo obiettivo di assicurare un servizio minimo all'utente. Con la conseguenza che non è possibile assicurare al nuovo operatore un pacchetto di servizi aggiuntivo, rispetto a quello fornito a Trenitalia, ma occorrerà definire un assetto unitario, attraverso un'armonizzazione delle diverse discipline in un Accordo unico di settore, riconoscendo così ai lavoratori di tutte le imprese ferroviarie un eguale livello di compressione del diritto di sciopero coniugato con la tutela del diritto costituzionale dei viaggiatori.

In caso contrario, lo sciopero del solo personale operante sulla rete finirebbe con l'essere neutralizzato dalla necessità di garantire i servizi minimi di tutti gli operatori ferroviari che quella rete utilizzano.

La vicenda Trenord

Il problema sopra delineato è destinato a riproporsi, nell'immediato futuro, anche nel settore del trasporto regionale, allo stato dominato da un unico monopolista, ma che vedrà moltiplicarsi il numero degli operatori in concorrenza, non appena si attiveranno le gare pubbliche per la gestione dei servizi locali a rete.

Le aziende che opereranno sul trasporto regionale su ferro avranno contratti di lavoro diversi, pur essendo attive sullo stesso territorio. Parallelamente, si porrà il problema della individuazione, azienda per azienda, delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. E' evidente, infatti, che in un contesto composto da una pluralità di aziende, l'impianto di regolazione del diritto di sciopero, definito nel 1999, rischia di essere inadeguato e di creare problemi di compatibilità con i nuovi assetti contrattuali.

La radicalizzazione del conflitto in atto nella società Trenord riguarda gli aspetti sopra accennati. Da anni, la società è operativa nel trasporto ferroviario regionale della Lombardia e, nel settore Lunga Percorrenza, sulla tratta Brennero-Verona-Bologna.

Naturalmente, oltre alle criticità dinanzi evidenziate, vi è anche un problema di crisi della rappresentatività sindacale e di consenso dei lavoratori rispetto alle strategie, più o meno aggressive, tenute dalle Organizzazioni sindacali presenti in Azienda.

Il 4 luglio 2012 Trenord ha siglato con le Organizzazioni sindacali l'Accordo di Armonizzazione e Confluenza al CCNL Unico della Mobilità - Attività Ferroviarie.

Fino a quella data, la società, nata il 3 maggio 2011 dall'unione di Trenitalia (Divisione Regionale Lombardia) e Gruppo FNM (LeNORD), applicava ai propri dipendenti due contratti diversi, l'uno relativo al settore Attività Ferroviarie per il

servizio svolto sulla rete RFI e l'altro relativo alla categoria degli autoferrotranvieri per il servizio di trasporto pubblico locale che utilizza la rete Ferrovienord.

Il nuovo Contratto, che uniforma il trattamento economico e normativo del personale, è stato sottoscritto dalle Segreterie nazionali e regionali della Lombardia delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uilt Uil, Ugl Trasporti, Fast Confasal e Faisa Cisol.

Il suddetto Contratto aziendale non è stato, invece, condiviso dall'Organizzazione sindacale Orsa, in quanto ritenuto peggiorativo del CCNL Attività Ferroviarie.

L'Orsa, peraltro, è tra le principali sostenitrici del CCNL nazionale della Mobilità, sezione Attività Ferroviarie, ritenendo che lo stesso debba rappresentare un vincolo per tutte le imprese ferroviarie del Paese, quale strumento di regolazione minima del mercato del lavoro in campo ferroviario.

Al riguardo, il Sindacato ha fortemente criticato la scelta del Governo di sopprimere l'obbligo, previsto dall'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011, di applicare il CCNL di categoria, ossia lo stesso Contratto nazionale che regola i rapporti di lavoro di Trenitalia, a tutte le società ferroviarie, anche di dimensione regionale, che espletano il servizio sull'infrastruttura ferroviaria nazionale.

La norma soppressa è stata successivamente reintrodotta in maniera più sfumata, in sede di conversione in legge del decreto legge n. 1 del 2012, anche a seguito delle forti pressioni sindacali; tuttavia, anziché fare riferimento ai "contratti collettivi nazionali di settore" la nuova disposizione parla di "regolazione dei trattamenti di lavoro del personale definiti dalla contrattazione collettiva svolta dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale".

Il timore della parte sindacale è che, in un mercato liberalizzato e fortemente competitivo, ogni impresa ferroviaria possa applicare al proprio personale qualsiasi tipo di contratto di lavoro, anche di carattere aziendale o addirittura individuale, con una possibile disparità di trattamento, in termini salariali e normativi, tra lavoratori che svolgono il medesimo tipo di servizio.

In relazione alla vertenza contrattuale riguardante i dipendenti della società Trenord, vi è stata, nel corso del 2012, una forte mobilitazione dell'Organizzazione sindacale Orsa.

Il Sindacato, forte della rappresentatività conquistata nel tempo, ha richiesto all'Azienda che il Contratto aziendale del 4 luglio 2012 fosse sottoposto a referendum vincolante per tutti i lavoratori di Trenord e, per protestare contro il diniego aziendale, ha proclamato 5 azioni di sciopero che hanno avuto un'alta percentuale di adesioni, provocando grossi disagi agli utenti del servizio.

In particolare, gli scioperi effettuati nelle giornate del 27 luglio e del 5 settembre 2012 sono stati oggetto di una denuncia da parte del Coordinamento Provinciale

Pendolari Pavesi, che ha segnalato alla Commissione gravi disagi per l'utenza.

La Commissione, al fine di verificare se i disagi fossero da imputare ad inadempienze dell'Azienda o dell'Organizzazione sindacale, in materia di corretta informativa all'utenza e di garanzia delle prestazioni minime, ha avviato un'istruttoria, che troverà la sua definizione nel gennaio del 2013.

Un'altra causa di insorgenza del conflitto tra la società Trenord e l'Organizzazione sindacale Orsa ha riguardato le intese - raggiunte tra l'Azienda e le altre sigle sindacali - in materia di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero e prestazioni indispensabili. Rispetto a tali intese l'Orsa ha manifestato, in più occasioni, il proprio forte dissenso.

In particolare, in materia di sciopero, va segnalato che l'Azienda ha definito, con le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Ugl, Fast e Faisa, un primo Accordo sui servizi minimi nel settore Lunga Percorrenza Brennero, sottoscritto in data 28 febbraio 2012.

Lo stesso prevede la garanzia di una coppia di treni con partenza e arrivo nella stazione di Bologna Centrale.

Per il restante servizio, relativo al trasporto regionale della Lombardia, le parti hanno rinviato alla regolamentazione vigente nel settore del trasporto ferroviario, sottoscritta per il Gruppo FS nel 1999, dopo aver uniformato, con accordo del 2 aprile 2012, la disciplina delle fasce orarie da garantire, originariamente differenti a seconda del CCNL (TPL o AF) applicato al personale, a seconda che questo fosse impiegato nel servizio di trasporto pubblico locale o nel servizio di trasporto ferroviario.

Entrambi gli Accordi sopra menzionati non sono stati sottoscritti dall'Organizzazione sindacale Orsa che ha contestato, in particolare, la regolamentazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, rifiutando il criterio della sommatoria dei servizi minimi, rispetto a quelli già previsti per Trenitalia.

In particolare, il dissenso ha riguardato l'attuale assetto normativo, che prevede la garanzia di un treno per senso di marcia, con la presenza contemporanea di un servizio giornaliero, fornito da Trenitalia, di ventisette treni per senso di marcia, nella tratta Brennero-Verona, e di dieci treni per senso di marcia, nella tratta Verona-Bologna.

Al contrario, l'Orsa propone la previsione di due livelli di servizi da garantire: uno per gli scioperi aziendali che tenga conto dell'offerta dei servizi svolta dalla concorrenza, e un altro per gli scioperi di più imprese, o di tutte le imprese ferroviarie, che ripartisca proporzionalmente la quantità dei servizi da garantire.

In caso di sciopero aziendale riguardante la società Trenord, nessuna prestazione aggiuntiva dovrebbe essere assicurata dai lavoratori, posto che il 90% dell'offerta di servizio viene svolto dalla concorrenza.

Secondo il sindacato, richiedere un livello di servizi da garantire in una impresa

che copre meno del 10% dell'offerta commerciale, significa solo comprimere il diritto di sciopero di quei lavoratori, non per garantire agli utenti la tutela del diritto costituzionale, ma solo per garantire un surplus commerciale dell'offerta.

La vicenda contrattuale del Gruppo FS

Nel settore, l'attività di prevenzione dei conflitti da parte della Commissione ha avuto un ruolo decisivo.

In particolare, il Commissario delegato di settore si è impegnato ad investire e concentrare maggiormente i propri sforzi, tesi soprattutto a favorire la mediazione dei conflitti, utilizzando lo strumento delle audizioni per instaurare un canale ininterrotto di comunicazione con le Parti sociali.

L'anno 2012 è stato interessato dal rinnovo del CCNL della Mobilità /Area contrattuale Attività Ferroviarie, sottoscritto, in data 20 luglio 2012, da Agens, Federtrasporto e ANCP, congiuntamente al Contratto Aziendale del gruppo FS.

L'*iter* contrattuale è stato movimentato dalla richiesta di un intervento della Commissione, da parte delle Organizzazioni sindacali di categoria, in merito al denunciato mancato esperimento delle procedure di raffreddamento da parte del gruppo FS.

Il Commissario delegato si è, pertanto, attivato, convocando in audizione i rappresentanti aziendali per acquisire le informazioni necessarie a verificare la sussistenza dei presupposti per i provvedimenti di propria competenza.

L'Azienda ha precisato che le materie oggetto delle procedure di raffreddamento riguardanti Trenitalia, che avevano originato la richiesta di intervento della Commissione, sono state regolate dai due nuovi Contratti entrati in vigore il 1° settembre 2012.

L'Azienda ha poi ricostruito il complesso negoziato che ha riproposto il problema della rappresentatività sindacale e dei delicati rapporti del sindacato con la propria base.

La negoziazione ha portato ad una pre-intesa tra Agens, Federtrasporto, Gruppo FS e le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Utrasporti, Ugl Trasporti, Fast Ferrovie e Orsa Ferrovie, che il 28 giugno 2012 hanno sottoscritto per identificazione i testi relativi al nuovo CCNL della Mobilità /Area contrattuale Attività Ferroviarie ed al Contratto Aziendale del Gruppo FS.

L'intesa, su richiesta delle Organizzazioni sindacali, è stata congelata per un mese, al fine di consentire alle Organizzazioni medesime di sottoscrivere, in tale periodo, un'analogha intesa relativa al settore del Trasporto Pubblico Locale, in coerenza con quanto stabilito sia dal Protocollo sul CCNL della Mobilità del 14 maggio 2009, che dall'intesa del 30 settembre 2010, sulla definizione dei primi quattro istituti comuni dello stesso CCNL.

Scaduto il termine, senza risultati concreti sul fronte del Trasporto Pubblico Locale, il 20 luglio 2012 i due testi sono stati formalmente sottoscritti.

In tale occasione, l'Orsa Ferrovie ha comunicato di non poter sciogliere la riserva apposta sui testi del 28 giugno 2012, per adempimenti statuari che richiedevano un lasso ulteriore di tempo per il loro completamento, riservandosi, comunque, di scioglierla entro il 20 ottobre 2012.

Le altre cinque Organizzazioni sindacali firmatarie dei due contratti dichiaravano, inoltre, di riservarsi lo scioglimento definitivo della riserva sulla operatività dei contratti, all'esito del referendum approvativo dei lavoratori, che si è poi svolto dal 30 luglio al 2 agosto 2012.

L'esito positivo del referendum è stato comunicato dalle Segreterie nazionali delle cinque Organizzazioni sindacali stipulanti ad Agens, Federtrasporto ed al Gruppo FS nella giornata del 3 agosto 2012.

Riguardo ai rapporti con Orsa Ferrovie, il Gruppo FS, pur non considerando il Sindacato "organizzazione firmataria del CCNL" alla data di entrata in vigore dello stesso, ha deciso, in attesa dello scioglimento della riserva da parte di Orsa, di tenere informata la stessa Organizzazione sindacale sull'evoluzione negoziale con le Organizzazioni sindacali.

L'Orsa, a seguito dell'esito favorevole del referendum consultivo con i propri iscritti, ha sottoscritto il CCNL il 30 ottobre 2012.

In sede di audizione, il Commissario ha ritenuto, comunque, di dovere affermare il principio dell'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, anche nei confronti delle Organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto, richiedendo all'Azienda di partecipare, quantomeno, alle procedure in sede amministrativa, ancorché senza il riconoscimento della titolarità negoziale.

La Commissione è, peraltro, consapevole che simili sforzi possono, di fatto, essere vanificati, ove il momento conciliativo in sede amministrativa, come alle volte sembra accadere, si riduca ad un vuoto formalismo, e cioè alla mera presa d'atto della presenza di rappresentanti non muniti di effettiva volontà conciliativa.

25. Trasporto Marittimo

25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel periodo in esame si segnalano 66 proclamazioni di sciopero, 10 delle quali illegittime e, per questo, oggetto di altrettante indicazioni immediate deliberate, in via d'urgenza, dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Anche in questo contesto, il ricorso all'indicazione immediata *ex* articolo 13, lettera d), si è rivelato un efficacissimo strumento di prevenzione. Nella quasi totalità dei casi, infatti, le astensioni proclamate in maniera irregolare sono state revocate. Le revoche spontanee, intervenute prevalentemente a seguito di apertura delle trattative con l'Azienda, sono state 10.

Nel settore, si registra una intensificazione della conflittualità rispetto all'anno precedente.

Le difficoltà finanziarie che hanno reso particolarmente lungo e complesso il processo di privatizzazione delle diverse società locali che facevano capo al Gruppo Tirrenia - cedute gratuitamente, nel frattempo, alle Regioni di riferimento - sono tra le principali cause dell'incremento del conflitto.

Le procedure di gara pubblica di rilievo comunitario, avviate dalle Regioni interessate, sono state definite nel corso dell'anno 2012, con modalità e tempi diversi, soltanto per le Compagnie Toremar e Siremar.

La società Toremar è stata ceduta, da parte della Regione Toscana, alla Compagnia di navigazione Moby Lines e la Siremar, controllata siciliana di Tirrenia, è passata alla Compagnia delle Isole.

Non si è ancora concluso, invece, il processo di privatizzazione delle società Caremar, Laziomar e Saremar.

Numerosi scioperi hanno interessato, in particolare, la Caremar, società di navigazione che svolge il servizio di trasporto marittimo con le isole dell'arcipelago napoletano, di proprietà della Regione Campania.

La particolare lentezza dell'*iter* procedurale per la cessione dell'Azienda ad un investitore privato ha prodotto un acceso confronto tra le Organizzazioni sindacali di categoria e la Giunta regionale della Campania.

Il timore paventato dai rappresentanti sindacali riguarda, soprattutto, il futuro occupazionale di centinaia di dipendenti, qualora, scaduti inutilmente i termini previsti dalla legge, la Regione decida di non procedere alla vendita del complesso aziendale nella sua interezza, ma di "spacchettare" l'Azienda, mettendo a gara i singoli servizi, linea per linea.

In tal caso, infatti, i lavoratori non sarebbero coperti dalle clausole sociali di salvaguardia.

Peraltro, il mancato rispetto dei termini legali per la definizione della procedura di aggiudicazione (31 luglio 2012), da parte della Regione Campania, ha determinato la cessazione della corresponsione delle sovvenzioni statali, fino a qual momento erogate a titolo di finanziamento pubblico per la copertura delle tratte.

Con la conseguenza che i lavoratori hanno subito progressivi ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Per la parziale definizione della vertenza legata agli obblighi retributivi sarà necessario attendere la “legge di stabilità 2013”, con la quale verrà autorizzata la corresponsione, alle Regioni, delle risorse necessarie a garantire la continuità territoriale dei collegamenti marittimi con le isole minori della Campania, Lazio e Sardegna nelle more del completamento dei processi di privatizzazione delle società Caremar, Laziomar e Saremar.

25.2. Attività consultiva, deliberativa e di indirizzo della Commissione

Alla luce del quadro sopra delineato, si comprende come non siano mancate, per la Commissione, le occasioni per intervenire sul piano interpretativo e dell’elaborazione teorica.

L’adozione della delibera di indirizzo n. 12/143, del 26 marzo 2012, rappresenta, allo stato, l’intervento più deciso, da parte della Commissione, in materia di serrata.

Il provvedimento è scaturito dalla richiesta di parere, da parte del Prefetto di Napoli, in merito alla possibilità di adottare provvedimenti, ai sensi della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nell’ipotesi, minacciata dall’Associazione Cabotaggio Armatori Partenopei (ACAP), di sospensione dei servizi di trasporto marittimo con le isole del Golfo di Napoli, a decorrere dalla giornata dell’8 marzo 2012, senza garanzia delle prestazioni indispensabili.

La protesta trae origine dall’approvazione della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (“Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010”), che aboliva il regime di non imponibilità IVA per tutte le operazioni che riguardano navi e aeromobili commerciali, con conseguente applicazione dell’IVA al 21%, anche alle forniture di carburanti sui natanti che svolgono il servizio di trasporto pubblico nel comparto marittimo.

Con un primo provvedimento del 12 marzo 2012, sollecitato in via d’urgenza dagli utenti del servizio di trasporto marittimo, svolto dalla società Alilauro, nelle tratte Napoli – Ischia, la Commissione ha invitato le Compagnie di navigazione ad adoperarsi per garantire un livello di prestazioni indispensabili pari a quello definito negli Accordi aziendali di settore, per le ipotesi di sciopero riguardante il servizio di trasporto marittimo da e per le isole.

Successivamente, l'Autorità di garanzia è intervenuta in maniera definitiva, con una delibera di orientamento, di grande portata innovativa, in quanto destinata a trovare applicazione in tutte le fattispecie riconducibili alla serrata.

La delibera prende le mosse da una lettura sistematica della legge n. 146 del 1990 che, dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000, ha spostato l'attenzione dal "fine" dello sciopero o delle astensioni collettive, di cui all'articolo 2-bis della legge, all'"effetto" prodotto sui diritti degli utenti.

La normativa, così come novellata, ha come obiettivo la garanzia di soglie minime di servizio pubblico, in funzione del godimento dei diritti della persona, ai quali l'ordinamento riconosce tutela di rango costituzionale.

Valutazione, questa, che ha portato la Commissione a ritenere che *"alla luce dell'evoluzione dell'intera materia, la ratio della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non sembra più risiedere sul presupposto giuridico fondato esclusivamente sulla figura tipizzata dello sciopero, nella sua definizione classica di astensione dei lavoratori dipendenti dalle prestazioni di lavoro, dal momento che la legge si pone l'obiettivo precipuo di garantire i servizi pubblici essenziali, in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona, elencati nell'articolo 1, comma 1, della legge (cfr. Corte cost. sentenza 7 maggio 1996, n. 171)"*.

Secondo la Commissione, con la novella del 2000, la legge n. 146 del 1990, ponendosi nel solco tracciato dalla citata sentenza n. 171/1996 della Consulta, si è liberata dalla asfittica alternativa sciopero/serrata, ed ha sancito l'esistenza di un fondamento costituzionale anche per alcune forme di autotutela collettiva diverse dal tradizionale paradigma dello sciopero, e che, al pari dello sciopero, possono determinare lesioni irreversibili a quei diritti di rango costituzionale che la legge stessa intende tutelare.

Con la conseguenza che la legge non opera più sul piano privatistico del rapporto di lavoro, ma riconosce rilevanza giuridica al rapporto tra lavoratore/prestatore d'opera e utente del servizio essenziale.

In questa prospettiva, la Commissione ha ritenuto immediatamente precettiva la norma che prevede l'obbligo del datore di lavoro di assicurare l'effettuazione delle prestazioni indispensabili di cui all'articolo 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990, anche al di fuori dello schema tipico dello sciopero.

Senza, perciò, giungere alla conclusione estrema che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, disciplinerebbe *tout court* anche la serrata nei servizi essenziali, oltre le ipotesi configurate nell'articolo 2 bis della legge.

Il comportamento astensionistico messo in atto dall'imprenditore, con la serrata, comporta, comunque, un impedimento ai propri dipendenti di lavorare, con le medesime conseguenze pregiudizievoli per i diritti degli utenti del servizio.

Ciò che è giuridicamente rilevante non è la qualificazione di determinati

comportamenti, quanto gli effetti che questi ultimi producono nei confronti degli utenti dei servizi essenziali.

In quest'ottica, la tutela è assicurata grazie alla specifica previsione dell'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, anche da parte dell'imprenditore.

La legge, infatti, impone che la stessa venga applicata, *“ad ogni forma di sospensione del servizio pubblico essenziale, anche se posta in essere dall'impresa erogatrice del servizio medesimo”*.

Inoltre, sotto il profilo della garanzia dei servizi minimi, riguardando la protesta il servizio di trasporto marittimo, l'Autorità di garanzia non ha potuto non considerare la particolare rilevanza della previsione contenuta nell'articolo 3 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nei servizi di trasporto da e per le isole, infatti, il Legislatore individua direttamente alcune fondamentali esigenze degli utenti, la cui soddisfazione deve essere garantita dall'erogazione delle prestazioni indispensabili, dal momento che, nelle isole, non solo l'economia è, per larga parte, dipendente dal continente, ma la stessa sopravvivenza delle persone può dipendere dall'efficienza dei trasporti.

Quanto ai destinatari dell'obbligo di garantire la funzionalità minima del servizio pubblico, mentre per tutti gli altri casi è stabilito che gli Enti e le Amministrazioni che erogano un servizio essenziale “concordino” con le Organizzazioni sindacali le prestazioni indispensabili che devono, comunque, essere mantenute, nel caso di specie la legge sembra riferire tale obbligo direttamente in capo ai datori di lavoro.

In altri termini, nel caso del servizio di trasporto da e per le isole, la responsabilità, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assicurare i servizi minimi elencati nell'articolo 3, grava principalmente sul datore di lavoro, cui spetta, peraltro, ricercare un'intesa con la controparte.

Ciò ha fatto sostenere alla Commissione che *“il legislatore ha sottolineato l'obbligo di garantire l'effettività della tutela degli utenti, con particolare riferimento al servizio di trasporto marittimo da e per le isole, per il quale sono stati individuati, con una specifica previsione contenuta nell'articolo 3 della legge citata, i servizi indispensabili che, comunque, devono essere mantenuti; e ciò, con una particolarità rispetto alla tecnica adottata per la determinazione in concreto delle prestazioni indispensabili negli altri servizi essenziali, per i quali si fa rinvio esclusivamente alla regolamentazione pattizia”* e, inoltre, che *“in particolare, la formulazione adottata nell'articolo 3 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, reca l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili direttamente in capo ai datori di lavoro, accentuando la responsabilità di questi ultimi nella concretizzazione del suddetto obbligo, nella ricerca di un'intesa con la controparte sindacale”*.

Meritano di essere segnalati, inoltre, i ripetuti interventi della Commissione sul

servizio di trasporto marittimo nello Stretto di Messina.

Tale servizio è stato interessato, nell'anno 2012, da una serie di azioni di sciopero, riguardanti i dipendenti della società Caronte & Tourist, coinvolti da significativi processi di ristrutturazione aziendale.

La Commissione è stata, in più occasioni, interpellata, da un lato, dall'Organizzazione sindacale Orsa che, non riconosciuta dall'Azienda come interlocutore sindacale, lamentava il mancato coinvolgimento per la individuazione dei servizi minimi in caso di sciopero; dall'altro, dall'Azienda che sosteneva la mancata legittimazione del Sindacato a proclamare uno sciopero, non trattandosi di un'Organizzazione firmataria del CCNL.

La Commissione è intervenuta rammentando ad entrambe le parti che gli obblighi previsti dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a carico di Amministrazioni ed imprese erogatrici di servizi pubblici e Organizzazioni sindacali, in materia di procedure di raffreddamento, definizione delle prestazioni indispensabili, comunicazioni all'utenza, sono finalizzati alla cura degli interessi degli utenti, e non alla tutela degli interessi contrapposti del datore di lavoro, da una parte, e delle Organizzazioni sindacali, dall'altra.

Pertanto, quando la legge n. 146 affida alcuni compiti alla negoziazione collettiva lo fa per il raggiungimento di un interesse generale, a prescindere dai rapporti contrattuali tra le parti.

L'adempimento dei suddetti obblighi è finalizzato a garantire un adeguato temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti degli utenti.

La Commissione, poi, ha chiarito all'Azienda che, nel nostro Ordinamento, la legittimazione alla proclamazione di uno sciopero non è una prerogativa esclusiva delle Organizzazioni sindacali firmatarie di un CCNL o di un Contratto aziendale, potendo lo stesso essere proclamato anche da un sindacato non riconosciuto come interlocutore rispetto alla vertenza in corso.

Poiché la legge subordina il regolare esercizio del diritto di sciopero ad una serie di adempimenti gravanti su entrambe le parti, l'Azienda non può esimersi dall'adottare ogni iniziativa utile a garantire gli obblighi di legge, nella loro effettività.

Pertanto, ai fini dei predetti obblighi, non ha alcuna rilevanza la circostanza che un'Organizzazione sindacale sia firmataria, o meno, di Contratti collettivi applicati in azienda, operando tali obblighi su un piano diverso rispetto a quello della contrattazione collettiva.

Coerentemente con il dettato normativo, la Commissione ha sempre affermato il principio per cui il datore di lavoro non può essere esonerato dall'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento, o di definire il piano dei servizi minimi, quand'anche

la propria controparte sindacale non sia riconosciuta, ai fini della negoziazione aziendale.

In materia di prestazioni indispensabili, il rinvio all'autonomia collettiva è reso necessario, non essendo possibile formulare *a priori* regole uniformi, dal momento che le prestazioni variano a seconda del tipo di servizio, e dell'organizzazione imprenditoriale o amministrativa che lo eroga, ed è impossibile la fissazione, *ex ante*, di criteri contenutistici da parte della legge.

Allo scopo di evitare che sindacati poco rappresentativi usino strumentalmente la normativa, al solo fine di ottenere una sorta di riconoscimento *de facto*, attraverso l'instaurazione di una trattativa con il datore di lavoro, la Commissione ha ripetutamente precisato che, ai fini degli obblighi previsti dalla normativa sullo sciopero, la partecipazione alle procedure e la sottoscrizione dei relativi verbali non producono alcun effetto, sotto il profilo della titolarità negoziale delle Organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

La Commissione, infine, ha invitato le parti a ricercare un'intesa sul piano delle prestazioni indispensabili, attraverso l'adozione di ogni iniziativa utile al raggiungimento di un accordo, compresa l'attività di mediazione del Prefetto.

Solo ove siano stati esperiti tutti i tentativi necessari a garantire gli obblighi di legge nella loro effettività, ed in mancanza di accordo, considerata l'immediata precettività della disposizione di legge, il datore di lavoro deve comunque provvedere unilateralmente, per ovvie esigenze di certezza, nei confronti dei cittadini utenti nonché dell'intero sistema del servizio da garantire, ferma restando la possibilità, per l'Organizzazione sindacale, di ricorrere nelle sedi competenti avverso le scelte operative dell'Azienda.

In relazione alla medesima vertenza, si segnala, altresì, il parere richiesto alla Commissione dalla Segreteria Regionale Orsa Marittimi della Sicilia, in merito alla qualificazione del servizio svolto dalla società Caronte & Tourist come servizio pubblico essenziale, ed alla conseguente applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

La Commissione ha informato l'Organizzazione sindacale che la problematica è già stata affrontata e definita, anche in sede giurisdizionale, con la sentenza n. 8580/09 resa dal Tribunale Civile di Roma, Sezione lavoro.

La citata sentenza ha chiarito definitivamente i dubbi interpretativi sollevati, a decorrere dal 2004, dall'Organizzazione sindacale Fima Fast Confsal di Messina, con riferimento all'attività svolta dalla Caronte & Tourist.

In particolare, alla luce della previsione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, l'attività di trasporto marittimo, svolta dalla predetta Società, è qualificabile come servizio pubblico essenziale, sia per la fruizione pubblica del servizio, con conseguente coinvolgimento di un interesse

generale dell'utenza, sia per la gravità del pregiudizio potenzialmente recabile agli interessi degli utenti, in caso di sciopero che sospenda il collegamento tra Messina e Villa S. Giovanni.

Non è un caso, peraltro, che tale Società svolga la propria attività di trasporto sulla base di una specifica autorizzazione amministrativa.

La sussistenza di altre società che svolgono il medesimo servizio di trasporto marittimo, in regime di convenzione o concessione, conferma la rilevanza, e l'essenzialità, dell'attività in sé e non può legittimare azioni di sciopero non conformi alla legge citata.

La norma, infatti, nel definire il campo di applicazione della disciplina che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, non si limita a considerare le sole attività svolte da una Pubblica Amministrazione, ovvero quelle svolte in regime di concessione o convenzione con la stessa Pubblica Amministrazione.

Al contrario, il Legislatore ha inteso dettare una nozione teleologica di servizio pubblico essenziale, finalizzata esclusivamente alla salvaguardia dei beni costituzionali elencati all'articolo 1, comma 1, al punto che non rileva affatto la natura pubblica o privata del soggetto che eroga il servizio.

Così come non rileva la natura giuridica (subordinata, autonoma, libero professionale, associativa) del rapporto di lavoro di chi si astiene dall'erogazione del servizio.

Ciò che è essenziale è che il servizio in questione sia rivolto alla tutela di uno dei diritti tassativamente elencati nell'articolo 1, comma 1, della legge 146.

Ne deriva che, ogni qualvolta l'attività cui si riferisce l'astensione dal lavoro sia qualificabile come servizio pubblico essenziale, alla luce della definizione teleologica di carattere generale di cui all'articolo 1, comma 1, o sia strumentale al servizio medesimo, debba trovare applicazione la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di impedire la lesione dei fondamentali diritti tutelati dalla Costituzione.

Il servizio pubblico, di per sé, è tale non perché svolto in regime di diritto pubblico, ma perché risponde ai bisogni della collettività.

Pertanto, vi possono essere certamente servizi erogati da soggetti pubblici, e perfino dallo Stato, ovvero in regime di concessione o convenzione con lo Stato che, però, non essendo direttamente o indirettamente finalizzati a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati nell'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, non rientrano nel campo di applicazione della legge medesima.

Di converso, rientrano nel campo di applicazione della legge, con conseguente compressione del diritto di sciopero, tutti i servizi erogati da soggetti privati, all'interno di una logica esclusivamente di mercato, nella misura in cui siano direttamente, o indirettamente, strumentali rispetto al godimento dei diritti della

persona sopra richiamati.

Infine, la Commissione ha rilevato che, con particolare riferimento all'attività di trasporto marittimo, l'articolo 3 della legge citata evidenzia la volontà del Legislatore di assicurare una particolare protezione attraverso un nesso strumentale tra la tutela di alcuni diritti fondamentali e il funzionamento dei trasporti marittimi.

Nel periodo in esame, l'accesa conflittualità all'interno della società Caronte & Tourist ha indotto la Commissione ad intervenire nei confronti dell'Azienda, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Questi i fatti. L'Organizzazione sindacale Fima Fast Confsal, nei cui confronti era in corso, da parte della Commissione, un procedimento di valutazione per uno sciopero senza preavviso, informava l'Autorità di garanzia delle contestazioni disciplinari mosse dall'Azienda nei confronti dei lavoratori che avevano aderito allo sciopero, precisando che l'iniziativa aziendale era seguita all'adozione della delibera di apertura del procedimento di valutazione della Commissione, nei confronti dell'Organizzazione sindacale.

La Commissione, a seguito degli accertamenti istruttori effettuati, ha rilevato che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, attribuisce alla competenza esclusiva della Commissione la valutazione del comportamento connesso all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, e che l'eventuale irrogazione delle sanzioni disciplinari, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, da parte del datore di lavoro, nei confronti dei lavoratori che partecipano ad uno sciopero, deve avvenire su "prescrizione" della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera i) della legge citata.

L'Autorità di garanzia, conseguentemente, ha invitato il legale rappresentante di Caronte & Tourist S.p.A. a desistere dal comportamento, tenuto in violazione delle disposizioni previste dalla legge, con riferimento ai profili sopra evidenziati, fino alla definizione, con valutazione negativa, del procedimento aperto dalla Commissione, e ad astenersi, in futuro, dall'avviare procedimenti disciplinari nei confronti di lavoratori che aderiscono, o effettuano uno sciopero, in mancanza di una indicazione della Commissione.

25.3. L'attività consultiva ed istruttoria della Commissione nel servizio di rimorchio portuale

Il periodo in esame ha visto il Commissario delegato del settore impegnato in una lunga attività di mediazione, volta a verificare la sussistenza dei presupposti per la definizione di un accordo in materia di prestazioni indispensabili, nel servizio di rimorchio portuale.

Le sentenze n. 17082 e n. 17083, dell'8 agosto 2011, rese dalla Corte di

Cassazione, hanno posto la parola fine ad lungo contenzioso, avente ad oggetto la qualificazione giuridica del servizio di rimorchio portuale, confermando la correttezza dell'interpretazione proposta dalla Commissione in materia, secondo la quale una lettura coerente della legge di regolazione dello sciopero non può prescindere dall'accertamento dell'essenzialità del servizio complessivamente inteso, anche quando il servizio si caratterizza per essere un "servizio misto", come nel caso del rimorchio portuale.

Richiamandosi alla valutazione operata direttamente dal Legislatore nella normativa di settore (articolo 14, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 28 gennaio 1994), la Suprema Corte ha statuito l'applicabilità della legge n. 146 del 1990 anche al servizio di rimorchio nautico.

Quest'ultimo, sebbene non espressamente citato nell'elenco (non tassativo) contenuto nell'articolo 1, comma 2, della legge medesima, costituisce un servizio pubblico essenziale, non frazionabile ai fini della esenzione dell'obbligo di preavviso, mediante la limitazione dello sciopero alle operazioni commerciali e l'esclusione dall'astensione di alcune prestazioni considerate unilateralmente indispensabili dai sindacati che proclamano lo sciopero.

Preso atto delle pronunce della Suprema Corte, Assorimorchiatori, Federimorchiatori e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti hanno sottoscritto, in data 22 febbraio 2012, un "Accordo sulle procedure di proclamazione, raffreddamento e effettuazione degli scioperi nel settore del rimorchio portuale", senza, tuttavia, definire il nodo dei servizi minimi.

Le parti, pertanto, hanno investito della questione la Commissione di garanzia, chiedendo la valutazione dell'Accordo sottoscritto e, nel contempo, l'adozione di una Regolamentazione provvisoria in materia di prestazioni indispensabili.

A seguito di tale richiesta, il Commissario, nel tentativo di favorire il più possibile una soluzione negoziale, ha avviato una serie di audizioni interlocutorie, al fine di ricostruire la posizione di ciascuna delle parti sulla questione delle prestazioni indispensabili, di verificare la possibilità per una composizione degli interessi contrapposti prospettati e di acquisire i necessari elementi informativi, in merito al funzionamento ed all'organizzazione del servizio di rimorchio portuale.

Nel corso delle audizioni sono emerse, nel dettaglio, i punti di divergenza tra le parti.

In particolare, le Organizzazioni sindacali sostenevano che i criteri necessari all'individuazione dei servizi minimi da garantire dovessero fare esclusivo riferimento alla tipologia di merci trasportate, in relazione alla loro pericolosità (prodotti petroliferi, prodotti chimici, gas, passeggeri, animali vivi, merci deperibili, ecc.) ed alle richieste di intervento formulate dalla Capitaneria di Porto, per ragioni di sicurezza.

Diversamente, le Associazioni di categoria del settore, richiamando la nozione di sicurezza della navigazione, cui il servizio di rimorchio è strumentale, proponevano o il criterio delle fasce orarie di garanzia (Federimorchiatori), durante le quali avrebbero dovuto essere operativi tutti i rimorchiatori normalmente in servizio, o il criterio numerico, da calcolare in maniera percentuale sul totale dei rimorchiatori presenti in ciascun porto (Assorimorchiatori).

Secondo le Associazioni datoriali, infatti, la nozione di sicurezza impedisce di fare una selezione, esclusivamente in base alla pericolosità delle merci trasportate, dal momento che i fattori che possono rendere necessaria l'attivazione del servizio sono molteplici (le avversità meteo-marine, la situazione dei fondali, ecc.).

Alla luce di questi fattori, il presidio di sicurezza, anche in relazione alle peculiarità dei singoli porti, può essere ridotto, ma non può essere interrotto, giacché il servizio di rimorchio è diretto a prevenire situazioni di pericolo.

Da qui, la necessità di prevedere un certo numero di rimorchiatori da mantenere costantemente in servizio, o di assicurare il servizio completo all'interno di fasce orarie predeterminate.

Al fine di effettuare approfondimenti tecnici sul servizio di rimorchio portuale, e di acquisire ulteriori elementi informativi, il Commissario delegato ha convocato, in separate audizioni, i rappresentanti di Assoporti, del Comando Generale del Corpo delle Capitaneria di Porto e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che hanno evidenziato - ciascuno in relazione allo specifico ambito di propria competenza - i seguenti aspetti: a) la normativa vigente in materia di servizi tecnico-nautici attribuisce i compiti relativi alla sicurezza alle singole Autorità locali, senza definire aprioristicamente i criteri di riferimento, dipendendo i piani di intervento da una molteplicità di variabili (caratteristiche orografiche e morfologiche del porto, specificità dei fondali, condizioni meteo-marine, caratteristiche delle navi da rimorchiare, tipologia di traffico o carico; ampiezza del porto, numero di rimorchiatori presenti nel porto, etc.) e non trascurando che il servizio di rimorchio si inserisce nell'ambito di un sistema integrato (si pensi al rifornimento di prodotti energetici); b) sotto il profilo metodologico, non è ipotizzabile una regolamentazione unitaria nazionale delle prestazioni indispensabili da garantire, in quanto le specificità sono notevoli, e vanno gestite localmente; c) la nozione di sicurezza va distinta da quella di emergenza: le funzioni di sicurezza mirano a prevenire situazioni di pericolo e, quindi, di emergenza, rispetto alla quale la prima è funzionale; le esigenze di emergenza sono soddisfatte dal rimorchiatore di guardia, pronto e armato 24 ore su 24, mai distolto dalla prontezza operativa; di norma, il servizio di rimorchio è facoltativo; tuttavia, essendo i servizi tecnico-nautici servizi ausiliari dell'Autorità marittima, quest'ultima può disporre, con propria determinazione, valutate le esigenze di sicurezza di ciascun porto, l'obbligatorietà del servizio medesimo.

Nel corso di una seconda tornata di audizioni, tenutesi nelle giornate del 22 e 23 ottobre 2012, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni datoriali, convocate separatamente, insistevano nel mantenere le rispettive differenti posizioni, in tema di prestazioni indispensabili, e chiedevano, comunque, la valutazione dell'Accordo già sottoscritto, relativamente agli altri istituti previsti dalla legge n. 146 del 1990.

Su esplicita richiesta, veniva audita anche Confitarma, la quale sottolineava la necessità, nella definizione dei servizi minimi, di non effettuare una distinzione aprioristica, in base alla tipologia del naviglio, e di distinguere tra la nozione di emergenza, laddove l'intervento miri a rimuovere possibili rischi per l'area portuale, e la nozione di sicurezza, laddove le prestazioni rese alle navi mirino a prevenire concretamente il verificarsi di eventi pericolosi.

In occasione degli incontri, il Commissario delegato ha offerto la disponibilità di un tavolo tecnico, da istituire presso la Commissione, al fine di favorire il superamento delle divergenze manifestate in materia di servizi minimi, e, quindi, la sottoscrizione di un Accordo esauriente, in luogo della Regolamentazione provvisoria.

Nel contempo, il Commissario ha avvertito le parti che, essendo l'Accordo del 22 febbraio 2012 privo della disciplina di un istituto fondamentale (le prestazioni indispensabili), tra quelli previsti dalla legge in materia di esercizio del diritto di sciopero, lo stesso rischiava di essere valutato non idoneo.

In ogni caso, la richiesta di valutazione avrebbe dovuto essere oggetto di una formale istanza, sottoscritta congiuntamente da tutti i soggetti che avevano sottoscritto l'Accordo da valutare.

In data 30 ottobre 2012, le parti, con nota congiunta, trasmettevano l'Accordo sottoscritto in data 22 febbraio 2012, in materia di esercizio del diritto di sciopero nel servizio di rimorchio portuale, chiedendone la valutazione, ai sensi della legge n. 146 del 1990.

Nessuna adesione veniva, invece, formulata, rispetto alla proposta, avanzata dal Commissario delegato, di istituire un tavolo tecnico presso la Commissione, per favorire, con la mediazione di quest'ultima, la soluzione negoziale, sul punto oggetto del dissenso, in materia di prestazioni indispensabili.

Acquisita formalmente la richiesta di valutazione dell'Accordo, la Commissione, nella seduta del 5 novembre 2012, ha attivato il procedimento di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, invitando, preliminarmente, le Associazioni dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, ad esprimere, in merito all'Accordo, il relativo parere.

26. Trasporto Merci

26.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo in esame sono state registrate, complessivamente, 12 proclamazioni di sciopero.

Il dato statistico tiene conto sia degli scioperi riguardanti i lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci, quanto delle astensioni collettive (cd. “fermi di trasporto merci”) degli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. “Padroncini”).

Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, solo se e nella misura in cui costituiscano “piccoli imprenditori” (cfr. il combinato disposto dell’articolo 2 *bis* della citata legge e dell’articolo 2083 Codice Civile).

Pur non essendo numericamente rilevanti, le astensioni collettive nel settore del trasporto merci sono sempre oggetto di particolare e sinergica attenzione della Commissione e delle Autorità prefettizie, atteso che, in alcuni casi, la violazione delle disposizioni contenute nel Codice di autoregolamentazione del 20 giugno 2001 comporta anche problematiche di ordine pubblico.

A fronte delle complessive 12 proclamazioni, la Commissione è intervenuta ben 11 volte per segnalare irregolarità, ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lettera d) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

L’adesione ai provvedimenti dell’Autorità è stata, tuttavia, pressoché totale, e si è realizzata attraverso la revoca e/o l’adeguamento delle proclamazioni da parte delle Organizzazioni sindacali (in caso di astensioni dei dipendenti) e/o delle Associazioni di categoria degli autotrasportatori (nei casi di fermo del trasporto merci).

Con riferimento a tali astensioni, la Commissione ha più volte formulato ai soggetti proclamanti l’invito a rispettare il divieto di *“effettuazione di blocchi stradali o di iniziative già sancite e sanzionate dal Codice della Strada in materia di circolazione stradale”*, come previsto dal Codice di autoregolamentazione che, in sostanza, ha recepito quanto prescritto dall’articolo 140 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, e successive modificazioni (Nuovo codice della strada), ai sensi del quale *“gli utenti della strada devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione”*

La portata generale degli anzidetti divieti ricomprende, altresì, le *“pratiche di rallentamento e quant’altro venga a turbare, ai fini dell’azione collettiva, la circolazione stradale”* (e, così, ad esempio, la pratica dei cd *“Tir lumaca”*, punto 10 del “considerato” della delibera n. 93 del 19 luglio 2001)

Frequente, inoltre, è stato l’invito, rivolto ai soggetti proclamanti, ad esercitare il potere – dovere di influenza sui propri iscritti, al fine di persuaderli all’assunzione di condotte responsabili durante la concreta attuazione dei fermi di trasporto merci.

Proprio l'obbligatorietà dell'esercizio di tale potere è stata assunta, dalla Commissione, a fondamento dell'apertura di un procedimento di valutazione - conclusosi con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di €20.000,00 - avente ad oggetto la condotta posta in essere dall'Aias (Associazione imprese autotrasportatori siciliani), con riferimento al fermo del trasporto merci della Regione Sicilia, proclamato, in data 19 dicembre 2011, dalle ore 00.00 del 16 gennaio 2012 alle ore 23:59 del 20 gennaio 2012.

In tale occasione, la Commissione apprendeva da notizie stampa divulgate sui maggiori quotidiani che, nel corso dell'attuazione del fermo, gli autotrasportatori aderenti all'Aias si erano resi responsabili di condotte contrarie alla legge ed alla disciplina di settore.

Successivamente, venivano acquisite dettagliate informazioni in ordine alle modalità di attuazione del fermo, anche attraverso relazioni trasmesse da tutte le Prefetture locali.

Con tali informative, gli Organi governativi confermavano l'avvenuta realizzazione, da parte dei manifestanti, di presidi e blocchi della circolazione stradale, che avevano determinato, di fatto, la totale interruzione dell'approvvigionamento di generi alimentari di prima necessità e della distribuzione di carburante.

Nel corso dell'istruttoria, il soggetto proclamante dichiarava la propria estraneità rispetto ai comportamenti assunti dagli associati.

Ciononostante, l'Autorità, è pervenuta ad una valutazione negativa del comportamento dell'Aias attraverso l'accertamento del mancato esercizio, in concreto, del potere - dovere di influenza sui propri iscritti, da intendersi come potere di persuasione e sollecitazione degli aderenti all'assunzione di condotte conformi alla normativa di settore.

Tale valutazione, peraltro, veniva avvalorata dall'accertata insussistenza di qualsivoglia comunicazione, da parte dell'Associazione di categoria, di censura e di dissociazione della propria posizione rispetto ai comportamenti posti in essere dai manifestanti.

Sotto un profilo più generale, invece, degna di nota è la questione relativa alla qualificazione giuridica del trasporto merci su rotaia in termini di servizio pubblico essenziale e, soprattutto, l'individuazione della disciplina applicabile in caso di sciopero riguardante il personale dipendente delle imprese operanti in tale settore.

Il riconoscimento della natura di servizio pubblico essenziale, ad onor del vero, non ha richiesto un intervento di carattere interpretativo della Commissione, atteso che parti datoriali e Organizzazioni sindacali hanno sempre condiviso l'opinione dell'assoggettabilità del settore alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Più complesso, invece - ed, allo stato, non ancora sopito - è il dibattito relativo

all'individuazione delle norme concretamente applicabili, funzionali alla realizzazione dell'equo contemperamento degli interessi costituzionali coinvolti nelle fattispecie.

Con la delibera n. 04/234, la Commissione ha ritenuto applicabile al settore Cargo delle FS la disciplina dettata dall'Accordo del personale delle Ferrovie dello Stato del 23 novembre 1999, così come modificato dall'Accordo del 29 ottobre 2001, salvo alcuni istituti espressamente esclusi (le fasce orarie).

La decisione, all'epoca, era coerente con l'assetto monopolistico del mercato, caratterizzato dalla presenza di un solo operatore economico (la Divisione Cargo del Gruppo Ferrovie dello Stato, peraltro firmataria dell'Accordo di settore).

A seguito della progressiva liberalizzazione del trasporto merci su rotaia, e, conseguentemente, con il successivo ingresso di nuovi operatori economici, sono sopravvenute rilevanti difficoltà nell'applicazione *tout court* dell'Accordo FS (Divisione Cargo), soprattutto con riferimento a quelle società che, non avendo partecipato alla formazione dell'Accordo, mal tolleravano l'assoggettamento alle norme particolarmente stringenti in esso contenute.

Le sigle sindacali operanti nel settore del trasporto merci su rotaia, peraltro, hanno più volte manifestato la loro contrarietà all'applicazione di istituti (quali ad esempio, le franchigie) che, nell'Accordo del settore Ferroviario, erano stati evidentemente concepiti per rafforzare le tutele del trasporto passeggeri e che, a giudizio dei sindacati, non sono estensibili, in via analogica, al trasporto merci in conto terzi su rotaia.

Preso atto dell'esigenza di procedere ad una revisione delle regole, recentemente, la Commissione ha avviato una procedura di consultazione delle parti sociali, al fine di promuovere una intesa volta ad una futura regolamentazione consensuale della vasta area del trasporto merci su rotaie.

Ciò, anche in previsione del probabile incremento della conflittualità del settore, e considerata la rapida evoluzione tecnica e merceologica del comparto (si pensi al trasporto dei rifiuti, a volte operato in condizioni di emergenza), la moltiplicazione e diversificazione dei soggetti privati, spesso internazionali, che organizzano i trasporti, le prospettive di incremento del traffico e dell'occupazione.

In attesa della rivisitazione organica dell'assetto normativo di riferimento, l'Autorità ha comunque inteso farsi garante dei diritti fondamentali coinvolti nei conflitti collettivi del settore, procedendo all'applicazione combinata delle regole dettate dalla legge 146 del 1990 (per quanto riguarda l'obbligo del preavviso, delle procedure, dell'intervallo tra l'effettuazione di una azione e la proclamazione di una successiva) e del Codice di autoregolamentazione del trasporto merci (per quanto concerne l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire), richiedendo, peraltro, che sia comunque assicurata dagli scioperanti la messa in sicurezza dei

convogli che trasportano merci e/o materiali pericolosi.

L'intervento della Commissione che, anche in questo caso, ha privilegiato la strada del dialogo con le parti sociali, coinvolgendo le Prefetture territorialmente interessate dalla circolazione dei convogli e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha prodotto apprezzabili risultati.

A differenza che in passato, infatti, le Organizzazioni sindacali sono solite proclamare le astensioni nel rispetto del termine di preavviso ed assicurano la garanzia delle prestazioni indispensabili individuate dalla disciplina di settore, escludendo forme di conflitto che importano il rischio dell'abbandono del convoglio, non ancora giunto a destinazione, in stazioni o ricoveri non predisposti, o non perfettamente attrezzati per la messa in sicurezza di cose e persone.

27. Trasporto Pubblico Locale

27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Ripercorrendo l'intero anno 2012, è significativo evidenziare l'inconsueta peculiarità che ha contraddistinto tale periodo, costellato da innumerevoli episodi di astensioni improvvise e spontanee, nonché da un sempre crescente numero di serrate, preannunciate e/o attuate, da parte delle stesse aziende, rispetto al *trend* al quale il settore si era conformato, negli ultimi anni, e che aveva registrato un fisiologico incremento dell'utilizzo dello sciopero quale strumento di pressione nei confronti del datore di lavoro.

Nel corso del 2012, dunque, il dato relativo alla conflittualità, a livello locale e/o nazionale, risulta evidentemente in contrasto con la reale situazione del trasporto pubblico locale sul territorio (n. 357 proclamazioni di sciopero, a fronte delle n. 465 del 2011).

Sono diffusi, invece, gli episodi di scioperi spontanei, ripetuti e, in alcuni casi, prolungati nel tempo, registrati nell'arco di tutti i 12 mesi, a fornire l'esatta connotazione della condizione di estrema sofferenza nella quale versa l'intero settore, nonché le aziende che, nell'ambito del medesimo settore, svolgono attività accessorie, strumentali e/o ausiliarie, necessarie all'erogazione del servizio della mobilità.

L'aggravarsi della difficile ed, in alcuni casi, insostenibile, crisi finanziaria, nel corso degli ultimi anni, ha determinato un drastico ridimensionamento nella riorganizzazione dei servizi, con inevitabili ripercussioni sia in campo occupazionale, sia per quanto concerne la corretta e puntuale erogazione dei servizi stessi.

Conferma di quanto detto si rinviene anche nel dato relativo alle percentuali di incidenza delle cause di insorgenza dei conflitti a livello locale che, come si dirà più avanti, evidenzia significative differenze rispetto ai dati presentati nella Relazione dell'anno precedente.

Sebbene in continuità con quanto rilevato nel 2011, infatti, nella maggior parte dei casi le proclamazioni di sciopero, ad opera di Organizzazioni sindacali regionali/provinciali/territoriali e delle R.S.A/R.S.U., trovano origine da specifiche rivendicazioni di carattere aziendale (circa il 62%, rispetto al 60% del 2011); a queste seguono, per rilevanza, quelle riguardanti le azioni di protesta scaturite dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa il 20%, rispetto all'8% del 2011), nonché i conflitti determinati dai cosiddetti scioperi politici, contro provvedimenti e/o iniziative legislative di carattere locale (circa il 6%, rispetto al 3% del 2011), o legati alla disdetta e/o al mancato rinnovo degli accordi aziendali di secondo livello (circa il 5%, rispetto al 4% del 2011).

L'ultimo dato è frutto del mancato rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri,

scaduto ormai dal 2007 e che, proprio nel corso del 2012, ha registrato un'inaspettata, quanto negativa, battuta d'arresto.

Appaiono in netta diminuzione, invece, le rivendicazioni legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali, e/o riorganizzazioni di servizi (circa il 7%, rispetto al 22% del 2011).

Per meglio comprendere il dato relativo al preoccupante incremento dei cosiddetti "scioperi selvaggi", quali strumenti utilizzati dai lavoratori non già per conseguire vantaggiose condizioni di lavoro, o miglioramenti economici, ma al solo scopo di ottenere il riconoscimento di diritti che sono alla base di qualunque rapporto contrattuale, come la corresponsione delle retribuzioni, è necessario focalizzare l'attenzione sulle doglianze che anche le aziende hanno posto alla base di azioni alle quali, a volte, sono state costrette a ricorrere, nella oggettiva impossibilità di continuare a fornire il proprio servizio

L'elemento comune, infatti, consiste in un endemico ritardo delle Regioni nella corresponsione delle somme dovute alle aziende di trasporto pubblico locale, quale corrispettivo per le prestazioni rese.

Gli investimenti che il Governo ha individuato, negli anni, come necessari a garantire la regolare erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, sull'intero territorio nazionale, sono stati destinati alle Regioni per consentire loro di sostenere gli impegni presi con le stazioni appaltanti e garantire, in tal modo, il puntuale rispetto del diritto alla mobilità dei cittadini utenti.

Tuttavia, in numerosi casi, a causa della persistenti economico-finanziarie, le Regioni stesse, attesa l'impossibilità di reperire ulteriori fondi, si sono trovate nella necessità di impegnare una parte della liquidità, destinata al trasporto locale, alla copertura di situazioni di emergenza che hanno interessato altri servizi pubblici.

Tale *modus operandi* ha generato una spirale recessiva, che non ha consentito, a molte aziende, di ottemperare né ad impegni contrattualmente assunti, né alla garanzia dell'erogazione di un servizio pubblico ai cittadini utenti, i quali, durante l'intero anno trascorso, e, purtroppo, ancora nei primi mesi dell'anno in corso, si sono visti privati, parzialmente, o, in alcune realtà, totalmente, del proprio diritto alla mobilità.

Le Regioni che hanno subito le maggiori ripercussioni, sotto il profilo delle astensioni spontanee attuate dai lavoratori, sono state la Campania e la Calabria, già fortemente provate da numerosi episodi verificatisi nel corso del 2011, alle quali si sono aggiunte, nel 2012, il Lazio, la Liguria, la Lombardia e la Sicilia.

Quest'ultima, inoltre, è la Regione che ha registrato, presso le proprie aziende, il maggior numero di retribuzioni non corrisposte ai lavoratori, tale da raggiungere, in alcuni casi, ritardi nelle corresponsioni fino a dieci mensilità.

Proprio con riferimento a taluni di questi episodi "estremi", la Commissione ha

deliberato, in via eccezionale, di non procedere ad alcuna valutazione, ritenendo sussistenti i presupposti per la qualificazione del comportamento dei lavoratori coinvolti in termini di eccezione di inadempimento, *ex* articolo 1460 c.c..

L'Organo di garanzia si è trovato, con una frequenza difficilmente riscontrabile negli anni precedenti, nella condizione di analizzare il fenomeno di astensioni spontanee legate, principalmente, a rivendicazioni di carattere economico-finanziario, di gravità tale da rendere difficile il compito di valutarne l'illegittimità.

Alcune aziende della Campania e della Sicilia, nel corso di istruttorie avviate dal settore, hanno fornito alla Commissione i dati relativi alla propria situazione patrimoniale, spesso fallimentare, lamentando, con dignitosa rassegnazione, il silenzio delle Istituzioni, responsabili del mancato pagamento delle commesse in loro favore, l'evidente impossibilità di approvvigionamento di carburante e/o di pezzi di ricambio, a fronte di un parco autobus vetusto e non più idoneo alla circolazione e, dunque, la necessità di rinunciare all'utilizzo di un cospicuo numero di vetture, anche per la mancanza delle somme necessarie al rinnovo delle polizze assicurative, indispensabili per permettere la circolazione dei mezzi, nell'interesse della tutela della sicurezza sia del proprio personale viaggiante, sia dell'utenza che fruisce del servizio di trasporto.

E' proprio in tale prospettiva che si sono registrate, nel corso dell'anno di riferimento, i casi emblematici delle cosiddette serrate aziendali, nei confronti delle quali la Commissione, coerentemente con il proprio orientamento, è intervenuta rammentando alle aziende interessate che, anche nelle ipotesi di interruzione di pubblico esercizio ad iniziativa datoriale, le aziende devono comunque assicurare le prestazioni indispensabili, a tutela del diritto costituzionale dei cittadini alla mobilità.

Gli eventi che hanno inciso sulla continuità nell'erogazione del servizio, da parte delle aziende di trasporto pubblico locale, sono quelli che hanno visto il coinvolgimento: a) di alcune imprese individuali, subappaltatrici del servizio di trasporto pubblico locale per conto della Società Consortile Alessandrina Trasporti a r.l. che, trovandosi in sofferenza finanziaria con i fornitori, sono state costrette ad interrompere la propria attività a partire dal 2 aprile 2012, in mancanza del pagamento dell'ultimo trimestre del 2011; b) dell'Associazione Unione Aziende Mobilità del Lazio (Uni.A.Mo.La) che, a seguito della mancata retribuzione del servizio, da parte dei Comuni della Regione Lazio, ha comunicato l'impossibilità di continuare ad espletare la propria attività, a decorrere dal 10 dicembre 2012.

Il servizio è stato poi riattivato il 13 dicembre 2012, grazie all'intervento di tutte le Istituzioni coinvolte, che hanno sottoscritto un accordo, unitamente a Poste Italiane e al Gruppo Sace, che ha consentito di reperire le risorse necessarie per soddisfare i pagamenti pregressi.

Ancora più eclatante è la vicenda che ha investito tutto il trasporto pubblico

locale, urbano ed extraurbano, della provincia di Caserta.

L'azienda Acms S.p.A. di Caserta, all'epoca gestore del trasporto pubblico della Città di Caserta, e di gran parte dei collegamenti con i Comuni dell'Alto Casertano, è stata dichiarata fallita il 22 marzo 2012; nelle more dell'espletamento di una gara europea ad evidenza pubblica, la Regione Campania ha proceduto all'affidamento temporaneo e provvisorio dell'intero servizio, comunale e provinciale, con scadenza 31 dicembre 2012, alla ditta Clp S.p.A. di Napoli.

Il predetto affidamento temporaneo, tuttavia, non ha avuto, come naturale conseguenza, la ripresa dell'attività, anche a causa dell'insorgenza di problematiche afferenti il mancato rispetto delle intese sottoscritte fra Regione, Curatela Fallimentare dell'Acms e Clp, riguardanti anche il delicato profilo della salvaguardia dei livelli occupazionali.

La situazione di stallo che, conseguentemente, si è venuta a creare, ha fatto registrare forti proteste sia da parte dei dipendenti *ex* Acms, sia da parte dei Sindaci dei Comuni dell'Alto Casertano, i quali, peraltro, in attesa della riattivazione del servizio, hanno fornito un contributo economico fondamentale per il contenimento dei disagi dell'utenza, attivando forme alternative e sostitutive di trasporto pubblico locale, assicurando, attraverso altri operatori, anche i collegamenti alla Rete ferroviaria.

La Provincia di Caserta, a fronte del protrarsi di tale situazione, ha convocato un incontro con gli Enti committenti e le Organizzazioni sindacali di comparto, all'esito del quale è stato condiviso un articolato percorso procedurale, che ha condotto alla ripresa del servizio, nell'intero ambito provinciale, a far data dal 28 maggio 2012.

Sempre con riferimento alla situazione creatasi nella Provincia di Caserta, a seguito della cessazione del servizio di trasporto pubblico locale, a decorrere dal 12 luglio 2012, la Commissione non ha mancato di rammentare il proprio orientamento secondo il quale, anche in ipotesi di interruzione di pubblico esercizio, ad iniziativa delle aziende, devono essere assicurate le prestazioni minime indispensabili, a tutela del diritto costituzionale dei cittadini alla mobilità.

In alcuni casi, invece, in occasione di astensioni spontanee non riconducibili ad Organizzazioni sindacali, o ad altri soggetti presenti nelle aziende coinvolte, i datori di lavoro hanno comunicato alla Commissione di aver avviato i procedimenti disciplinari a carico dei lavoratori coinvolti.

La Commissione, in tale ipotesi, ha ritenuto che i procedimenti, avviati d'ufficio, dovessero essere conclusi dalle stesse aziende, nel rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente, fermo restando l'obbligo, in capo al legale rappresentante dell'azienda, di comunicarne l'esito all'Autorità.

Non sono, comunque, mancati episodi nei quali, su segnalazione delle aziende, le Prefetture, in particolare quelle di Catanzaro e Crotone, si sono prontamente

attivate mediante l'adozione di un'Ordinanza di precettazione, al fine di consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio.

Singolare, invece, è il caso della Amaco S.p.A. di Cosenza, interessata da più interruzioni del servizio di trasporto pubblico locale, ad opera di un gruppo di lavoratori, dipendenti da altre aziende, che hanno bloccato l'uscita dal deposito dei mezzi aziendali.

In tali circostanze, i dipendenti Amaco, pur non aderendo all'astensione, a causa di detto blocco non hanno potuto espletare il servizio, se non in misura estremamente ridotta, rispetto all'ordinario programma di esercizio.

Nel corso delle istruttorie svolte, l'Azienda ha dichiarato di non essere in possesso di ulteriori elementi in merito all'individuazione dei lavoratori che hanno partecipato alla protesta e, conseguentemente, non si è potuto procedere ad una identificazione degli stessi.

La Commissione, in questa fattispecie, ha deliberato l'invio degli atti alla Procura della Repubblica, presso il Tribunale di Cosenza, per i profili di propria competenza.

In occasione dello sciopero nazionale del trasporto pubblico locale, proclamato per il 2 ottobre 2012, la Commissione ha ricevuto numerosi segnalazioni in merito a presunti disagi, verificatisi già dal 1° ottobre 2012, imputabili all'improvviso ricorso all'istituto della malattia, da parte dei dipendenti di alcune aziende di trasporto pubblico locale, quali la Start Romagna S.p.A. di Cesena, l'Atac S.p.A. di Roma e la Circumvesuviana s.r.l. di Napoli.

Avviata l'istruttoria, la Start Romagna ha fatto presente che, per l'astensione del 2 ottobre 2012, l'azienda avrebbe attivato il sistema di controllo delle visite fiscali, che avrebbe confermato le diagnosi di malattia formulate dai medici di famiglia.

L'Atac, interpellata sul punto, ha comunicato alla Commissione che lo sciopero si sarebbe svolto nel rispetto delle fasce di garanzia, ma che si sarebbe verificata la mancata ripresa del servizio della ferrovia Roma-Giardinetti, all'inizio della fascia di garanzia pomeridiana, a causa dell'improvvisa malattia del personale di stazione in turno, avvenuta nei tempi e nelle modalità previste dalla vigente normativa aziendale; l'azienda si sarebbe comunque attivata nel potenziamento della linea di superficie.

Nell'ultimo caso, la Circumvesuviana ha trasmesso alla Commissione i dati relativi alle percentuali di incidenza delle malattie registratesi il 1° e il 2 ottobre 2012. Durante lo sciopero nazionale del 2 ottobre 2012, tutti i servizi previsti nelle fasce di garanzia sarebbero stati regolarmente effettuati.

Nella maggior parte dei casi segnalati, la Commissione è in attesa di conoscere l'esito delle indagini preliminari svolte dalle competenti Procure della Repubblica.

Il crescente numero di astensioni spontanee ha richiesto alla Commissione lo svolgimento di complesse istruttorie, nel corso delle quali si è tenuto in debito conto

sia la situazione di estremo dissesto economico-finanziario che, da tempo, interessa gli Enti Locali e le Aziende di trasporto pubblico locale, sia le difficili le condizioni di vita dei lavoratori, sia, infine, la salvaguardia del diritto costituzionale alla mobilità dei cittadini utenti.

E' doveroso evidenziare, comunque, che, a fronte di richieste della Commissione, tutte le parti sociali coinvolte, intese quali Istituzioni, Associazioni datoriali, Aziende ed Organizzazioni sindacali, anche nelle situazioni di maggiore criticità, hanno dimostrato, ognuna per la propria parte, un grande senso di responsabilità ed un profondo rispetto per il fondamentale ruolo rivestito dall'Organo di garanzia, nel contemperamento dei diritti costituzionalmente garantiti.

27.2. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990

Nell'ambito di una solo apparente minore conflittualità, riscontrata nel 2012, si rileva come le astensioni si siano svolte nel rispetto della normativa vigente, soprattutto per la tempestività con la quale la Commissione è intervenuta, evidenziando le eventuali difformità nei confronti della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale (adottata dalla Commissione con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70).

L'attività di prevenzione, quale mezzo per impedire che le azioni di sciopero possano determinare rilevanti pregiudizi al diritto, costituzionalmente tutelato, alla libertà di circolazione dei cittadini, conferma, nel tempo, la propria efficacia (74 interventi preventivi; 55 revoche e 9 adeguamenti, a seguito di interventi preventivi; 89 revoche spontanee a seguito di composizione delle vertenze, accordi raggiunti con le aziende, inviti formulati da parte delle Autorità, etc.).

Come negli anni precedenti, la Commissione ha segnalato, con maggiore frequenza, il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva, riscontrata, in misura sostanzialmente identica, sia fra le proclamazioni di scioperi locali, incidenti sul medesimo bacino di utenza, sia nei confronti di scioperi generali, nazionali, regionali e/o provinciali.

Si possono, invece, considerare formulati in percentuali pressoché identiche rispetto all'anno precedente, gli interventi della Commissione volti a segnalare l'obbligo, prima della proclamazione dello sciopero, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, e l'obbligo di ripetizione delle procedure nell'ipotesi in cui, nell'ambito della medesima vertenza, siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase conciliativa.

Anche nel 2012, la Commissione ha dovuto più volte rammentare alle controparti datoriali che l'esperimento delle predette procedure è "*obbligatorio per*

entrambe le parti”; che, ai fini di tale obbligo, non assume alcun rilievo il grado di rappresentatività dell’Organizzazione sindacale richiedente, e che *“l’attivazione della procedura ... la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse”*.

Considerata, inoltre, la peculiarità rivestita dal tentativo di conciliazione presso l’Autorità amministrativa, che si pone non già come alternativo rispetto alla procedura di raffreddamento in sede aziendale, ma quale rimedio aggiuntivo, da esperirsi obbligatoriamente, la Commissione, ritenendo che il ruolo di un terzo mediatore possa consentire ed agevolare, ove necessario, la composizione della vertenza e, pertanto, scongiurare eventuali future proclamazioni di sciopero, ha invitato i Prefetti a valutare la possibilità di attivare tavoli conciliativi.

Si rileva, altresì, un modesto numero di casi in cui la Commissione ha segnalato la violazione del termine di preavviso minimo e del termine di preavviso massimo, nonché l’eccessiva durata dell’azione di sciopero, e la violazione dei periodi di franchigia, così previsti dalla Regolamentazione provvisoria di settore.

Solo in minima parte le violazioni hanno riguardato l’inosservanza del divieto di concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza e/o con scioperi proclamati in altri settori del trasporto pubblico di persone, incidenti sullo stesso bacino di utenza.

La Commissione, infatti, è intervenuta indicando, in solo due casi, la concomitanza con scioperi del Trasporto Ferroviario, precedentemente proclamati per le Regioni Campania e Liguria, mentre, in altri quattro casi, le predette segnalazioni hanno riguardato scioperi locali proclamati in concomitanza con le seguenti manifestazioni di: *“Pitti Immagine Uomo”* a Firenze, il *“Il Salone del Mobile”* a Rho (MI), l’84° Raduno degli Alpini a Bolzano, il *“Salone del Gusto-Terra Madre”* a Torino.

In ogni caso, si ritiene opportuno sottolineare che, in ognuno dei casi sopra rappresentati, gli interventi della Commissione hanno avuto un riscontro positivo, poiché tutte le astensioni sono state prontamente revocate e/o correttamente riproclamate per una nuova data, nel rispetto della legge e della disciplina di settore.

27.3. Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse

Nel periodo preso in esame, si è reso necessario, da parte della Commissione, procedere, *ex post*, alla valutazione del comportamento delle parti sociali, in occasione di scioperi attuati in violazione della legge e/o della disciplina di settore, *ex* articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Si riassumono brevemente i procedimenti avviati nel corso dell'anno 2012:

a) procedimento di valutazione del comportamento nei confronti di Atac S.p.A. di Roma (cfr. delibera del 26 marzo 2012, n. 12/140), e delle Ferrovie della Calabria s.r.l./Fersav s.r.l./Ferloc s.r.l. di Catanzaro (cfr. delibera del 23 aprile 2012, n. 12/200), per non aver ottemperato alle reiterate richieste di informazioni della Commissione, relativamente a manifestazioni di protesta e astensioni spontanee, poste in essere dai propri dipendenti. Entrambi i procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione, atteso che le aziende hanno dimostrato, nel corso dell'istruttoria, la propria buona fede riguardo al comportamento omissivo;

b) procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Segreterie territoriali di Roma e Lazio di Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltrasporti (cfr. delibera del 25 maggio 2012, n. 12/255), delle Segreterie regionali della Liguria di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Trasporti (cfr. delibera del 16 luglio 2012, n. 12/349), e della Segreteria provinciale di Enna della Filt Cgil (cfr. delibera del 19 novembre 2012, n. 12/489). I procedimenti si sono conclusi con archiviazione, atteso che, a seguito delle audizioni svolte con le citate Organizzazioni sindacali, e all'esito dell'esame della documentazione prodotta, non è emersa alcuna responsabilità diretta degli stessi sindacati, con riferimento alle violazioni contestate, con la conseguenza che le astensioni dal lavoro sono state ritenute imputabili esclusivamente alla condotta spontanea dei lavoratori;

c) procedimenti di valutazione a fronte di astensioni spontanee. La Commissione, all'esito di lunghe ed articolate istruttorie, ha potuto accertare che, nell'ambito di tutte le astensioni spontanee verificatesi nell'arco dell'anno 2012, non è emerso alcun elemento di prova che consentisse di ricondurre i comportamenti denunciati ad organizzazioni sindacali o altri soggetti collettivi. Pertanto, detti procedimenti si sono conclusi con l'invito, alle aziende coinvolte, ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si sarebbero astenuti dalle prestazioni lavorative, prescrivendo contestualmente ai legali rappresentanti delle aziende medesime, di comunicarne l'esito.

d) procedimento di valutazione del comportamento della Segreteria provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale Usb Lavoro Privato. Il procedimento si è concluso con l'applicazione della sanzione minima, prevista per legge. Si è trattato, peraltro, di un caso singolare, che ha riguardato la proclamazione di una prima azione di sciopero, della durata dell'intera prestazione lavorativa, per il giorno 7 maggio 2012, attuata da tutto il personale dipendente dalle aziende Sicuritalia e Rear, addetto al servizio sperimentale di controlleria e biglietteria, in servizio sulla linea 4 della Gtt S.p.A. di Torino. L'atto di proclamazione è stato seguito da una nota della Usb con la quale si afferma che tale servizio non rientra fra quelli definiti essenziali. La Commissione, nell'ambito del procedimento di valutazione, anche a seguito di

specifica audizione con l'Organizzazione sindacale, ha confermato che, nel caso di specie, attesa la peculiarità del servizio offerto dal personale dipendente dall'ATI Sicuritalia Group Service scpa/Rear s.c., mediante la prevalente attività di controlleria, tale attività rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 1 della disciplina di settore.

La Commissione, dunque, ha valutato negativamente il comportamento sindacale, con riguardo alle violazioni contestate in sede di apertura del procedimento, e, attesa l'impossibilità di applicare la sanzione per insussistenza di contributi e permessi sindacali, ha deliberato l'applicazione, in via sostitutiva, della sanzione amministrativa pecuniaria minima, pari a € 2.582,00, a carico del legale rappresentante della predetta Organizzazione sindacale. Il provvedimento sanzionatorio è attualmente oggetto di impugnazione, da parte dell'Usb Lavoro Privato di Torino, presso il Giudice del Lavoro.

27.4. La vertenza del CCNL mobilità

Nel corso dell'intero anno 2012, è proseguita la vertenza relativa alla sottoscrizione del cosiddetto "Contratto Unico per la Mobilità", riguardante gli addetti al trasporto pubblico locale e ferroviario, e le attività di supporto.

L'interruzione delle trattative, avvenuta, a metà anno, per volontà delle Associazioni datoriali di categoria, ha esasperato una situazione di tensione sociale che, già nel corso degli anni precedenti, aveva dato origine ad un elevato numero di azioni di sciopero.

La sottoscrizione del CCNL unico per la Mobilità costituisce, per i sindacati, un obiettivo irrinunciabile al fine di adeguare le regole del settore alle trasformazioni intervenute nel mercato, nonché alle esigenze di semplificazione degli assetti negoziali; e lo strumento dello sciopero la reazione a fronte dell'ingiustificato arresto delle trattative da parte datoriale.

Di seguito, si dà conto degli accadimenti susseguitesisi nel corso dell'anno 2012, che la Commissione ha seguito con particolare attenzione, attese le inevitabili ricadute sui cittadini utenti del servizio di trasporto pubblico locale.

Il 26 marzo 2012 le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti hanno trasmesso alla Commissione un documento con il quale, tra l'altro, denunciavano il comportamento delle Associazioni datoriali, teso ad esasperare il conflitto sindacale e chiedevano, contestualmente, di essere convocate in audizione.

L'Organo di garanzia, al fine di svolgere un'opera di mediazione, volta a far ripartire il confronto fra gli attori protagonisti del conflitto, ha convocato un'apposita audizione per il 12 aprile 2012.

Successivamente, il 15 giugno 2012 le Segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl,

Uiltrasporti, Ugl e Faisa Cisl hanno segnalato alla Commissione l'interruzione del confronto con le Associazioni Datoriali di categoria.

Infatti, dopo una preliminare ripresa delle trattative, avvenuta il 16 aprile 2012, grazie all'intervento del Presidente della Commissione, si registrava una situazione di sostanziale stallo.

Il 27 giugno 2012, le parti sociali sono state convocate dall'Organo di garanzia, al fine di superare le cause che ostacolavano il raggiungimento di un accordo e la sottoscrizione del nuovo CCNL.

Il 5 luglio 2012, Asstra ed Anav hanno dichiarato il proprio recesso dalla trattativa.

All'esito di tale comunicazione, le Segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Faisa Cisl, Orsa Trasporti e Fast Confsal, hanno proclamato una prima azione di sciopero nazionale per il giorno 20 luglio 2012.

In data 12 luglio 2012, il Presidente della Commissione ha rivolto un fermo appello al Governo, finalizzato all'urgente ripresa di un'effettiva interlocuzione istituzionale fra tutti i soggetti coinvolti, offrendosi come mediatore tra le diverse istanze.

In data 27 luglio 2012, le Organizzazioni sindacali nazionali hanno revocato lo sciopero, in considerazione dei provvedimenti riguardanti il settore del trasporto pubblico locale, all'esame del Legislatore.

Tuttavia, non emergendo sostanziali mutamenti nel quadro generale, le medesime sigle hanno riproclamato una seconda azione di sciopero per il giorno 2 ottobre 2012.

In considerazione del perdurare dell'assenza di un confronto con Istituzioni e Associazioni Datoriali di categoria, ed avendo atteso invano un intervento del Governo e degli Enti Locali, le Segreterie nazionali hanno proclamato una terza azione di sciopero per il giorno 16 novembre 2012, con la sola garanzia, quindi, del trasporto disabili e dei mezzi scuolabus relativi alle scuole materne ed elementari.

L'Organo di garanzia, ritenendo necessario ascoltare nuovamente le parti sociali, ha convocato un'apposita audizione per il 15 ottobre 2012.

Nel corso dell'audizione sono emerse possibili e nuove forme di apertura, da parte di tutti i soggetti intervenuti, nei confronti di una ripresa delle trattative, anche alla luce di quanto stabilito dall'articolo 9 della legge di stabilità, con la quale è stato istituito il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (1,6 miliardi per 2013/2014 e 1,7 miliardi per 2015).

Il Presidente della Commissione ha, dunque, invitato le parti sociali a riattivare il tavolo della negoziazione, e a sospendere lo sciopero proclamato, in considerazione delle sopravvenute circostanze, auspicando, nel contempo, che il confronto e il negoziato fra le parti sociali diventino gli strumenti prioritari per la prevenzione e la

composizione del conflitto.

La Commissione, all'esito dell'audizione congiunta fra le Associazioni Datoriali di categoria e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL, ha adottato una delibera, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera c), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, con la quale ha invitato le predette Organizzazioni sindacali a differire la data dello sciopero nazionale, per il tempo necessario a consentire un riesame della controversia tra le parti, anche al fine di evitare, nel contempo, di ledere in maniera rilevante i diritti costituzionalmente garantiti della persona, relativamente alla libertà di circolazione.

Asstra, Anav e le Organizzazioni sindacali del settore hanno ripreso le trattative il 22 ottobre 2012, e hanno proseguito gli incontri anche nei giorni 23, 25, 29 e 30 ottobre 2012.

Le trattative, però, si sono interrotte nuovamente il 30 ottobre 2012, poiché le Associazioni Datoriali hanno subordinato la prosecuzione del dialogo alla revoca dello sciopero nazionale.

Le Segreterie nazionali hanno quindi chiesto alla Commissione di essere sentite in audizioni separate.

Durante l'audizione del 5 novembre 2012, entrambe le parti manifestano l'impossibilità di riprendere il confronto, stante il divario insormontabile fra le varie posizioni rappresentate, anche a causa dell'insufficiente stanziamento di fondi, previsto nella Legge di Stabilità, per il rinnovo del CCNL.

Ciononostante, le Organizzazioni sindacali hanno differito lo sciopero nazionale dal 16 novembre al 14 dicembre 2012, al fine di *“rendere disponibile al confronto appena avviato il tempo utile ad un ulteriore tentativo di definizione della vertenza sulla base delle tematiche evidenziate nel verbale di incontro sottoscritto dal Ministero del Lavoro, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalle Associazioni Datoriali e dalle Organizzazioni Sindacali”*, al termine della riunione svoltasi nella giornata dell'8 novembre 2012.

Nei confronti della terza azione di sciopero, proclamata per il 14 dicembre 2012, la Commissione ha adottato un'indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), per violazione della regola della rarefazione oggettiva con lo sciopero locale del 15 dicembre 2012, precedentemente proclamato dall'Usb presso l'Anm di Napoli.

Anche in questa circostanza, le Segreterie nazionali, dimostrando ancora una volta un forte senso di responsabilità, hanno differito lo sciopero nazionale all'8 febbraio 2013.

27.5. Attività consultiva e interpretativa

In materia di interpretazione e applicazione della legge e disciplina di settore, la

Commissione, a seguito della richiesta di parere formulata dall'Azienda Atr di Forlì, in merito all'applicabilità della Regolamentazione provvisoria di settore al "personale non viaggiante", ha ritenuto opportuno precisare che la disciplina di settore trova applicazione, in primo luogo, nei confronti del "personale viaggiante" addetto al servizio di trasporto pubblico, nonché nei riguardi degli addetti ai servizi alla mobilità, ai servizi accessori strumentali, ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali, qualora necessari all'erogazione del servizio di trasporto pubblico.

Con riferimento ai servizi accessori strumentali, la Commissione ha ribadito che devono ritenersi accessorie strumentali, nel senso di strettamente funzionali all'erogazione del servizio di trasporto pubblico, le sole attività che incidano effettivamente sul regolare esercizio dei mezzi addetti al trasporto di persone, quali: il rifornimento di carburante, il rabbocco dei liquidi, il controllo meccanico di efficienza, la movimentazione dei mezzi, ecc. (cfr. delibera del 17 maggio 2010, n. 10/309).

Con riferimento ad una richiesta di parere trasmessa dal Compartimento Circumvesuviana di Napoli dell'Organizzazione sindacale Orsa Ferrovie, in merito all'applicabilità della Regolamentazione provvisoria di settore al personale che svolge la propria attività in regime di "Agente Solo", l'Autorità di garanzia ha stabilito che la riconducibilità dell'attività di "Agente Solo" al campo di applicazione della legge, nonché alla citata Regolamentazione provvisoria, non discende dalla previsione della stessa attività in uno o più Accordi aziendali, bensì dalla sua individuazione fra i servizi pubblici ricompresi nell'articolo 1 della legge.

Sempre nel corso del 2012, il Garante, in riscontro alle richieste di parere formulate dalle Associazioni datoriali di categoria, Asstra e Anav, nonché dalla Prefettura di Firenze, ha rammentato alle stesse che, sulla base del consolidato orientamento della Commissione, in assenza, o in caso di non chiara individuazione di una controparte datoriale, lo sciopero di protesta contro un atto politico possa prescindere dal preventivo formale esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Infine, la Commissione, in più occasioni, ha avuto modo di chiarire la differenza esistente fra il principio della "concomitanza", che opera in occasione di "manifestazioni di rilevante importanza, nonché con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico di persone incidenti sullo stesso bacino di utenza" (cfr. articolo 5 della Regolamentazione provvisoria), ed il principio della "concentrazione" che, secondo il costante orientamento, consente l'effettuazione di uno o più scioperi locali con scioperi nazionali e/o generali.

27.6. Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990

Nel corso dell'anno 2012, la Commissione, ha proseguito la propria attività valutativa degli Accordi in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In particolare, sono stati valutati gli Accordi relativi alle seguenti aziende esercenti attività di trasporto pubblico locale: Atral s.c.r.l. di Roma (cfr. delibera del 9 gennaio 2012, n. 12/18); Navigazione Lago d'Iseo di Costa Volpino (BG) (cfr. delibera del 30 gennaio 2012, n. 12/52); Stp ATAP S.p.A. di Pordenone (cfr. delibera del 27 febbraio 2012, n. 12/99); Autoservizi Lorenzi s.r.l. di Valdagno (VI) (cfr. delibera del 27 febbraio 2012, n. 12/100).

Nel corso della propria attività di valutazione, la Commissione, come più volte in passato, ha avuto occasione di rammentare alle parti sociali l'indirizzo interpretativo, adottato con delibera del 30 settembre 2004, n. 04/548, secondo il quale *“anche in caso di disdetta, gli accordi sindacali valutati idonei hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo valutato idoneo ovvero con una regolamentazione provvisoria ... fermo restando che, nelle more della procedura, conserva efficacia l'accordo già valutato idoneo”*.

La Commissione ha ritenuto opportuno precisare espressamente che, in mancanza di accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, le aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio, per quel che riguarda la garanzia del servizio completo durante tutta la durata delle fasce (cfr. delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19), ribadendo, in ogni caso, che la Commissione non procede alla valutazione di atti unilaterali, ma unicamente di accordi conclusi tra le parti, secondo la disciplina vigente.

28. Vigili del fuoco

28.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2012, nel settore dei Vigili del Fuoco, sono state registrate 15 proclamazioni di sciopero che hanno interessato sia il personale operante presso i Comandi provinciali o regionali, sia quello impiegato presso i Comandi Nazionali.

In soli 5 casi, le proclamazioni sono state oggetto di intervento da parte della Commissione, la quale ha trasmesso indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In dette ipotesi, a seguito del provvedimento della Commissione, è sempre sopravvenuto l'adeguamento da parte dei soggetti proclamanti.

Le ragioni sottese agli stati di agitazione sindacale e, conseguentemente, agli atti di proclamazione di sciopero, attengono, principalmente, alle vertenze relative al rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto di riferimento.

In alcuni casi, invece, la conflittualità è stata originata da atti e/o provvedimenti di carattere organizzativo assunti dai Comandanti provinciali. In particolare, in un caso era stata censurata l'adozione, da parte di un Comandante provinciale, di atti unilaterali in pendenza dello stato di agitazione. La Commissione ha deliberato, però, un provvedimento di non luogo a provvedere, atteso che, dalle risultanze istruttorie, è risultata pacifica l'indilazionabilità dei provvedimenti adottati, nell'ottica di una razionale ed efficiente organizzazione del servizio pubblico essenziale.

A livello nazionale, alcune azioni di sciopero sono state poste in essere per contestare l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, e, segnatamente, per evidenziare gli effetti pregiudizievoli sull'erogazione del servizio derivanti dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

In nessun caso, comunque, è stato necessario avviare procedimenti di valutazione dei comportamenti posti in essere dai soggetti proclamanti.

29. Gli scioperi generali e plurisettoriali

Nelle sue linee di massima, l'andamento del conflitto nei servizi essenziali risente, indubbiamente, del perdurare della crisi economica globale, che ha investito gran parte dei paesi europei ed, in particolare, il nostro, con effetti recessivi che si manifestano, sia nel settore pubblico, che in quello privato.

Tale crisi, che ha inciso in modo particolare sulle piccole e medie imprese, ha determinato la chiusura di un numero rilevante di dette aziende (secondo i dati Unioncamere, nel 2012, hanno chiuso più di 380 mila imprese); una situazione questa, che contribuisce a mantenere la tensione sociale oltre un certo livello d'allarme.

Per quel che riguarda gli scioperi generali, si può rilevare come nel 2012 si assista, ad una diminuzione di essi sul piano nazionale (7 scioperi generali nazionali, in luogo dei 20 proclamati nel precedente anno).

Nel contempo, vi è un notevole incremento dell'articolazione territoriale di tali astensioni, a livello regionale (10 rispetto ai 5 del 2011) e, soprattutto, provinciale (ben 59 proclamazioni, contro i 9 del precedente anno), indetti, quest'ultimi, soprattutto nelle Regioni del Nord, dove la crisi economica ha inciso in maniera significativa sulle società che gestiscono i servizi pubblici, oltre che, in generale, sulle piccole e medie imprese.

Su tutti gli scioperi generali nazionali la Commissione è intervenuta con delle indicazioni immediate rivolte, non a chiedere la revoca *in toto* delle astensioni, ma a segnalare dei profili di illegittimità parziale, e ad invitare le organizzazioni sindacali proclamanti ad rivedere la durata dell'astensione, la collocazione oraria, ad escludere alcuni servizi o a differire la proclamazione, per motivazioni diverse (rarefazione con scioperi precedentemente proclamati, proclamazioni plurime, violazione delle franchigie elettorali).

Tutti gli interventi dell'Autorità sono stati riscontrati dai soggetti destinatari, con una percentuale di adeguamento, dunque, pari al 100%.

Anche per gli scioperi generali regionali (10 astensioni a fronte di 5 nell'anno 2011) si è registrata la stessa percentuale di adeguamento: a seguito di 7 interventi preventivi della Commissione, sono intervenute 2 revoche dell'astensione e 5 adeguamenti a quanto segnalato dall'Autorità.

A questi, si devono aggiungere 8 astensioni nazionali nel pubblico impiego, rispetto ai 17 del 2011, nonché 8 scioperi nazionali di tutto il settore generale dei trasporti, mentre lo scorso anno non si era fatto ricorso a tale tipologia di astensione.

Per lo sciopero plurisettoriale trasporti (che comprende Trasporto pubblico locale, ferroviario e marittimo), si sono registrate 4 proclamazioni di sciopero, a fronte dei 12 dell'anno precedente.

Circa le cause di insorgenza del conflitto, è emblematico che circa il 90% di queste astensioni che, nella loro dimensione nazionale o regionale e provinciale, coinvolgono tutte le categorie, siano state proclamate per rivendicazioni di carattere politico (modifiche di provvedimenti legislativi o di proposte di leggi all'esame del Parlamento); mentre soltanto il 10% sono riconducibili a cause inerenti il rinnovo o il rispetto dei Contratti collettivi di riferimento.

Nell'anno 2012, infine, si sono verificati eventi straordinari di calamità naturali, quali il terremoto che ha interessato la Regione Emilia Romagna e altre regioni del Nord Italia. A tal proposito, la Commissione ha deliberato di inviare una nota alle Organizzazioni Sindacali, invitandole a sospendere gli scioperi proclamati e ad astenersi dal porre in essere nuove proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale, per tutto il mese di maggio e giugno 2012, che comunque avessero avuto impatto con le zone interessate dal sisma. Tale appello è stato accolto favorevolmente dalle Organizzazioni Sindacali.

Stesso senso di responsabilità è stato manifestato nel mese di novembre 2012, a seguito dell'alluvione che ha investito i territori della Liguria e della Toscana, per la quale, la Commissione ha inoltrato un invito alle Organizzazioni Sindacali rivolta ad escludere dalle proclamazioni di sciopero generale in atto, le suddette Regioni.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Con riferimento al periodo esaminato, si registra una diminuzione del contenzioso. La Commissione di garanzia è stata convenuta in giudizio, a vario titolo, in tre procedimenti giudiziari proposti dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori al fine di contestare la legittimità formale o sostanziale di delibere, ovvero, per chiedere la riforma di sentenze che avevano accolto le difese della Commissione medesima.

I provvedimenti giudiziari, trasmessi dall'Avvocatura dello Stato alla Commissione, nell'anno 2012, sono stati quattro, tutti favorevoli all'Autorità di garanzia.

1.2. Impugnazioni di delibere sanzionatorie

Tra i ricorsi contro i provvedimenti della Commissione si segnala, in primo luogo, il ricorso alla Corte d'Appello di Roma – Sezione Lavoro – proposto dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Cobas PT Cub per la riforma della sentenza del Tribunale di Roma n. 3838, del 25 giugno 2011, riguardante la delibera sanzionatoria n. 07/644, adottata dalla Commissione nella seduta del 5 dicembre 2007, avente ad oggetto uno sciopero nel servizio postale.

La sentenza riguarda il computo degli intervalli tra azioni di sciopero e, in materia, è l'ultima in ordine cronologico.

Richiamando la precedente decisione¹ assunta su analoga questione, avente ad oggetto il servizio postale, e relativa a periodo di poco anteriore, il Giudice del lavoro ha ribadito il principio secondo cui gli intervalli tra azioni di sciopero devono essere computati secondo le regole generali di cui agli artt. 155 c.p.c. e 2963 c.c., e non già, come richiede l'Organizzazione sindacale nel giudizio di cui trattasi, a giorni liberi².

E', infatti, pacifico, nella giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, che, in mancanza di una espressa disposizione di legge che disponga il computo in giorni liberi, trova applicazione il principio generale riassunto col brocardo latino *dies a quo non computatur in termino, dies ad quem computatur*.

Con il ricorso, l'Organizzazione sindacale soccombente ha riproposto i motivi esposti dinanzi al giudice di prime cure, lamentando l'errata applicazione delle norme in materia di computo dei termini, e reiterando la richiesta di annullamento della delibera della Commissione.

Il contenzioso ripropone la questione della dinamica concorrenziale che si

¹ Tribunale di Roma, sentenza n. 2818 del 15 febbraio 2010. La sentenza è stata impugnata dall'Organizzazione sindacale soccombente nel giudizio.

² Nello stesso senso vedi anche Tribunale Milano 12.3.2008, n. 1104 e 23.2.2008, n. 721.

sviluppa tra le varie Organizzazioni sindacali, che, al fine di ritagliarsi maggiori spazi di visibilità, si rincorrono in una competizione quotidiana per occupare per tempo “la casella” che garantisca la *pole position* nel calendario degli scioperi.

Solo alla luce di tali considerazioni, può spiegarsi l'accanimento con cui si contesta, da parte sindacale, l'applicazione di una regola, apparentemente semplice, chiara, univoca, quale quella in materia di computo degli intervalli tra azioni di sciopero.

Nei settori caratterizzati da una frammentazione sindacale particolarmente accentuata, appare, dunque, di fondamentale importanza il ruolo «notarile» della Commissione, di certificazione formale delle proclamazioni legittime, a garanzia delle regole che tutte le organizzazioni sindacali devono rispettare.

Per la discussione della causa, il Presidente della Corte d'Appello di Roma ha fissato l'udienza per il 28 marzo 2014, e l'Autorità di garanzia si costituirà in giudizio nei termini di legge.

Il secondo ricorso notificato alla Commissione di garanzia, nell'anno 2012, ha ad oggetto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 12/270, dell'11 giugno 2012, riguardante la categoria dei tassisti.

Per una ricostruzione sistematica della vicenda, vedi *infra*, par. n. 4.

1.3. Impugnazioni di Regolamentazioni provvisorie

All'esito del procedimento di cui all'articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la Commissione di garanzia, nella seduta del 9 luglio 2012, ha adottato all'unanimità la delibera n. 12/333 di Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione della Regione Emilia Romagna.

Con ricorso al TAR Emilia Romagna, notificato in data 8 ottobre 2012, la Segreteria regionale dell'Emilia Romagna dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil ha impugnato tale delibera, sostenendo la tesi della non assoggettabilità dell'attività prestata dagli addetti al servizio di assistenza alla balneazione alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Al riguardo, infatti, il sindacato ricorrente lamenta che “*il servizio reso dai lavoratori addetti al salvamento dei bagni in mare non può essere considerato un servizio pubblico essenziale volto al godimento del diritto alla vita e alla sicurezza, né può ritenersi seriamente che vi sia un diritto a fare sempre e comunque il bagno in mare con l'assistenza di un marinaio di salvataggio*”.

Conseguentemente, a dire del sindacato, “*il diritto di sciopero dei lavoratori stagionali non retrocede al capriccio del bagnante che non rinuncia la bagno balneare in un giorno di sciopero*”.

Tra gli altri motivi del ricorso, il sindacato lamenta la carenza di motivazioni in

merito alle ragioni che hanno spinto la Commissione ad adottare la delibera di Regolamentazione provvisoria oggi impugnata.

Contesta, inoltre, alla Commissione, di aver individuato, nella Regolamentazione provvisoria citata, una misura delle prestazioni indispensabili eccessivamente gravosa e penalizzante gli interessi degli scioperanti.

La Commissione di garanzia, nel costituirsi in giudizio per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, ha ribadito l'assoggettabilità dell'attività svolta dai cosiddetti "marinai di salvataggio" alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, prevista non a garanzia dell'accesso al mare *uti homines*, quanto, piuttosto, a tutela dei fondamentali ed indisponibili diritti alla vita, alla salute, all'integrità e alla sicurezza fisica, garantiti dagli articoli 2 e 32 della Costituzione.

Per quanto concerne, poi, l'asserita carenza di motivazioni in ordine all'adozione della citata Regolamentazione, la Commissione di garanzia si è difesa sostenendo di aver deciso di dare pienezza di tutela agli interessi dell'utenza, dettando le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale addetto alle operazioni di salvataggio in mare nella Regione Emilia Romagna, una volta preso atto dell'indisponibilità delle parti sociali a raggiungere un accordo in materia di servizi minimi.

La Commissione di garanzia, dunque, in assenza di un accordo delle parti, non poteva esimersi dall'emanare una Regolamentazione provvisoria, dovendo necessariamente dare esecuzione al disposto della legge.

La legge, infatti, prevede un intervento della Commissione di tipo sostitutivo e temporaneo in caso di inerzia dell'autonomia collettiva, ovvero, in caso di inadeguatezza dei risultati raggiunti contrattualmente.

Con riferimento alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ritenute eccessivamente gravose dal sindacato, la Commissione si è difesa sostenendo di aver tenuto conto, nell'esercizio del proprio potere regolamentare, delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili, conformemente a quanto previsto dall'articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990.

In ogni caso, si è ritenuto opportuno specificare che la misura delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero (ovvero, la presenza di una postazione di salvataggio ogni 150 metri, fatte salve specifiche e motivate deroghe rilasciate dalla Regione Emilia Romagna) è stata individuata dalla Commissione, al fine di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 146.

L'udienza per la discussione nel merito, dinanzi al TAR Emilia Romagna, è stata fissata per il 27 giugno 2013.

1.4. Dovere di influenza e responsabilità sindacale. Contenzioso Taxi

Tra i ricorsi notificati alla Commissione di garanzia nel corso dell'anno 2012, vi sono quelli proposti dinanzi al Tribunale Civile di Roma, *ex* articolo 20-*bis* della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, da Legacoop - Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi; ACAI-TAM - Tassisti Artigiani Milanesi; URITAXI - Unione di Rappresentanza Italiana Tassisti, SATAM - Sindacato Artigiani Tassisti di Milano e Provincia - CNA, ATA Casartigiani, CIISA Taxi; Confederazioni Libere Associazioni Artigiane Italiane, per l'annullamento della delibera n. 12/270 dell'11 giugno 2012.

Le Associazioni sindacali hanno contestato, con ricorsi separati, i presupposti giuridici, motivazionali e fattuali della delibera n. 12/270 con la quale la Commissione, con riferimento alle manifestazioni di protesta, attuate, a partire dal 12 gennaio 2012, dai conducenti dei taxi in servizio presso i Comuni di molte città italiane, ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di € 15.000 a ciascuna Associazione ritenuta responsabile, in considerazione della gravità del comportamento, della sua portata generale su tutto il territorio nazionale, nonché del grave pregiudizio arrecato ai diritti costituzionali dei cittadini.

La netta contrapposizione di tutte le Associazioni e Organizzazioni sindacali rappresentative della categoria dei tassisti all'adozione, da parte del Governo Monti, di provvedimenti urgenti in materia di liberalizzazioni, si è tradotta immediatamente in un piano di mobilitazione generale.

La verifica della sussistenza di azioni assimilabili ad un'astensione collettiva dal servizio taxi ha necessariamente preceduto l'apertura del procedimento di valutazione della Commissione, il cui principale sforzo è stato quello di ricostruire documentalmente gli accadimenti verificatisi nelle principali città italiane, in relazione ai denunciati blocchi del servizio pubblico.

Già nel 2006, in occasione delle azioni di lotta conseguenti all'approvazione del c.d. "decreto legge Bersani" (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223), la Commissione aveva valutato negativamente le improvvisate astensioni collettive organizzate dalle Associazioni rappresentative delle diverse categorie di lavoratori autonomi (operatori del servizio taxi³, avvocati⁴, farmacisti⁵), senza le garanzie prescritte dalla legge in favore degli utenti del servizio.

Nel tempo, la Commissione si è dovuta confrontare con un conflitto collettivo che si esprime, sempre più, con modalità atipiche; il che rende particolarmente difficoltosa l'individuazione dei soggetti responsabili delle iniziative di protesta, nonché la riconducibilità delle singole manifestazioni all'ambito di applicazione della

³ Delibera n. 06/497 del 19 settembre 2006

⁴ Delibera n. 06/496 del 19 settembre 2006

⁵ Delibera n. 06/495 del 19 settembre 2006; delibera n. 06/595 del 31 ottobre 2006

legge n. 146 del 1990.

E, infatti, la proliferazione di comitati spontanei ed occasionali, che frequentemente si espongono in luogo delle organizzazioni sindacali di categoria, richiede un'attenzione speciale da parte dell'Autorità di vigilanza.

Quest'ultima è sempre più impegnata a ricercare, caso per caso, una soluzione adeguata, che tenga conto, da un lato, delle difficoltà di accertamento della responsabilità, in mancanza di una stabile interlocuzione sindacale, dall'altro, delle conseguenze dello sciopero selvaggio, particolarmente pernicioso, dal punto di vista della funzionalità dei servizi.

Inoltre, la realizzazione di forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero, le quali, per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale, hanno indotto la Commissione a riconsiderare la rigida interpretazione letterale della nozione di "astensione collettiva dal lavoro" ed a sottoporre tali forme di lotta atipiche agli obblighi di legge in materia di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti.

Le medesime considerazioni sono alla base del consolidato orientamento dell'Autorità di garanzia in materia di assemblea, al fine di evitare l'utilizzo improprio del relativo diritto, quale surrogato funzionale dello sciopero, con intento elusivo della relativa normativa.

Conseguentemente, - afferma la Commissione - *"ogni assemblea che - pur convocata ai sensi dell'articolo 20 della legge 300/1970 - si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi"* è da considerare *"astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge 146/1990 e successive modifiche, laddove incidente su servizi pubblici essenziali"*⁶.

Le difficoltà di accertamento sopra rappresentate si accentuano quando l'astensione riguarda i lavoratori autonomi, per i quali il meccanismo sanzionatorio, previsto dall'articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, è più complesso.

Non essendo, infatti, prospettabile, per tale categoria di lavoratori, l'azione disciplinare della controparte datoriale, la norma prevede una sanzione amministrativa pecuniaria, sia per le associazioni o organismi rappresentativi che abbiano promosso un'astensione illegittima, sia per i singoli partecipanti, obbligati in solido.

Pertanto, è evidente che, quando le azioni conflittuali illegittime riguardano i lavoratori autonomi, il rischio di impunità è particolarmente accentuato giacché

⁶ Delibera n. 04/212 del 1° aprile 2004

risulta più agevole l'elusione della legge attraverso astensioni non precedute da un formale atto di proclamazione.

E' questo il motivo per il quale la Commissione è molto attenta a distinguere i casi di vere e proprie astensioni spontanee, riconducibili all'iniziativa dei singoli lavoratori, dalle manifestazioni organizzate da soggetti collettivi sebbene non formalmente preavvisate⁷.

Con la delibera in epigrafe, l'*Authority* ha sanzionato le Associazioni e Organizzazioni sindacali dei tassisti - riunitesi a Bologna in data 11 gennaio 2012 nel c.d. "Parlamentino Nazionale Taxi" - che, nel proclamare lo stato di mobilitazione nazionale per protestare contro le iniziative del Governo in materia di liberalizzazione delle licenze taxi, deliberavano una serie iniziative di natura assembleare/partecipativa, invitando i propri iscritti a coordinare le stesse con il parlamentino nazionale, finalizzate ad una "*sensibilizzazione dei cittadini, dell'utenza, degli amministratori Regionali, Provinciali, Comunali*", in merito alla vertenza in atto.

Contestualmente, le suddette Associazioni convocavano un'Assemblea Nazionale di categoria a Roma per il giorno 16 gennaio, "con la presenza di tassisti liberi dal servizio", con la precisazione che "*l'assemblea delibererà sullo scioglimento dei turni sul territorio Nazionale a partire dal giorno 17*".

La Commissione è pervenuta alla conclusione che le molteplici manifestazioni di protesta, attuate con diversa durata e modalità dai tassisti, nelle principali città italiane, non fossero ascrivibili ad iniziative isolate di singoli lavoratori, ma avessero una matrice comune, essendo riconducibili ad una iniziativa concertata a livello nazionale.

La relazione logica e cronologica tra gli eventi è stata ritenuta dirimente per provare la sussistenza di un immediato e diretto rapporto di causalità tra la proclamazione delle iniziative di lotta, da parte del "Parlamentino Nazionale Taxi", e le astensioni dal lavoro effettuate dagli appartenenti alla categoria dei tassisti.

Significativa, in tal senso, è stata considerata la circostanza che dalla giornata immediatamente successiva alla proclamazione dello stato di mobilitazione fossero state organizzate, nelle principali città italiane, assemblee, da parte degli appartenenti alla categoria dei tassisti, che avevano comportato astensioni collettive dal servizio.

Inoltre, l'espresso invito, rivolto dalle Associazioni di categoria, ad intraprendere, a livello locale, "*iniziative coordinate*" "*con il parlamentino nazionale*" "*di natura assembleare/partecipativa*" si è rivelato, nei fatti, - secondo la Commissione - un'incitazione, rivolta ai propri iscritti, a riunirsi in assemblea con il rischio, concreto e presumibile, considerata la delicatezza della vertenza ed i noti precedenti, di interruzione del servizio.

⁷ cfr. delibere n. 08/91 del 28 febbraio 2008 e n. 08/333 del 3 luglio 2008

Peraltro, le modalità di attuazione della protesta, organizzata in luoghi pubblici, coincidenti con punti nevralgici delle città, ed i conseguenti effetti pregiudizievoli sugli utenti del servizio provano - secondo la Commissione - che non si è trattato di un singolo episodio "sfuggito al controllo" degli organizzatori, bensì di una chiara volontà di porre in essere un'attività di concertazione e di proselitismo, potenzialmente idonea a coinvolgere anche tassisti in servizio, con un effetto vulnerante alla normale circolazione nelle strade urbane.

Sotto il profilo oggettivo, la valutazione negativa del comportamento, formulata dalla Commissione di garanzia, si fonda sulla violazione del "dovere di influenza" che impone al sindacato, promotore di un'azione di protesta, di porre in essere ogni accorgimento per impedire che la protesta medesima sia attuata in violazione delle regole, realizzando una concreta azione dissuasiva o sanzionatoria, nei confronti dei singoli associati che abbiano violato eventuali disposizioni. Ciò, peraltro, in coerenza con il principio generale per cui non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo (cfr. articolo 40, comma 2, c.p.).

Non di responsabilità oggettiva, dunque, si tratta, ma della violazione di un autonomo obbligo, gravante sui soggetti collettivi che pianificano una mobilitazione di protesta, che impone, una volta proclamata l'agitazione, di porre regole chiare e di renderle note a tutte le articolazioni periferiche del sindacato stesso, in modo che ogni singolo lavoratore sappia o sia messo facilmente nelle condizioni di conoscere quali siano i limiti all'esercizio del proprio diritto all'astensione dal lavoro.

Ricorre, secondo la ricostruzione della Commissione, l'inadempimento di un obbligo giuridico di agire, o meglio, di impedire quei fatti illeciti compiuti dai soggetti appartenenti alla categoria, rispetto ai quali l'organismo rappresentativo ha una responsabilità di tipo omissivo; e ciò sia che si voglia configurare l'illecito di natura civile (articolo 2055, comma 2, c.c.), sia che lo si voglia qualificare di natura amministrativa, in relazione agli omessi controlli, cui sono tenute le persone rivestite di autorità, direzione o vigilanza rispetto agli autori materiali della violazione (articolo 6, comma 2, della legge n. 689/81).

E, infatti, la indistinta responsabilità solidale prevista dalla legge, con riferimento alle associazioni e organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, da un lato, e i singoli lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, dall'altro, prescinde dall'accertamento della intenzionalità della violazione delle norme e scaturisce anche dalla semplice negligenza o dall'omesso controllo o intervento da parte di chi, dopo aver "aperto" uno stato di mobilitazione, in un contesto già duramente conflittuale, non ne governa gli effetti.

Nel caso *de quo*, caratterizzato da un prevedibile rischio di degenerazione della protesta, si rendeva, pertanto, necessario un esercizio ancor più scrupoloso del

“dovere di influenza” ed una più palese dissociazione da parte di chi non si riconosceva nelle modalità di attuazione della protesta medesima; e ciò, anche in coerenza con il generale principio di buona fede e correttezza fissato dall’articolo 1175 c.c. e richiamato dall’articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, che stigmatizza eventuali forme sleali di azione sindacale.

Laddove tale formale dissociazione è mancata, la Commissione ha deliberato la sanzione *“dovendosi ritenere provata la consapevole accettazione, da parte delle organizzazioni, del rischio di eventi illegittimi”* e ciò, indipendentemente dagli specifici comportamenti illeciti posti in essere dai tassisti, *uti singuli*.

Peraltro, una ulteriore prova della responsabilità è rappresentata dal principale argomento difensivo offerto dalle Associazioni poi sanzionate: la garanzia dei servizi minimi in occasione delle azioni di protesta, non può essere una scriminante, dal momento che, solo in caso di sciopero, sussiste l’obbligo di garantire delle soglie minime di servizio attraverso le prestazioni indispensabili, mentre, invece, fuori dalle ipotesi di sciopero il servizio deve essere garantito nella sua totalità e senza limitazione alcuna.

Con i ricorsi, sopra citati, le associazioni rappresentative dei tassisti hanno smentito la imputazione alle stesse dei comportamenti omissivi contestati dalla Commissione, ed eccetto la erronea ed arbitraria qualificazione delle assemblee ed iniziative spontanee di protesta, quali astensioni dirette o indirette dal lavoro o forme anomale di sciopero o protesta sindacale, l’uso improprio del concetto di “dovere di influenza sindacale” irriferribile alla fattispecie concreta, nonché *“l’uso in conferente, inappropriato e privo di divisibilità giuridica delle argomentazioni motivazionali addotte a presupposto e giustificazione del riconoscimento di una responsabilità delle esponenti”*.

In particolare, è stata evidenziata, dalle associazioni ricorrenti, la particolare scrupolosità con la quale era stato redatto dal Parlamentino Nazionale dei Tassisti il documento dichiarativo dello stato di agitazione dell’11 gennaio 2012; ciò al fine di indicare alle realtà locali precise e dettagliate “regole chiare e chiari limiti operativi”.

Con tale documento, le Organizzazioni sindacali *“avevano inteso garantirsi la direzione ed il controllo delle modalità attuative sul territorio dello stato di agitazione da parte delle realtà locali e dei singoli tassisti rivendicando e prevedendo un meccanismo di preventivo coordinamento obbligatorio in grado di riservare alle stesse un reale potere interdittivo di eventuali forme di agitazione non previamente condivise o di comportamenti potenzialmente illegittimi”*.

Rispetto alle assemblee ed iniziative spontanee successivamente promosse sul territorio e riconducibili - secondo i ricorrenti - ad iniziative autonome di singoli gruppi di tassisti, le Organizzazioni sindacali si sarebbero immediatamente dissociate; pertanto, con riferimento alle astensioni dal lavoro, sarebbe esclusa

qualsiasi forma di responsabilità dei soggetti collettivi.

La Legacoop e la Confederazione Libere Associazioni Artigiane hanno, altresì, eccetto il difetto di legittimazione passiva, in considerazione della natura di associazione di “secondo grado”, propria delle ricorrenti, che annoverano tra i propri iscritti esclusivamente delle cooperative e, conseguentemente, non sono rappresentative di singoli professionisti, lavoratori autonomi o singoli imprenditori - come le Associazioni o Organizzazioni sindacali - ma, esclusivamente, di “associazioni di tutela e rappresentanza delle cooperative associate”.

La Commissione di garanzia, costituendosi in giudizio, ha contestato le eccezioni delle Associazioni ricorrenti. Ricostruendo l'*iter* logico seguito nella elaborazione della delibera impugnata, è stato, in particolare, chiarito che non trattasi assolutamente di una responsabilità oggettiva, come erroneamente qualificata dalle ricorrenti, ma di una responsabilità derivante dal “dovere di influenza sindacale” sugli iscritti, che impone di gestire lo stato di agitazione in modo tale da assicurare comunque il rispetto delle regole fondamentali al fine di non ledere i diritti, del pari fondamentali, di altre categorie di persone (utenti, cittadini, lavoratori, etc...).

Una tale responsabilità è in linea con i più consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di nesso di causalità, ed infatti si basa proprio sull'applicazione del principio stabilito dall'articolo 40, comma 2, c.p..

In materia, la Suprema Corte di Cassazione è ferma nel ritenere che il soggetto su cui gravano obblighi di garanzia è responsabile dei comportamenti, anche anomali, dei soggetti controllati, con la sola eccezione dei soli comportamenti abnormi (cfr. Cass. pen., sez. IV, 17 febbraio 2009, n. 15009).

Nel caso di specie, non si può non ritenere abnorme il comportamento di alcuni lavoratori che, dopo la dichiarazione dello stato di agitazione da parte di tutte le sigle sindacali della categoria, si astengono dal lavoro senza rispettare le norme in materia di sciopero, causando così seri pregiudizi ai diritti, anch'essi di rilevanza costituzionale, di altre categorie di soggetti.

La partecipazione delle Associazioni sanzionate al c.d. “*parlamentino nazionale dei tassisti*” è la prova più evidente del ruolo tutt'altro che marginale che le stesse hanno avuto nelle proteste dei giorni successivi. Proprio in tale riunione, infatti, è stato proclamato lo stato di agitazione e sono state consigliate iniziative di natura assembleare/partecipativa; proprio quelle iniziative che sono state causa dei noti disagi e disservizi.

Le stesse Associazioni e Organizzazioni sindacali, affermando di aver assicurato i “*servizi minimi sociali*”, dimostrano che di sciopero si trattava, poiché altrimenti il servizio avrebbe dovuto atteggiarsi a regolare, senza alcuna limitazione di sorta.

Impossibile poi sostenere, come pure fanno i ricorrenti, che tutte le manifestazioni svoltesi in moltissime città italiane e con tempi e modalità alquanto

simili tra loro, possano considerarsi come autonome forme di protesta, nate in modo del tutto spontaneo da singoli lavoratori, le coincidenze apparendo in effetti troppe e fin troppo convergenti tra loro.

Quanto, infine, ai comunicati delle Associazioni, volti ad invitare i tassisti a riprendere il servizio, bisogna evidenziare come non sia sufficiente a sollevare le Associazioni medesime dalle proprie responsabilità.

La Commissione di garanzia ha ritenuto che delle aperte ed esplicite dissociazioni dalle azioni collettive rilevino come adempimento del c.d. “*dovere di influenza sindacale*”, ed in tal senso ha valutato positivamente il comportamento dell’unica associazione che ha preso le distanze da quanto stava avvenendo (nn. 33 - 34 dei “*considerato*” della deliberazione impugnata).

Tuttavia, semplici inviti a “*lavorare normalmente e a partecipare esclusivamente alle iniziative che non prevedano interruzione del servizio*”, non possono considerarsi come una sufficiente dissociazione dai gravissimi episodi allora in atto e come una seria presa di posizione nei confronti di chi ha violato le regole per un corretto esercizio del diritto di sciopero in un settore così delicato come quello dei taxi. Comunicati di questo tipo appaiono più come un’operazione di facciata, privi di una vera contestazione dei comportamenti illegittimi tenuti dai lavoratori in sciopero.

Con riferimento alla asserita carenza di legittimazione passiva, la Commissione ha precisato che, parlando delle “*associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori*”, il comma 4 dell’articolo 4 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha inteso estendere il più possibile la platea di soggetti potenzialmente destinatari delle sanzioni della Commissione di garanzia.

Il fatto di non essere un’organizzazione sindacale non incide, quindi, sull’assoggettabilità alle decisioni della Commissione, essendo pur sempre, come affermato nel ricorso introduttivo, “*una tipica associazione di «secondo grado»*” possibile destinataria, pertanto, delle sanzioni *ex* articolo 4, comma 4, della legge 146 del 1990.

Invero, non essendo stato attuato l’articolo 39 della Costituzione, è evidente che il dettato dell’articolo 4 della legge 146 del 1990 sia atto a ricomprendere, tra i soggetti legittimati passivi alle sanzioni della Commissione, qualsiasi tipo di ente in grado di svolgere funzioni attive nell’organizzare i lavoratori, a qualsiasi livello; questo proprio per scongiurare il pericolo che la forma giuridica scelta nel caso concreto costituisca uno scudo per evitare le responsabilità gravanti sulle organizzazioni di lavoratori, specie nella delicata materia dei servizi pubblici essenziali, che coinvolgono, come noto, diritti fondamentali dell’utenza.

L’asserita natura di “*associazione di secondo grado*” non esimeva

l'Associazione dallo svolgere, in un caso come quello di specie, il suo dovere di influenza sindacale, poiché, come evidenziato nell'istruttoria della deliberazione impugnata, direttamente coinvolta nelle manifestazioni di protesta che hanno condotto all'adozione della delibera n. 12/270.

Tale dovere era ben chiaro anche alle ricorrenti al punto che si sono rese protagoniste del tentativo volto ad arginare le violazioni a detta normativa. Un simile comportamento non avrebbe avuto ragion d'essere se non in un'ottica di "*dovere di influenza sindacale*", che, quindi, si sapeva sussistere in capo alla Associazioni di categoria.

Al di là dell'esito processuale che la questione avrà, è utile evidenziare gli sforzi ermeneutici dell'Autorità di garanzia, nel tentativo di impedire meccanismi elusivi della normativa, ponendo al centro della propria azione i diritti dei cittadini utenti e le soluzioni per assicurarne una tutela effettiva e puntuale.

Deve segnalarsi che, allo stato, la giurisprudenza ha univocamente condiviso il percorso elaborativo effettuato dalla Commissione, con riferimento alla materia trattata.

In particolare, nell'anno in esame, merita di essere menzionata, per la chiarezza e l'accuratezza della relativa motivazione, la sentenza n. 3685 del 23 aprile 2012 - acquisita dopo l'adozione della delibera fin ora commentata - con la quale la Corte d'Appello di Roma, accogliendo i rilievi dell'Autorità di garanzia, ha riformato la sentenza n. 10266 del 28 maggio 2007, con la quale il Tribunale di Roma aveva annullato la delibera n. 06/497 del 19 settembre 2006, adottata dalla Commissione nei confronti delle Associazioni dei tassisti, in occasione delle astensioni selvagge del 2006.

Con la sentenza n. 10266/07, il Tribunale, pur riconoscendo la palese illegittimità delle astensioni verificatesi in alcune delle maggiori città italiane, perché realizzate in maniera gravemente pregiudizievole dei diritti dell'utenza, aveva ritenuto di annullare la sanzione comminata dalla Commissione di garanzia al Coordinamento Taxi Italiano, perché non sarebbe «*stata raggiunta la prova tranquillante e certa del supposto coordinamento delle rilevate manifestazioni di protesta dei tassisti ... e della riconducibilità anche sotto il profilo della mera agevolazione delle pur irregolari proteste valutate dalla Commissione al Coordinamento Taxi Italiano*».

La citata sentenza del Tribunale di Roma veniva impugnata in grado di appello dalla Commissione di garanzia.

Nel quadro generale delle pronunce giurisprudenziali riguardanti le astensioni improvvise dei lavoratori autonomi, tale sentenza era l'unica che rigettava le istanze della Commissione.

Tuttavia, anche prescindendo dallo specifico caso esaminato, la Commissione di

garanzia ha immediatamente espresso le proprie forti preoccupazioni che l'orientamento rigoroso seguito dal Tribunale di Roma, ove confermato, potesse, in futuro, finire col produrre l'effetto paradossale di consentire l'impunità in casi di massimizzazione del danno per l'utenza.

La Corte d'Appello Roma, con la sentenza n. 3685 del 23 aprile 2012, accolta dalla Commissione con particolare favore, ha annullato la sentenza di primo grado riconoscendo la fondatezza del principio affermato dall'Autorità di garanzia.

In particolare, la Corte ammette che il Tribunale, pur sforzandosi di accertare la sussistenza di un apporto concorsuale delle associazioni appellate rispetto alle illegittime manifestazioni di protesta, è andato alla ricerca solo di un comportamento commissivo.

Secondo la Corte, invece, *«il titolo che giustifica la responsabilità solidale delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria può essere rappresentato anche da un comportamento omissivo, che sia qualificato in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, rectius di impedire quei fatti illeciti così configurati dalla legge n. 146/1990, con conseguente diverso criterio di riparto dell'onere probatorio (articolo 2697 c.c.)»*.

L'articolo 2-bis della legge n. 146 del 1990 estende i limiti dettati per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali anche all'astensione collettiva dalle prestazioni da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori che incide sulla funzionalità dei servizi pubblici. Anche tale astensione deve essere, quindi, esercitata nel rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili.

Ogni associazione od organismo rappresentativo della categoria assume la direzione e la vigilanza nei confronti degli appartenenti alla categoria in relazione all'esercizio di quelle libertà che si traducono in una astensione collettiva delle prestazioni ai fini di protesta o di rivendicazione.

Sussiste, pertanto, - a parere del collegio giudicante - una responsabilità solidale delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria, con conseguente applicazione delle relative sanzioni, non solo quando queste abbiano proclamato, organizzato, patrocinato o agevolato la protesta illegittima, ma anche nel caso in cui, con un comportamento omissivo, abbiano impedito il verificarsi di illegittime manifestazioni di protesta da parte degli operatori del settore del servizio taxi. Sono, quindi, da imputare anche alle organizzazioni rappresentative, sotto il profilo della causalità omissiva, le contestazioni sanzionate dalla Commissione.

Il regime particolarmente rigoroso della responsabilità solidale, previsto dalla legge a carico delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria, riveste - secondo il collegio giudicante - una fondamentale funzione di garanzia, a tutela dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di consumatori e utenti.

E, vista l'alta rilevanza dei diritti in questione, il legislatore pretende che un "garante" vi sia, non soltanto nella fase di regolazione generale, ovvero, particolare del singolo conflitto, ma anche nella fase di attuazione, affidandone la relativa funzione "ai soggetti che – per il loro diretto e d immediato coinvolgimento – possono appunto assicurarne l'effettività, ossia a quei soggetti collettivi (di categoria) che, esercitando il loro tipico potere rappresentativo degli interessi della categoria di riferimento, assumano l'iniziativa della protesta".

Tale funzione di garanzia impone ai medesimi organi rappresentativi un preciso "obbligo giuridico di agire" di duplice contenuto: 1) assumere l'iniziativa della protesta in modo legittimo; 2) controllare che i singoli attuino la protesta in modo legittimo, ossia con astensioni dalle prestazioni che siano conformi alle legittime modalità indette o proclamate.

Nel caso di specie, la Corte ha riscontrato la sussistenza di due comportamenti, entrambi omissivi, che costituiscono concause, sotto il profilo della causalità omissiva, rispetto alle condotte dei singoli ed agli eventi pregiudizievoli per i diritti della persona costituzionalmente garantiti.

In particolare, pur essendo l'iniziativa di protesta legittima, l'organismo rappresentativo si è astenuto da ogni intervento di controllo nei giorni immediatamente successivi e si è limitato alla mera e tardiva revoca formale del fermo, senza adottare tutte le necessarie e doverose iniziative di vigilanza, di direzione e di intervento volte ad impedire l'illecito altrui.

Con la conseguenza che trova applicazione quel principio di equivalenza fra omissione e commissione, - peraltro invocato dalla Commissione anche nell'ultimo provvedimento sanzionatorio - dettato dall'articolo 40, comma 2 c.p. «non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo».

1.5. Contenzioso autotrasportatori

Il medesimo *iter* argomentativo è stato seguito dalla Corte D'Appello di Roma - Sezione Lavoro, nella sentenza n. 2604 del 21 marzo 2012, depositata in data 31 maggio 2012, nella causa promossa da Cna Fita e Confartigianato Trasporti, contro le decisioni della Commissione di garanzia in merito alle astensioni "tir selvaggio" del dicembre 2007.

Il giudizio riguarda gli autotrasportatori, categoria di lavoratori autonomi analoga a quella dei tassisti; pertanto, la questione di principio è identica a quella sopra descritta e sostanzialmente equivalenti sono le conclusioni a cui pervengono i Giudici.

La sentenza è stata pronunciata all'esito del giudizio d'appello promosso dalle Associazioni di categoria avverso la sentenza del Tribunale di Roma – Sezione Lavoro - n. 20118 del 10 dicembre 2008, che sanciva il c.d. dovere di influenza

sindacale, in capo al sindacato.

Secondo il giudice di prime cure, le Organizzazioni e Associazioni sindacali, una volta proclamata l'agitazione, devono porre regole chiare, renderle note a tutte le articolazioni periferiche del sindacato stesso in modo che ogni singolo lavoratore sappia o sia messo facilmente nelle condizioni di conoscere quali siano i limiti assolutamente invalicabili al proprio diritto all'astensione dal lavoro.

Inoltre, affermava il Giudice di prime cure, grava sul sindacato, laddove poi venga a conoscenza, anche attraverso la stampa, di gravi fatti costituenti violazione dei suddetti limiti, l'obbligo, al fine di evitarne la reiterazione, di ribadire la chiarezza delle regole e la loro operatività, di condannare anche pubblicamente gli episodi stessi e di adottare i provvedimenti opportuni, anche richiamando pubblicamente tramite i propri organi interni gli iscritti al rispetto delle regole e dissociandosi dalle forme non corrette di sciopero.

In appello le Organizzazioni sindacali avevano riproposto la tesi contenuta nell'originario ricorso circa l'insussistenza della responsabilità degli effetti pregiudizievoli dei blocchi stradali effettuati nel mese di dicembre del 2007, deducendo che non poteva configurarsi una responsabilità oggettiva del sindacato per episodi comportamentali ascrivibili ai propri iscritti. In sostanza, una volta "proclamato correttamente" e, cioè, una volta comunicata alla Commissione di garanzia l'intenzione di voler promuovere e organizzare la protesta nel rispetto del Codice di autoregolamentazione, nulla più sarebbe imputabile ai soggetti proclamanti. Ogni responsabilità per i fatti accaduti, a dire degli appellanti, dovrebbe ricadere soltanto sugli autotrasportatori, *uti singuli*.

Anche nel giudizio *de quo*, è stato confermato l'orientamento della Commissione.

La Corte d'Appello di Roma, con la sentenza n. 2604/12, ha, infatti, riaffermato i contenuti della sentenza di primo grado e, conseguentemente, la legittimità della delibera della Commissione.

Secondo i Giudici, l'articolo 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990 obbliga tutti i soggetti, individuali o collettivi, che attuano o semplicemente promuovono uno sciopero ad effettuare o consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili. Pertanto, sussiste la responsabilità del sindacato promotore dello sciopero quando le modalità attuative della protesta sono tali da non assicurare l'effettuazione delle prestazioni essenziali. Ne deriva che sono responsabili della gravità della situazione derivante dai blocchi stradali quelle organizzazioni dei lavoratori che non intervengono al fine di dar corso all'interruzione della protesta.

Recita la sentenza: «Le associazioni appellanti non possono lamentare una assenza di responsabilità adducendo che il fenomeno dei blocchi stradali era stato causato da incontrollate iniziative dei singoli: non è invero in discussione che le

associazioni predette erano state poste a conoscenza della situazione e che, pertanto, avevano certamente l'obbligo di intervenire per far cessare siffatta modalità di protesta, nel rispetto del generale dovere indicato dall'articolo 2, comma 3 della legge sullo sciopero in base al quale i soggetti promotori dello sciopero devono assicurare l'effettuazione delle prestazioni indispensabili».

Tale obbligo è stato anche ribadito dal Supremo Collegio (Cass. n. 9876/ 2008) che, in merito, ha confermato come «al fine di garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della personalità di fondamentale e primaria rilevanza costituzionalmente tutelati – quali sono il diritto alla libertà di circolazione assicurato dai trasporti pubblici (specialmente per le fasce sociali più deboli), nonché gli altri diritti indicati dal legislatore nell'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990 (di attuazione della riserva di legge di cui all'articolo 40 della Costituzione) e per assicurare l'effettività dei diritti medesimi nel loro contenuto precipuo, la legge n. 146 citata pone l'obbligo di effettuare o consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, cioè l'esecuzione dei servizi pubblici essenziali. Tale obbligo incombe su tutti i soggetti, individuali o collettivi, che attuano o semplicemente promuovono lo sciopero».

Si consolida, così, anche nella giurisprudenza, un principio affermato con forza dall'Autorità di garanzia, in merito alla responsabilità degli organismi rappresentativi di una categoria di lavoratori ogni qualvolta venga accertato un “apporto concorsuale”, anche di tipo omissivo - ai sensi dell'articolo 40, comma 2, c.p. -, alle illegittime manifestazioni di protesta poste in essere dai singoli lavoratori.

Quanto all'ecceppata inapplicabilità del Codice di autoregolamentazione dell'autotrasporto per conto terzi, per la mancata sottoscrizione dello stesso e per la ritenuta sua inefficacia *ultra partes*, la Corte d'Appello ha confermato il principio enunciato, sia pure *incidenter tantum*, dal Giudice di primo grado, secondo cui, pur non avendo i soggetti proclamanti sottoscritto il Codice di autoregolamentazione del 20 giugno 2001, gli stessi hanno espressamente dichiarato di attenersi alla normativa prevista dal medesimo Codice.

Sotto questo aspetto, la Commissione aveva ritenuto di dover confutare, nella memoria difensiva, il principio sancito nella sentenza di primo grado, valutando le conclusioni del giudice del tutto errate e rischiose, anche ai fini delle pericolose ricadute che esse potrebbero causare in termini di attuazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a garanzia della quale è stata istituita la Commissione.

E, infatti, secondo un consolidato orientamento, poi recepito dal legislatore con la novella del 2000⁸, le discipline di settore contrattuali, in materia di

⁸ Essa prevede l'obbligatorietà *ex lege* dei codici di autoregolamentazione nel settore del lavoro autonomo, rendendo operativo anche nei confronti dei codici valutati idonei dalla Commissione di garanzia l'obbligo legale dell'osservanza delle relative previsioni.

regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in quanto valutate idonee dalla Commissione, costituiscono imprescindibili parametri di riferimento, ai fini della valutazione degli scioperi, da chiunque proclamati o attuati, nelle aziende rientranti nell'ambito di applicazione degli accordi stessi.

E ciò sulla falsariga di quanto avviene per gli accordi sindacali, come affermato dalla Corte costituzionale⁹, secondo cui gli accordi valutati idonei dalla Commissione, proprio in virtù della valutazione di idoneità, si impongono al rispetto di tutti i soggetti coinvolti nel servizio, anche di quelli che non li abbiano sottoscritti.

La riconducibilità della efficacia generalizzata alla delibera di valutazione di idoneità della Commissione rende del tutto irrilevante che l'oggetto della valutazione sia un atto unilaterale o un contratto, dal momento che la legge n. 146 del 1990, novellata, vincola al rispetto delle prestazioni indispensabili sia i lavoratori autonomi che, non avendo controparte, adottano codici di autoregolamentazione, sia i lavoratori subordinati, che, necessariamente, devono contrattare con la controparte datoriale le prestazioni minime.

In merito a questo specifico profilo, la sentenza appare un po' lacunosa, essendosi limitati i giudici a confermare la sentenza di primo grado dichiarando infondato il motivo contenuto nel ricorso in appello.

1.6. Competenza per territorio

Altra questione fondamentale che sembrerebbe avere trovato definitiva soluzione è quella che attiene alla individuazione della competenza per territorio del Giudice del lavoro in caso di impugnazione di delibere sanzionatorie della Commissione di garanzia.

L'articolo 20-*bis* della legge n. 146 del 1990 del resto, con non felice formulazione, si limita a prevedere soltanto che «contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al Giudice del lavoro».

Al riguardo, proprio muovendo dal dato testuale di non univoca interpretazione, la Commissione, da tempo, sostiene che la disposizione in questione deve essere letta in continuità con la precedente competenza esclusiva del TAR Lazio, che, a sua volta, si fondava sulla circostanza che la Commissione di garanzia, istituita dalla legge come Autorità amministrativa indipendente insediata in Roma, non si è mai avvalsa, né a tutt'oggi si avvale, di organi periferici od uffici decentrati.

Sulla base di questa considerazione, la Commissione sostiene che competente per territorio sia il Tribunale Lavoro di Roma.

Questa conclusione appare, altresì, confermata anche dall'applicazione della normativa di carattere generale. In particolare, dovendosi escludere l'operatività dei

⁹ Corte cost. n. 344 del 1996

criteri dettati dall'articolo 413 c.p.c., posto che non si è in presenza di una delle fattispecie previste dall'articolo 409 c.p.c., e trattandosi di controversia in cui è convenuta un'Amministrazione dello Stato, è sembrata inevitabile l'applicazione dell'articolo 25 c.p.c., che individua il foro competente nel «luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione».

L'opzione ermeneutica indicata dalla Commissione di garanzia, che afferma in via esclusiva la competenza territoriale del Tribunale del lavoro di Roma, ha trovato, nel tempo, numerose conferme giurisprudenziali (cfr. Tribunale Cagliari 10.2.2004, n. 135, Tribunale Nuoro 26.9.2005, r.g. 345/2004, Tribunale Messina 7.12.2005, n. 4102, Tribunale Potenza n. 1064 del 2006; Tribunale Potenza 6.2.2007, n. 202, Tribunale Frosinone 12 luglio 2007, n. 1014).

Di contro, soprattutto il Tribunale di Milano prima, e la Corte di Appello di Milano poi, hanno, nel recente passato, ritenuto di dovere affermare la loro competenza per territorio (cfr. Tribunale Milano, 30.3.2005 nella causa FP CGIL, Segreteria Territoriale di Milano c./ Commissione di Garanzia e Istituto Ortopedico Galeazzi, confermata, sia pure con diversa motivazione, in grado di appello, da Corte di Appello Milano 29.10.2007 n. 977; e vd. Anche Tribunale Napoli 20.06.2006 n. 18618). S

Senonché, dal 2009, anche la Corte di Appello di Milano sembra aver mutato avviso e convergere sull'opzione sostenuta dalla Commissione di garanzia, secondo cui è competente il Tribunale di Roma (Corte di Appello Milano 20.3.2009, n. 248 e 24.2.10, n. 136).

E' opportuno segnalare che, pur giungendo le sentenze della Corte di Appello di Milano, dianzi citate, alle medesime conclusioni, diverso è il percorso motivazionale seguito dai giudici.

E, infatti, mentre nella prima sentenza si accoglie l'*iter* logico suggerito dalla Commissione; con la seconda pronuncia la Corte di Appello – una volta rigettata l'ipotesi della applicazione dell'articolo 12 della legge n. 689 del 1981, atteso che «non si tratta nella specie di materia previdenziale», così come l'applicabilità dell'articolo 413 c.p.c. «non trattandosi di controversia attinente a rapporto di lavoro», quando «semmai, si tratta nella specie di sanzione civile» – ha concluso nel senso che «benché l'amministrazione sia nella specie parte convenuta (si che l'appellata ha fatto riferimento al secondo comma del citato articolo 25 c.p.c.) pare difficile, perverso, far riferimento al forum *distinctae solutionis*, in quanto la causa non ha oggetto l'adempimento di un'obbligazione (tale è semmai quella imposta a Poste Italiane che deve versare l'importo dei contributi alla Direzione generale dell'Inps, l'una società e l'altro ente aventi sede in Roma, con conseguente eventuale rilievo di tale luogo ai sensi dell'articolo 1182 c.c.) e neppure al forum *rei sitae*, non apparendo che, come ritenuto in alcune pronunce di merito citate dall'appellata, la

delibera oggetto del contendere possa essere considerata una cosa mobile». Ne consegue che, «secondo il combinato disposto degli artt. 19 e 25 primo comma c.c., il “luogo” che viene nella specie in rilievo è quello dove ha sede la Commissione di Garanzia che ha emesso la deliberazione oggetto di impugnazione».

L'anno 2012 ha visto consolidarsi ulteriormente l'orientamento giurisprudenziale in materia di competenza, con le Ordinanze del Tribunale Napoli - sezione distaccata di Ischia - 29.02.12, n. 377, e del Tribunale Nuoro, 19.06.2012.

Entrambi i Giudici, accogliendo le argomentazioni della Commissione, hanno convenuto di dover escludere l'operatività dei criteri dettati dall'articolo 413 c.p.c., poiché in questo genere di controversie, pur devolute alla competenza del giudice del lavoro, la Commissione non compare come datore di lavoro, ed hanno, altresì, ammesso che la legge n. 146 del 1990 detta una regolamentazione speciale che non consente l'applicazione della disciplina generale, in materia di sanzioni amministrative, contenuta nella legge n. 689 del 1981 che prevede che l'opposizione all'ordinanza ingiunzione si proponga al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione (cfr. articolo 22).

Conseguentemente, tanto il Tribunale Napoli quanto il Tribunale Nuoro hanno dichiarato l'incompetenza del Tribunale adito in favore del Tribunale di Roma, riconoscendo l'applicabilità dell'articolo 25 c.p.c., secondo periodo, che, per le ipotesi in cui sia convenuta un'Amministrazione dello Stato, stabilisce che la competenza si determina con riguardo al giudice del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione. In particolare, trova applicazione il primo dei criteri sopra indicati, ovvero quello del luogo in cui è sorta l'obbligazione poiché è proprio in ragione dell'obbligo scaturente dalla delibera che la Commissione viene convenuta in giudizio censurando la fondatezza dei presupposti di applicazione della sanzione e, dunque, della delibera che ha accertato la violazione. Alla luce di tale criterio, il ricorso proposto avverso la delibera della Commissione di garanzia deve essere incardinato dinanzi al giudice del luogo in cui tale Autorità esercita la propria funzione, ovvero il Tribunale di Roma, in funzione di Giudice del Lavoro.

1.7. Servizi strumentali

In tema di strumentalità del servizio, e di individuazione della disciplina applicabile, merita menzione la sentenza n. 6868 del 18 settembre 2012, depositata in data 28 settembre 2012, con la quale la Corte d'Appello di Roma - Sezione Lavoro, respingendo l'appello proposto dalle Organizzazioni sindacali ricorrenti, ha confermato la sentenza di primo grado che accoglieva la posizione difensiva della Commissione di garanzia.

Le Segreterie Provinciali di Venezia delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiluc Uil, con atto del 30 novembre 2010, avevano proposto

ricorso in appello per la riforma della sentenza n. 9790 del 31 maggio 2010, con la quale il Tribunale di Roma – Sezione Lavoro – aveva rigettato la domanda di annullamento della delibera sanzionatoria n. 09/59 - riguardante il servizio di vigilanza negli aeroporti - resa dalla Commissione di garanzia in data 29 gennaio 2009.

I sindacati proclamanti, dopo aver lamentato l'omesso esame delle censure proposte nel ricorso di primo grado, riproponevano la tesi contenuta nell'originario gravame, in merito all'inapplicabilità, agli scioperi indicati dalla Commissione, della Regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo del 19 luglio 2001.

Al riguardo, infatti, gli appellanti ribadivano l'argomentazione secondo cui agli scioperi in questione dovrebbe essere applicata la diversa Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il settore della vigilanza, sicurezza e ordine pubblico, adottata dalla Commissione di garanzia dell'8 agosto 2006.

Questo perché, secondo la ricostruzione prospettata, la specifica attività svolta dalla società Save Security presso gli Aeroporti di Venezia e Treviso (attività di controllo dei passeggeri in partenza ed in transito, controllo radioscopico dei bagagli al seguito e dei bagagli da stiva, nonché degli accessi ai varchi e dei plichi corrieri) sarebbe strettamente connessa alla questione della vigilanza, della sicurezza e dell'ordine pubblico. Onde, la conseguente applicabilità della relativa Regolamentazione provvisoria.

La Commissione, costituendosi in giudizio, aveva rilevato che una simile interpretazione si scontra inevitabilmente con una piana lettura dell'articolo 1, comma 2 (campo di applicazione), della Regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo del 19 luglio 2001. E, infatti, come già evidenziato nella sentenza impugnata, con motivazione sintetica ma inappuntabile, tale disposizione individua, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, anche i servizi aeroportuali accessori e, tra questi, i servizi di "*sicurezza aeroportuale*", ivi compreso "*il controllo degli accessi al varco*".

E, invero, il servizio del trasporto aereo non è assicurato solo dall'attività svolta dai piloti e dagli assistenti di volo, ma richiede, ovviamente, anche lo strumentale funzionamento di altri servizi "accessori", la cui sospensione impedirebbe, di fatto, l'esecuzione delle prestazioni indispensabili che consentono la continuità e la funzionalità del servizio essenziale finale del trasporto aereo. E' per tali motivi, dunque, che la citata Regolamentazione ricomprende espressamente, nel proprio campo di applicazione, tutti i servizi che, direttamente o strumentalmente, concorrono al servizio finale, con conseguente estensione, a tutto il personale addetto a tali servizi, degli obblighi relativi a preavviso e durata, intervalli, prestazioni indispensabili con la sola eccezione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Le argomentazioni difensive contenute nella memoria rinviavano altresì alla

delibera interpretativa n. 10/737 del 13 dicembre 2010, adottata dalla Commissione in materia di prestazioni indispensabili che interessano il servizio di accesso ai varchi e il controllo delle merci, con la quale si ribadisce che, per gli Istituti di vigilanza privata, che svolgono il loro servizio in ambito aeroportuale, trovano applicazione le regole stabilite dalla Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto aereo, e che, in particolare, l'attività riguardante i controlli di accesso ai varchi, per le uscite di imbarco dei passeggeri, deve ritenersi pienamente riconducibile ai servizi aeroportuali. essenziali per la mobilità e il trasporto passeggeri.

La ricostruzione della Commissione viene integralmente accolta dal Giudice d'appello che dichiara insussistente il lamentato vizio di omessa o insufficiente motivazione della sentenza.

Secondo la Corte d'Appello, infatti, l'*iter* logico seguito dal Giudice di prime cure è agevolmente ricostruibile dalla sentenza appellata, da cui si evince, senza margini di incertezza, che all'attività di sicurezza nel trasporto aereo è applicabile la disciplina del settore aereo, che detta una regolamentazione speciale per il servizio di sicurezza svolto all'interno degli aeroporti, rispetto alla più generale regolamentazione riferita all'intero settore della vigilanza e sicurezza.

Anche nel merito, la Corte d'Appello ha ritenuto il ricorso infondato: anche qualora fosse stata applicabile la Regolamentazione provvisoria del settore della vigilanza, sicurezza e ordine pubblico (delibera 06/431 del 19 luglio 2006), in luogo di quella invocata dalla Commissione, la proclamazione di sciopero dei dipendenti della società Save Security, addetti all'aeroporto Marco Polo di Venezia, sarebbe stata illegittima e, in ogni caso, avrebbe potuto essere sanzionata nella misura disposta con la delibera impugnata.

Infatti, - afferma l'organo giudicante - la regola della rarefazione contenuta nella Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto Aereo, la cui violazione è stata contestata alle Organizzazioni sindacali proclamanti, ha il medesimo contenuto precettivo della corrispondente regola contenuta nella Regolamentazione provvisoria del settore della vigilanza.

Conseguentemente, anche ove fosse stata applicata dalla Commissione la disciplina invocata dalle ricorrenti, queste ultime, comunque, sarebbero state soggette a sanzione. E poiché l'organo di vigilanza ha applicato la sanzione minima di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nel testo in vigore all'epoca dei fatti (ossia prima delle modifiche apportate con l'articolo 8, comma 3-*bis*, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, introdotto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135), «la misura applicata è comunque sorretta da adeguata motivazione in ordine ai fatti accertati e congrua rispetto alle violazioni riscontrabili, senza che rilevi indagare se, applicando la delibera 06/431, si potessero ritenere fondate le altre violazioni contestate alle appellanti».

PARTE III

La comunicazione istituzionale

1. La comunicazione istituzionale

Nel 2012, si è rafforzata l'attività di comunicazione istituzionale e di ufficio stampa dell'Autorità di garanzia sugli scioperi.

Ciò nella convinzione che, attraverso la conoscenza e la divulgazione di notizie sull'attività istituzionale di questo organismo, si riescano a garantire meglio, e più efficacemente, i diritti dei cittadini utenti, e nella consapevolezza che la trasparenza dell'attività amministrativa sia uno dei requisiti fondamentali per una democrazia aperta e moderna.

Rendere, insomma, anche l'Autorità sugli scioperi un "palazzo di vetro", la cui attività possa essere giudicata (o criticata) attraverso le più moderne forme di comunicazione a disposizione.

Oltre a dotare il personale di una piattaforma di monitoraggio della rassegna stampa quotidiana e delle agenzie di stampa, al fine di orientare l'attività quotidiana con lo (spesso) tumultuoso susseguirsi di notizie inerenti a vertenze, stati di agitazione, scioperi o astensioni improvvisi, si è ritenuto fondamentale procedere ad una ristrutturazione completa del sito web dell'Autorità, e di essere presenti sui principali *social network*, Twitter e Facebook, al fine di creare una sorta di "filo diretto" con i cittadini, con i sindacati, con le parti datoriali e con le Istituzioni.

Il sito *web*, in particolare, ha richiesto un notevole impegno per cercare di tradurre l'attività dell'Autorità, per così dire, "leggibile" e trasparente, nello sforzo di farne uno strumento agevole, dove poter reperire con la massima velocità le informazioni relative agli scioperi proclamati e a quelli in corso di svolgimento.

Il nuovo sito è stato fruibile dal dicembre 2012 ed è, attualmente, in fase di implementazione, con l'intento di farne un vero e proprio portale degli scioperi nei servizi pubblici; ricco – dunque – anche di prodotti culturali e multimediali.

La pagina Facebook è visitata da migliaia di utenti, così come è stato espresso apprezzamento per l'utilità svolta dai *tweet* dell'Autorità, relativi agli scioperi in corso o a notizie di pubblico interesse.

Con lo stesso spirito di trasparenza, si è registrato uno spiccato aumento delle notizie diffuse dall'Autorità di garanzia ai *media*, attraverso comunicati stampa, articoli ed interviste, in particolare nei momenti di maggiore tensione sul fronte del conflitto collettivo.

Nonostante le informazioni sugli scioperi siano state diffuse più puntualmente nel corso dell'anno di riferimento, c'è il rischio che una disposizione, molto esplicita, della legge 146 del 1990, resti lettera morta.

L'articolo 2, comma 6, della citata legge dispone, infatti, che "*il servizio pubblico radiotelevisivo è tenuto a dare tempestiva diffusione alle comunicazioni (di scioperi, ndr), fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure*

alternative e le modalità dello sciopero nel corso di tutti i telegiornali e giornali radio. Sono inoltre tenuti a dare le medesime informazioni i giornali quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgano di finanziamenti o, comunque, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste dalle leggi dello Stato”.

Tale disposizione, però, rischia di restare lettera morta, dal momento che non è infrequente che di uno sciopero si parli, nei *media*, solo quando esso costituisca una notizia valutata “forte” (blocchi improvvisi, particolari danni all’utenza, problemi di ordine pubblico), finendo per non informare adeguatamente (o non informare affatto) sulle cause e sulle modalità di articolazione delle tante astensioni collettive, che hanno un impatto sui diritti degli utenti.

Per ovviare a ciò, si è recentemente attivato un confronto con i vertici dell’Azienda Rai, al fine di individuare – anche attraverso un protocollo di collaborazione – le regole applicative del disposto legislativo.

Relativamente alla “comunicazione istituzionale” *stricto sensu*, la Commissione ha ritenuto utile promuovere una serie di iniziative rivolte alle Scuole e alle Università, nella convinzione che l’istruzione ed il riconoscimento del merito costituiscano l’*humus* più adatto per stimolare la crescita economica e civile del Paese.

Con riferimento al mondo accademico, l’iniziativa più significativa è stata l’approvazione di un bando di concorso per premiare la miglior tesi di laurea in tema di sciopero e di conflitto collettivo dedicato alla memoria di Gino Giugni.

Sono pervenuti molti lavori di grande qualità scientifica e la Commissione giudicatrice si è confrontata in modo serrato sui contenuti delle interessanti tesi ricevute, deliberando la premiazione di un giovane laureato, il dottor Vincenzo Cangemi, che ha approfondito il tema delle forme anomale di sciopero.

La cerimonia di premiazione si è svolta, nel mese di gennaio 2013, nella Sala della Regina di Montecitorio, alla presenza dei massimi vertici istituzionali ed accademici.

Successivamente, grazie anche alla fattiva collaborazione dell’Ufficio Scolastico del Lazio, sono state promosse una serie di lezioni, sul diritto di sciopero, tenute dai funzionari dell’Autorità di garanzia, presso gli Istituti ed i Licei della Regione Lazio.

Talune di queste lezioni sono state effettuate, oltre che dal Presidente dell’Autorità di garanzia, anche da importanti rappresentanti istituzionali ed esperti della materia, che hanno così potuto confrontarsi direttamente con gli studenti. Si tratta dell’onorevole Giuliano Cazzola, del senatore professor Tiziano Treu, dell’onorevole Saverio Pezzotta e dell’*ex* Presidente della Camera Fausto Bertinotti.

L’ottimo riscontro di interesse, e di coinvolgimento, di studenti e professori ha indotto la Commissione a riproporre l’iniziativa anche per l’Anno scolastico 2013/2014.

Emblematico, in tal senso, è che più di un Istituto abbia chiesto che le lezioni possano essere stabilmente incardinate nei piani di offerta formativa agli studenti.

Un'altra proposta significativa è stata rivolta agli studenti delle Accademie di Belle Arti e degli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche, oggetto di un bando di concorso – promosso con la collaborazione del Ministero dell'Istruzione – per la creazione del nuovo logotipo dell'Autorità di garanzia, da poter utilizzare nell'attività esterna dell'Istituzione.

Il bando prevedeva espressamente la promozione dei valori costituzionali del lavoro e dello sciopero, valorizzando l'emblema della Repubblica Italiana. Sono stati ricevuti molti lavori interessanti da parte degli studenti e, al riguardo, si daranno, nel corso della prossima Relazione Annuale, i risultati finali di tale iniziativa.