

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

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE
(1° AGOSTO 1996 - 30 APRILE 1997)

La redazione della relazione è stata curata
da Maria Vittoria Ballestrero

COMMISSIONE DI GARANZIA

Presidente: Gino Giugni

Commissari: Maria Vittoria Ballestrero, Gian Primo Cella,
Luisa Galantino, Giorgio Ghezzi, Sergio Magrini, Giulio
Prosperetti, Ugo Rescigno, Francesco Santoni

INDICE

PARTE I

1. [Premessa](#)
2. [Lavori della Commissione](#)
 - 2.1. [Insediamento della Commissione ed elezione del Presidente](#)
 - 2.2. [Calendario delle riunioni della Commissione](#)
 - 2.3. [Audizioni delle parti coinvolte nei conflitti](#)
 - 2.4. [Delibere](#)
 - 2.4.1. [Delibere di invito](#)
 - 2.5. [Pubblicazione delle delibere](#)
3. [Riorganizzazione interna della Commissione](#)
 - 3.1. [Adozione del nuovo regolamento.](#)

3.2. [Riforma della struttura delle delibere](#)

3.3. [Riorganizzazione e snellimento del lavoro della Commissione.](#)

3.3.1. [Istituzione di una Commissione screening e di un gruppo di lavoro. Procedura di archiviazione](#)

3.3.2. [Fascicolo e posizione della pratica](#)

3.3.3. [Informatizzazione](#)

3.4. [Struttura della Commissione e collaborazioni esterne](#)

4. [Orientamenti interpretativi](#)

4.1. [Le proposte della Commissione: la questione del loro carattere vincolante](#)

4.2. [Linee guida per la valutazione ex art. 13, lett.c, l. n. 146/1990](#)

4.2.1. [Obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata dello sciopero](#)

4.2.2. [Intervallo fra azioni di sciopero, scioperi plurimi e principio di rarefazione](#)

4.2.3. [Rilevanza della revoca dello sciopero ai fini della valutazione ex art. 13, lett. c\)](#)

4.2.4. [Astensione dal lavoro straordinario](#)

4.2.5. [Riassorbimento e addensamento di scioperi](#)

4.2.6. [Forme "anomale" di lotta sindacale](#)

4.3. [Delibere di indirizzo](#)

4.3.1. [Le sanzioni](#)

4.3.1.1. [Valutazione di inadempienze datoriali](#)

4.3.1.2. [L'art. 26, comma 2, st. lav. e l'equivalente sistema contrattuale.](#)

4.3.1.3. [L'applicazione delle sanzioni "collettive" come dovere del datore di lavoro](#)

4.3.2. [La valutazione di idoneità dei codici di autoregolamentazione](#)

5. [In cantiere](#)

5.1. [Indagine campione sull'indice di applicazione delle sanzioni](#)

5.2. [Il settore dei trasporti. Armonizzazione e revisione delle regole: la conferenza dei trasporti](#)

5.3. [Repertorio della "giurisprudenza" della Commissione e nuova edizione della guida](#)

PARTE II

6. [Settore dei trasporti](#)

6.1. [Trasporto marittimo](#)

6.2. [Trasporto urbano ed extraurbano](#)

6.3. [Trasporto ferroviario](#)

6.4. [Trasporto aereo](#)

7. [Credito](#)

8. [Comunicazioni \(limitatamente al servizio postale e alle agenzie di recapito privato\)](#)

9. [Giustizia](#)

10. [Università e ricerca](#)

11. [Scuola](#)

12. [Sanità](#)

13. [Regioni e autonomie locali](#)

14. [Igiene urbana](#)

15. [Energia](#)

Allegati:

[All. A - Attività della Commissione - tabella](#)

[All. B - Regolamento](#)

[All. C - Delibere di indirizzo](#)

-

1. Premessa

Nel corso dei due precedenti mandati, la Commissione di garanzia ha instaurato la prassi di inviare ai Presidenti dei due rami del Parlamento relazioni periodiche sull'attività svolta, al fine di consentirne una più approfondita conoscenza, nonché di segnalare i problemi più importanti e le questioni più urgenti da risolvere nei settori dei servizi pubblici essenziali nei quali si registra un più alto tasso di conflittualità.

Benché la legge n. 146/1990 non preveda che la Commissione di garanzia indirizzi ai suoi referenti istituzionali tali relazioni, l'attuale Commissione intende mantenere ferma la prassi instaurata dai suoi predecessori.

La Commissione presenta pertanto ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati la prima relazione sull'attività svolta nel periodo compreso fra la data d'insediamento dei nuovi membri della Commissione (4 agosto 1996) e l'aprile 1997.

Questa relazione, che è la prima redatta dalla Commissione nella sua nuova composizione, fa seguito ad una serie di tredici presentate nel corso dei due precedenti mandati. Non è stato perciò necessario tornare ad affrontare questioni di carattere generale relative all'applicazione della legge n. 146/1990, già largamente e dottamente descritte nelle relazioni precedenti, e neppure descrivere i compiti istituzionali della Commissione, ormai largamente noti. La relazione vuole invece dare conto delle maggiori innovazioni introdotte nel periodo considerato: innovazioni che hanno investito sia il versante dell'organizzazione interna, mediante misure di riordino e snellimento delle procedure, sia il versante dell'attività deliberativa, mediante rielaborazione di taluni principi affermati nella precedente "giurisprudenza" della Commissione.

La Commissione ha svolto, nei suoi primi mesi di attività, una notevole mole di lavoro, testimoniata non solo dall'elevato numero di delibere adottate, ma anche dall'alta frequenza dei suoi interventi diretti a prevenire l'effettuazione di scioperi che, per le modalità di proclamazione, la Commissione ha ritenuto potenzialmente lesivi dei diritti degli utenti costituzionalmente tutelati. Come è noto, la legge istitutiva assegna alla Commissione solo poteri di controllo sulle "regole" dei conflitti, escludendo che essa possa intervenire, come mediatore o come arbitro, nel merito dei conflitti. Nei limiti dei suoi poteri, e nel rispetto della legge, la Commissione si è tuttavia sforzata di dare il proprio contributo alla "normalizzazione" delle relazioni industriali in un settore critico come quello dei servizi pubblici, intervenendo specialmente – con sollecitazioni e decisioni – là dove la conflittualità è esasperata anche dalla forte frammentazione sindacale.

Rispetto alla passata esperienza, si sono registrati momenti di continuità, ma anche alcuni mutamenti nell'atteggiamento e nell'orientamento della Commissione. Tali mutamenti trovano la propria ragion d'essere nella volontà di promuovere una gestione dei conflitti attenta al rispetto dei diritti dei cittadini, e tuttavia capace di evitare il rischio che le decisioni della Commissione divengano esse stesse strumento o fonte di nuovi conflitti. Anche di ciò questa relazione intende dare conto.

2. Lavori della Commissione

2.1. Insediamento della Commissione ed elezione del Presidente

Con D.P.R. 1° agosto 1996 (Rinnovo della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146), il Presidente della Repubblica ha nominato componenti della Commissione per un triennio:

Maria Vittoria Ballestrero, ordinario di diritto del lavoro, Università di Genova; Gian Primo Cella, ordinario di sociologia economica, Università di Brescia; Luisa Galantino, ordinario di diritto del lavoro, Università di Modena; Giorgio Ghezzi, ordinario di diritto del lavoro, Università di Bologna; Gino Giugni, ordinario di diritto del lavoro, Università LUISS, Roma; Sergio Magrini, ordinario di diritto del lavoro, Università di Roma "Tor Vergata"; Giulio Prosperetti, ordinario di diritto del lavoro, Università di Roma "Tor Vergata"; Giuseppe Ugo Rescigno, ordinario di diritto pubblico generale, Università di Roma "La Sapienza"; Francesco Santoni, ordinario di diritto del lavoro, Università di Napoli.

In data 4.9.1996, prima seduta successiva a quella di insediamento (verbale n. 237 del 4.9.1996) è stato eletto Presidente della Commissione con voti unanimi, salvo l'astensione dell'eletto, il prof. Gino Giugni.

2.2. Calendario delle riunioni della Commissione

Le sedute ordinarie della Commissione hanno cadenza settimanale e si svolgono di giovedì, dalle ore 11 alle 19; quando l'ordine del giorno lo richiama, la riunione viene anticipata alle ore 16 del mercoledì e prosegue il giovedì fino alle ore 19.

Nel periodo considerato si sono svolte 29 sedute della Commissione e 34 sedute di sottocommissioni.

2.3. Audizioni delle parti coinvolte nei conflitti

Previste espressamente dall'art. 12, comma 4, della legge n. 146/1990, le audizioni delle parti coinvolte nel conflitto sono entrate da tempo nella prassi della Commissione; esse costituiscono un'attività istruttoria di notevole importanza, giacché consentono alla Commissione di acquisire informazioni dirette sulle ragioni dei conflitti, nonché sull'impatto che le azioni di lotta hanno sul funzionamento dei diversi servizi.

Le audizioni sono svolte da una delegazione della Commissione, coadiuvata da un'unità di personale, con funzioni di segreteria, nonché da uno o più collaboratori esperti del settore interessato. La delegazione, presieduta dal commissario più anziano, acquisisce ogni informazione utile; dell'audizione viene redatto un verbale che viene tempestivamente distribuito a tutti i commissari, ai quali la delegazione riferisce nella prima riunione plenaria utile.

Nel periodo considerato sono state svolte 101 audizioni.

2.4. Delibere

Le delibere della Commissione durante il periodo considerato hanno avuto ad oggetto:

- (a) valutazioni di comportamenti ai sensi dell'art. 13, lett. c) l. n. 146/1990 (309 delibere);
- (b) valutazioni di accordi sulle prestazioni minime ai sensi dell'art. 13, lett. a) l. n. 146/1990 (286 delibere);
- (c) archiviazione di documenti relativi a scioperi legittimi (147);
- (d) archiviazioni di documenti relativi a scioperi revocati tempestivamente (67);
- (e) archiviazioni di documenti relativi a scioperi revocati giustificatamente (17);
- (f) questioni di carattere generale (11 delibere di indirizzo).

I dati relativi alle delibere, nonché alle altre attività svolte (tentativi di conciliazione, decisioni organizzative, risposte a quesiti ecc.) sono riassunti nelle tabelle allegate alla presente relazione (All. A).

2.4.1. Delibere di invito

Le delibere di invito (dirette alle Organizzazioni sindacali, e contenenti appunto un invito a revocare, ovvero a proclamare secondo nuove modalità e nuovi calendari scioperi ritenuti illegittimi dalla Commissione) costituiscono ormai una prassi, instaurata dalla Commissione nel corso dei precedenti mandati e tenuta ferma fin dall'inizio del nuovo mandato. Il ricorso alla delibera d'invito è stato rafforzato con l'uso sistematico del comunicato stampa, diretto a rendere noto al pubblico e comunque meglio visibile l'intervento "in prevenzione" della Commissione.

Nel periodo al quale si riferisce la presente relazione sono state adottate 22 delibere di invito. I dati relativi alle delibere, ivi comprese le indicazioni relative ai settori, alle organizzazioni sindacali ed alla aziende e amministrazioni interessati sono riassunti nelle tabelle allegate alla presente relazione (All. A).

2.5. Pubblicazione delle delibere

Con delibera del 22 ottobre 1992, la Commissione aveva disposto la pubblicazione, a mezzo di un Bollettino ufficiale quindicinale, delle proprie deliberazioni a rilevanza esterna, nonché degli accordi nazionali sulle prestazioni indispensabili e dei codici nazionali di autodisciplina valutati idonei. Il Bollettino ufficiale, pubblicato dal Poligrafico dello Stato, e diretto dal Prof. Pierfrancesco Grossi, componente della precedente Commissione, ha visto effettivamente la luce solo nel 1994.

A seguito del rinnovo della Commissione, si è resa necessaria la nomina di un nuovo direttore responsabile. Con delibera 97/72 (verbale n. 252 del 23.1.1997), la Commissione ha nominato il Prof. Ugo Rescigno.

Per ragioni del tutto indipendenti dalla volontà e dall'efficienza della Commissione, la pubblicazione del Bollettino avviene con grande ritardo (nell'aprile del 1997 deve ancora essere pubblicato il primo fascicolo successivo alla nomina dei nuovi membri della Commissione!). Anche la diffusione del Bollettino continua ad essere scarsissima: gli abbonamenti sono in tutto meno di cento, e non è prevista altra forma, diversa dall'abbonamento, di diffusione.

Poiché il carattere "semi-clandestino" del Bollettino impedisce una diffusa e rapida conoscenza delle deliberazioni della Commissione, la Commissione ha inserito nel proprio programma di attività l'attivazione di un sito INTERNET, nel quale le deliberazioni e le altre attività a rilevanza esterna della Commissione possano essere conosciute dagli interessati in tempo reale. Ciò richiede tuttavia l'acquisizione di attrezzature informatiche che, malgrado insistenti richieste, la Commissione non è ancora riuscita ad ottenere (infra, § 3.3.3).

3. Riorganizzazione interna della Commissione

-

Fin dalle prime relazioni presentate dalla Commissione nel corso dei due mandati svolti (1990/96), il paragrafo dedicato all'organizzazione denuncia le gravi deficienze della struttura organizzativa (carenza di personale, insufficienza di strumenti informatici, ristrettezza dei locali). Malgrado qualche miglioramento della situazione, restano da risolvere molti problemi: da quello della sede, tornato di recente all'ordine del giorno, a quello delle attrezzature tecniche ed informatiche, a quello del personale, tuttora insufficiente a far fronte alla considerevole mole del lavoro di cui la Commissione è investita.

Alcune delle difficoltà che oggi si registrano potrebbero essere superate in tempi ragionevoli, se la Commissione di garanzia, che la legge n. 146/1990 ha istituito come "Autorità indipendente", vedesse finalmente la propria autonomia pienamente realizzata anche sotto il profilo gestionale e contabile (come già avviene per altre Autorità indipendenti). La situazione di totale dipendenza amministrativa dalla Presidenza del Consiglio che si è avuta sino ad oggi, oltre che essere in stridente contraddizione con l'indipendenza giuridica della Commissione, le ha impedito di assumere direttamente le decisioni in ordine all'utilizzazione del proprio budget; è avvenuto così che persino la modesta richiesta di dotare la Commissione di computers più potenti e di programmi adeguati, reiterata per anni, sia rimasta ancora senza risposta.

L'autonomia gestionale e contabile della Commissione, finalmente prevista dalla legge recentemente approvata (art. 17, comma 12, legge n. 127/1997), per quanto non garantisca ancora una piena autonomia, consentirà comunque alla Commissione di compiere scelte in ordine alla propria gestione e di realizzarle in tempi adeguati alle sue necessità. Sarà un passo avanti, non lungo forse, ma di vitale importanza.

3.1. Adozione del nuovo regolamento.

Nella seduta del 23.1.97 (verbale n. 252) la Commissione ha approvato il testo del nuovo "Regolamento di funzionamento", che riforma il regolamento adottato il 9 ottobre 1990 e modificato il 18 febbraio 1993.

Il nuovo testo (che può leggersi in allegato alla presente relazione: All. B) conferma la regola, già prevista nel testo precedente, di dare atto nominativamente – su richiesta degli interessati – dei voti contrari e delle astensioni eventualmente verificatisi nell'approvazione delle

delibere. Il nuovo testo introduce tuttavia una significativa innovazione, prevedendo la verbalizzazione, ancora a richiesta degli interessati, delle *dissenting opinions* ("redatte in forma sintetica") ed assicura la loro pubblicità attraverso la pubblicazione dell'estratto del relativo verbale nel Bollettino ufficiale.

3.2. Riforma della struttura delle delibere

Fin dalle prime sedute della Commissione, nella sua nuova composizione, è emersa la necessità di procedere ad una riforma della struttura delle delibere. La riforma si propone di rendere più facilmente comprensibile ai destinatari e a tutti gli interessati (ivi compresi gli studiosi e i ricercatori) la ricostruzione in fatto della questione oggetto di deliberazione, e di dare maggior spazio all'illustrazione delle ragioni del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la salvaguardia dei diritti degli utenti, che sorreggono il dispositivo della delibera.

E' stato pertanto elaborato, sottoposto a discussione, e infine approvato un nuovo schema, che ha apportato alla struttura delle delibere le seguenti modifiche.

Intestazione: è stato modificato il complicato e poco intellegibile sistema precedente di numerazione (basato sul numero del verbale in cui era contenuta la delibera e relativo punto all'ordine del giorno. Le delibere recano ora indicazione dell'anno e del numero progressivo nella forma sintetica ormai corrente) nonché della data della seduta in cui sono state adottate. Nell'intestazione sono riportati altresì il numero del procedimento e il nome della parte o delle parti interessate.

Premessa in fatto (introdotta dalla formula: "premesso"): lo stile precedente (conforme a quello tradizionale degli atti amministrativi) è stato modificato, introducendo una più ampia e dettagliata premessa in fatto, che dà conto degli atti del procedimento, descrive sinteticamente il loro contenuto, dà conto di eventuali altri fatti emersi nel corso del procedimento, anche accertati autonomamente dalla Commissione.

Argomentazione tecnica (introdotta dalla formula: "considerato"): questa parte delle delibere è stata ampliata ed arricchita, e comprende, oltre al riferimento alle fonti generali e specifiche (accordi, proposte ed eventuali "precedenti" della Commissione) utilizzate nella delibera per sostenerne il dispositivo, anche la formulazione sintetica, chiara e per quanto possibile semplice, degli argomenti tecnici; il tal modo la Commissione si è proposta di dare maggiore trasparenza all'iter argomentativo, producendo delibere che meglio rispondessero alla loro funzione anche esemplare e pedagogica.

Dispositivo: la pluralità e variabilità che caratterizzava le precedenti delibere è stata sostituita dall'uso costante di formule standard.

3.3. Riorganizzazione e snellimento del lavoro della Commissione.

All'inizio del terzo mandato la Commissione ha verificato l'esistenza di una cospicua mole di pratiche giacenti in attesa di deliberazione. Stanti il notevole dispendio di energie e l'impegno profusi in passato dalla Commissione, è parso evidente che le ragioni di tale accumulo di arretrato dovessero ricercarsi nell'organizzazione del lavoro adottata nel corso dei due precedenti mandati. L'analisi delle procedure ha fatto emergere l'esigenza di razionalizzare l'organizzazione del lavoro mediante la ristrutturazione e la semplificazione delle procedure. Sono stati perciò introdotti alcuni correttivi procedurali, di cui danno conto i due paragrafi successivi.

3.3.1. Istituzione di una sottocommissione e di un gruppo di lavoro per lo screening e la procedura di archiviazione

La Commissione, già dalle sue prime sedute (4 e 12.9.1996), ha ritenuto opportuno operare sui documenti in entrata una preventiva opera di selezione, al fine di adottare una decisione collegiale soltanto per pratiche di cui sia stata completata l'istruttoria e che siano suscettibili di deliberazione. Su delega del Presidente si è pertanto costituita una sottocommissione (c.d. commissione *screening*) composta dai commissari Maria Vittoria Ballestrero, Giorgio Ghezzi, Giuseppe Ugo Rescigno, che in stretta collaborazione con alcuni collaboratori esterni e con il personale della segreteria ha provveduto ad organizzare le procedure di selezione dei documenti e di istruzione delle pratiche (v. punto n. 3 verbale n. 256 del 13.2.1997).

In particolare: la commissione *screening* si riunisce settimanalmente per selezionare le pratiche, decidendo l'apertura dei procedimenti e l'assegnazione ai singoli commissari dei casi da istruire. I documenti protocollati sono quotidianamente visionati dai funzionari della Segreteria i quali, ove rilevino situazioni di particolare urgenza, per le quali l'attesa della riunione settimanale dei commissari delegati allo *screening* comprometterebbe l'efficacia dell'intervento della Commissione, ne informano il Presidente o uno dei commissari incaricati dello *screening*.

Le proposte di archiviazione, segnalate dai collaboratori, hanno ad oggetto documenti per i quali non è richiesto l'intervento della Commissione, ovvero documenti dai quali emerga chiaramente la legittimità di uno sciopero o della sua revoca. Tali proposte sono esaminate e valutate settimanalmente dalla commissione *screening*. La Commissione nel suo *plenum* decide una volta al mese l'archiviazione con successiva delibera, nella prima seduta utile. Nella seduta in cui si decide dell'archiviazione i documenti sono a disposizione di tutti i commissari per un esame analitico degli stessi. La relativa tabella è allegata al verbale.

Un funzionario incaricato dal Presidente cura l'assegnazione delle pratiche ai commissari e ai collaboratori. Qualora i commissari istruttori ritengano che la pratica debba essere archiviata o che sulla stessa debba essere aperto un procedimento, segnalano detta opportunità alla commissione *screening*, motivando la propria decisione.

3.3.2. Fascicolo e posizione della pratica

La nuova organizzazione del lavoro ha dato luogo ad un nuovo modo di operare da parte della Commissione: non più una decisione per ogni documento pervenuto, bensì un'unica decisione per ogni pratica. La pratica è contenuta in un fascicolo unitario (identificato con un numero di posizione progressivo), in cui vengono di volta in volta inseriti tutti i documenti (anche pervenuti in momenti diversi) collegati alla stessa pratica. Quest'ultima viene inserita nell'ordine del giorno delle sedute della Commissione soltanto quando è completa, cioè è matura per la decisione, evitando così le c.d. delibere interlocutorie, che appesantiscono inutilmente l'attività deliberativa della Commissione.

Non ogni documento forma necessariamente oggetto di decisione collegiale. La Commissione ha deciso che, ad es. le richieste di convocazione possano essere evase con lettera individuale del singolo commissario istruttore.

3.3.3. Informatizzazione

La Commissione, malgrado le richieste avanzate e le sollecitazioni ripetute alla Presidenza del Consiglio, dalla quale è fino ad ora dipesa la sua gestione amministrativa e contabile, non è stata ancora dotata di un'attrezzatura informatica adeguata alle sue esigenze. La vetustà e obsolescenza dei computers di cui attualmente dispone non consente neppure di dotare la Commissione di una casella di posta elettronica e di aprire un sito INTERNET, che consentirebbero finalmente a tutti gli interessati di conoscere in tempo reale l'attività e le decisioni della Commissione, senza attendere le scarse e tardive informazioni desumibili dal Bollettino ufficiale. Alle carenze dell'*hardware* si sommano le deficienze del *software*: allo stato la Commissione (che evidentemente non può utilizzare programmi pirata) non dispone di programmi adeguati alla gestione delle tabelle che costituiscono il supporto necessario della procedura di archiviazione.

Il personale, con l'aiuto dei collaboratori esterni, ha malgrado tutto e con ovvie difficoltà, proceduto a trasferire quanto più possibile del lavoro della Commissione su supporto informatico. Le lacune dell'informatizzazione restano tuttavia gravi.

3.4. Struttura della Commissione e collaborazioni esterne

Al momento del suo insediamento, la nuova Commissione ha trovato una organizzazione così strutturata.

Personale interno (della Presidenza del Consiglio o comandato da altre amministrazioni):

10 unità, di cui 1 di VIII livello; 1 di VII; 3 di VI; 1 di V; 3 di IV e 1 di III (nel corso del periodo considerato la Commissione si è arricchita di una ulteriore unità di personale, di VII livello).

Collaboratori esterni:

16 esperti consulenti, nominati dalla Presidenza del Consiglio a tempo indeterminato su indicazione dai membri della Commissione nel corso dei due precedenti mandati (durante del periodo considerato sono cessati 3 rapporti di collaborazione).

I collaboratori hanno in passato lavorato a diretto contatto con i singoli commissari, coadiuvandoli nel lavoro istruttorio e di ricerca; essendosi consolidata la prassi della "specializzazione" per settori di servizi dei commissari, i collaboratori hanno maturato una notevole esperienza nell'ambito dei settori dei quali si sono occupati.

L'attuale Commissione, dopo un periodo sperimentale nel quale tutti i commissari si sono occupati di tutti i settori, ha adottato un criterio di relativa "specializzazione" temporanea e a rotazione. La "specializzazione" dei collaboratori è stata viceversa mantenuta ferma, al fine di non disperdere il patrimonio di esperienze acquisito, e di non provocare così un inevitabile allungamento dei tempi di lavoro della Commissione.

Il numero assolutamente insufficiente delle unità di personale di ruolo; la necessità di fornire a ciascun commissario un supporto nella preparazione delle delibere che gli sono affidate (essenzialmente: attività istruttorie e ricerca dei precedenti); l'esperienza già maturata dai collaboratori esterni, molti dei quali hanno cominciato a svolgere la propria collaborazione fin dai primi due anni di funzionamento della Commissione: tutto ciò ha indotto la Commissione a tenere fermi i rapporti di collaborazione esistenti, riproponendosi una periodica verifica dei risultati del lavoro svolto da ciascun collaboratore e, di conseguenza, della opportunità di porre termine a collaborazioni ritenute non più o non sufficientemente utili.

Tale decisione è stata adottata in attesa della prevista ed auspicata autonomia gestionale e contabile, a seguito della quale sarà necessario procedere alla novazione dei contratti di collaborazione, per i quali sarà comunque previsto un termine finale coincidente colla scadenza del mandato in corso.

La Commissione ha inoltre deliberato di attenersi, in caso di nomina di nuovi collaboratori, a rigorosi criteri di imparzialità, evitando in ogni caso "di attribuire incarichi continuativi di consulenza a persone che abbiano, a qualunque titolo, rapporti di collaborazione abituale con i singoli commissari" (verbale n. 243 del 24.10.1996).

4. Orientamenti interpretativi

La Commissione è attualmente formata da componenti tutti di nuova nomina e al loro primo mandato. Per quanto essi apprezzino l'ottimo lavoro svolto dai propri predecessori, ai quali è toccato il difficile compito di creare la "giurisprudenza" della Commissione, fissando regole ed elaborando criteri di valutazione, era inevitabile, e nondimeno utile ed opportuno, che i nuovi commissari si misurassero con la "giurisprudenza" prodotta negli scorsi sei anni, impegnandosi nella rielaborazione di quegli orientamenti verso i quali nutrissero qualche riserva, o che comunque ritenessero bisognosi di approfondimenti ulteriori.

I risultati di questo lavoro, che ha impegnato la Commissione per diverse sedute, sono sintetizzati nei paragrafi che seguono.

4.1. Le proposte della Commissione: la questione del loro carattere vincolante

Uno dei più importanti ed innovativi principi fissati dalla Commissione nel corso dei suoi due primi mandati è espresso nella seguente formula, costantemente ripetuta (a partire dalla delibera 10 ottobre 1991, nella quale il principio venne fissato): "in assenza di un accordo valutato idoneo in materia di prestazioni indispensabili, la proposta formulata dalla Commissione costituisce l'unico termine di riferimento atto ad individuare il contenuto delle prestazioni indispensabili che le parti sono tenute ad erogare in caso di sciopero".

Benché la questione del carattere vincolante *medio tempore* delle proposte della Commissione sia stata largamente discussa dalla dottrina e non abbia trovato univoci consensi nella giurisprudenza, la Commissione ha ritenuto di dover mantenere fermo il principio, ormai consolidato nella sua "giurisprudenza". Occorre infatti sottolineare che solo la vincolatività *medio tempore* della proposta della Commissione assicura una disciplina delle prestazioni indispensabili in quei settori nei quali le parti non sono ancora state in grado di raggiungere un accordo idoneo (il caso più importante e clamoroso è certamente quello delle Ferrovie).

Un diretto sostegno a tale orientamento è stato peraltro di recente fornito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 344/96), che ha individuato nella proposta della Commissione la fonte di determinazione delle prestazioni indispensabili sia in caso di mancato accordo tra le parti, sia in caso di accordo non valutato idoneo dalla Commissione medesima.

4.2. Linee guida per la valutazione ex art. 13, lett.c, l. n. 146/1990

Nei primi mesi del suo nuovo mandato, la Commissione si è impegnata nella ridefinizione di alcuni orientamenti interpretativi su questioni particolarmente complesse. La Commissione ha ritenuto di non dover dare ancora alle nuove linee interpretative adottate la forma di delibere di indirizzo, essendo consapevole della necessità di sottoporle alla verifica dell'applicazione.

Le linee interpretative adottate sono state utilizzate nella soluzione di casi concreti. Per evitare tuttavia di adottare decisioni fondate su principi o regole non conosciuti né conoscibili dalle parti interessate, ove l'adozione di una nuova linea interpretativa determinasse un mutamento nella "giurisprudenza" della Commissione, il nuovo principio o la nuova regola sono stati enunciati, ma l'applicazione è stata rinviata al momento in cui i destinatari ne avranno avuta effettiva conoscenza.

Il testo delle linee guida per la valutazione dei comportamenti ex art. 13, lett. c), l. n. 146/1990, adottate dalla Commissione, è riportato nei paragrafi che seguono.

4.2.1. Obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata dello sciopero

Nell'ambito di un pubblico servizio essenziale, le organizzazioni sindacali proclamanti e i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero debbono rispettare in ogni caso gli obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata dello sciopero. La Commissione è dell'opinione che tale regola sia chiaramente desumibile dalla lettera dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146/1990.

Nei casi in cui sia tuttavia controversa o dubbia la qualificazione di un pubblico servizio come essenziale (ai sensi ed ai fini della legge n. 146/1990), la Commissione si attiene ai seguenti criteri interpretativi.

La qualificazione in via diretta è possibile quando il servizio sia riconducibile all'art. 1, comma 1, della legge n. 146/1990 (vale a dire quando l'erogazione del servizio soddisfi direttamente uno dei diritti della persona tassativamente elencati nel comma 1).

Ai fini di tale qualificazione "diretta", la Commissione si avvale oltre che dell'elencazione (esemplificativa) dei servizi pubblici essenziali contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. a, b, c, d, e, di altri indici, tra i quali assume rilievo preminente l'eventuale individuazione, nell'ambito del servizio in oggetto, di prestazioni indispensabili da erogarsi in caso di sciopero effettuate dalle parti in un accordo valutato idoneo, ovvero dalla Commissione in una propria precedente proposta.

La qualificazione in via indiretta di un servizio pubblico come essenziale a fini di applicazione degli obblighi di preavviso, durata ed erogazione delle prestazioni indispensabili si effettua caso per caso. (L'ipotesi ricorre nel caso in cui l'erogazione del servizio non sia direttamente collegabile alla soddisfazione di uno dei diritti della persona tassativamente elencati nell'art. 1, comma 1, e non rientri nell'elencazione esemplificativa contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. a, b, c, d, e.).

La qualificazione in via indiretta si avvale dei seguenti criteri generali.

(a) L'essenzialità del servizio è presunta quando il servizio è definito come essenziale nell'accordo valutato idoneo dalla Commissione o nella proposta della Commissione. La violazione dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero ivi previsti è senz'altro sanzionabile.

(b) L'essenzialità di un servizio può essere dedotta dall'esistenza di un nesso di strumentalità necessaria tra il servizio di cui si tratta ed un servizio pubblico senz'altro definibile come essenziale.

La strumentalità deve essere valutata tenendo conto dell'incidenza che l'esercizio del diritto di sciopero (anche in ragione delle sue modalità e della sua durata) può avere sul funzionamento del servizio pubblico essenziale, e sulla stessa erogazione delle prestazioni indispensabili, quando vi sia concomitanza di scioperi nei due servizi.

(c) L'essenzialità di un servizio può essere dedotta dall'estrema complessità e non segmentabilità del servizio pubblico, di cui solo una parte sia direttamente definibile come essenziale.

Poiché, stante la tassatività dell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 1, l'estensione in via analogica delle limitazioni al diritto di sciopero non è consentita, l'uso di tale criterio potrebbe condurre a risultati di dubbia legittimità. Il ricorso all'argomento della complessità può essere utilizzato solo nei casi in cui l'impossibilità di operare la segmentazione (al fine di applicare gli obblighi di preavviso, durata ed erogazione delle prestazioni indispensabili ai soli addetti ad un segmento del servizio di cui si tratta) sia sorretta da argomenti tecnici non oppugnabili.

In presenza di scioperi di categoria che interessino un intero servizio pubblico, di cui solo una parte sia direttamente definibile come essenziale, gli obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata dello sciopero dovranno essere rispettati per l'intero servizio. L'erogazione delle prestazioni indispensabili sarà viceversa limitata alla sola parte essenziale del servizio.

Nel caso infine in cui l'accordo fra le parti abbia limitato gli obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata al solo sciopero degli addetti alle prestazioni indispensabili, l'estensione degli obblighi anzidetti allo sciopero di tutti gli addetti al pubblico servizio essenziale costituisce conseguenza diretta di quanto affermato sopra.

Accordi di tale tipo devono essere valutati inidonei. Eventuali valutazioni di idoneità (frutto di precedenti orientamenti meno chiari della Commissione) devono essere corrette.

4.2.2. Intervallo fra azioni di sciopero, scioperi plurimi e principio di rarefazione

(1) L'intervallo minimo fra un'azione di sciopero ed un'altra (ovvero fra un'azione di sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo) previsto dalle normative vigenti nel settore coinvolto è inteso in senso "sogettivo" (vale a dire con riferimento alla sola organizzazione che proclama lo sciopero a tutti i suoi livelli).

In linea di principio, l'intervallo minimo fra un'azione di sciopero ed un'altra (ovvero fra un'azione di sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo) previsto dalle normative vigenti nel settore coinvolto, si applica agli scioperi relativi allo stesso ambito territoriale, a meno che lo sciopero locale non abbia, a causa delle caratteristiche del servizio, ripercussioni sul servizio globalmente inteso.

In caso di connessione o concomitanza tra uno sciopero locale ed uno sciopero nazionale:

(a) ove un'organizzazione sindacale locale abbia aderito ad uno sciopero nazionale, dovrà rispettare l'intervallo minimo per proclamare un successivo sciopero locale;

(b) ove un'organizzazione sindacale locale abbia proclamato uno sciopero locale e successivamente, ma ad un intervallo inferiore al minimo previsto dalle normative vigenti nel settore, sia prevista l'effettuazione di uno sciopero nazionale proclamato da organizzazioni sindacali nazionali alle quali aderisca il sindacato locale, lo sciopero locale dovrà essere revocato, ovvero l'effettuazione dovrà essere rinviata ad una data successiva rispettosa dell'intervallo minimo. La regola non si applica ai sindacati locali che non aderiscano alle organizzazioni sindacali nazionali che abbiano proclamato lo sciopero nazionale, e che abbiano dato ai propri militanti disposizioni nel senso della non adesione allo sciopero nazionale.

(2) Fermo restando quanto previsto al punto 1, le organizzazioni sindacali proclamanti debbono rispettare il principio di rarefazione degli scioperi (al quale sono ispirate le regole relative all'intervallo minimo previste dalle normative vigenti in vari settori), evitando la contiguità

degli scioperi da essi proclamati con altri scioperi proclamati da altre organizzazioni sindacali nell'ambito del medesimo servizio o di servizi interconnessi. In assenza di regole specifiche applicabili in materia nel settore coinvolto, le organizzazioni sindacali dovranno attenersi alle delibere con cui la Commissione abbia segnalato l'esistenza di tale contiguità di scioperi, invitando le oo. ss. interessate a revocare o rinviare la proclamazione.

La Commissione ritiene, al contrario, che la concomitanza di scioperi proclamati da diverse organizzazioni sindacali nello stesso settore possa utilmente ridurre il disagio provocato all'utenza, ed essere perciò positivamente valutata, ogniqualvolta la concomitanza determini la concentrazione di più scioperi nello stesso giorno e nelle stesse ore della giornata.

(3). In caso di proclamazione unica di una pluralità di scioperi (ove consentita dalle normative vigenti nel settore) l'intervallo tra un'azione di sciopero e l'altra deve essere di norma non inferiore a 10 giorni (salva diversa durata stabilita in accordi valutati idonei dalla Commissione stessa). Il termine anzidetto risponde ad obiettive esigenze di rarefazione degli scioperi, motivate da imprescindibili necessità di tutela dei diritti degli utenti; risponde inoltre all'esigenza di evitare la prenotazione di un "pacchetto" di scioperi da parte di una sola organizzazione sindacale, con effetti di espropriazione del diritto di altre organizzazioni.

4.2.3. Rilevanza della revoca dello sciopero ai fini della valutazione ex art. 13, lett. c)

La Commissione ritiene che la revoca di uno sciopero proclamato costituisca in linea di principio - nella prospettiva della salvaguardia dei diritti degli utenti e della composizione concordata dei conflitti - un evento da valutare in senso positivo.

La Commissione valuta tuttavia negativamente l'abuso ovvero l'uso strumentale della revoca, che siano fonte di disorientamento degli utenti e perciò siano potenzialmente lesivi dei loro diritti garantiti dalla legge n. 146/1990.

Benchè la legge n. 146/1990 nulla dica espressamente in proposito, dalla *ratio* delle disposizioni della legge in materia di preavviso minimo e comunicazione preventiva agli utenti delle modalità di erogazione del servizio durante lo sciopero può dedursi che la revoca dello sciopero debba avvenire tempestivamente (indipendentemente dal fatto che lo sciopero sia stato proclamato con modalità legittime o illegittime), al fine di consentire in ogni caso un'ideale comunicazione all'utenza, evitando inoltre le negative conseguenze del cosiddetto "effetto annuncio", rilevante in taluni servizi, e particolarmente nei settori del trasporto e della sanità.

Salvo diverso termine previsto dalle normative vigenti nei vari settori, in linea di principio può considerarsi tempestiva la revoca intervenuta 5 giorni prima della data prevista per l'effettuazione dello sciopero. Il termine di 5 giorni è infatti considerato dalla legge come lasso di tempo sufficiente per l'informazione degli utenti.

La revoca può considerarsi tempestiva anche se interviene con un anticipo inferiore a 5 giorni nei settori non vulnerabili dall'effetto annuncio (come ad es. l'informazione radiotelevisiva, la protezione ambientale, la protezione civile - salvi gli effetti sul sistema aeroportuale -, la distribuzione della posta, i servizi telefonici, ecc.).

Anche al fine di favorire la revoca degli scioperi già programmati, ove la revoca sia tempestiva, la Commissione si astiene dall'esprimere valutazioni negative sugli eventuali vizi della proclamazione. In caso tuttavia di "recidiva", - accertata mediante ricostruzione della "storia" dell'organizzazione sindacale, deducibile dai dati in suo possesso, in ordine alla violazione degli obblighi di preavviso, durata, prestazioni indispensabili - la Commissione potrà valutare la possibilità di procedere a valutazione negativa.

Ove la revoca sia intempestiva, la Commissione potrà procedere a valutazione negativa, tenuto conto delle conseguenze sull'utenza prodotte dalla mancata tempestività della revoca stessa.

La Commissione ritiene in ogni caso giustificata la revoca (anche intervenuta intempestivamente) quando sia stata determinata dall'adesione ad un invito della Commissione, ovvero dall'intervento di procedure di composizione del conflitto, ovvero dal raggiunto accordo. In tali casi, anche al fine di incentivare le soluzioni concordate dei conflitti, la Commissione si astiene dall'esprimere valutazioni negative in ordine agli eventuali vizi della proclamazione. In tali casi, la Commissione potrà invitare le parti ad adottare la tempestività necessaria a salvaguardare i diritti degli utenti.

Vale anche in questo caso quanto già affermato in ordine alla "recidiva". Le organizzazioni sindacali che incorrono con una certa frequenza nella violazione della proclamazione dei limiti legali e contrattuali all'esercizio del diritto di sciopero, potranno essere valutate negativamente ai sensi dell'art. 13, lett. c).

4.2.4. Astensione dal lavoro straordinario

La Commissione ritiene che nei servizi pubblici essenziali l'astensione dallo straordinario legittimamente richiesto costituisca sciopero e, quindi, ad essa si applichino le regole sul preavviso, sulla indicazione della durata massima dello sciopero e sulla garanzia delle prestazioni indispensabili.

La Commissione ritiene che la dedotta illegittimità della richiesta possa determinare la sottrazione dell'astensione collettiva dal lavoro

straordinario dall'area di applicabilità della l. n. 146/1990 soltanto nel caso in cui l'astensione sia specificatamente motivata quale reazione alla richiesta dello stesso lavoro straordinario, configurandosi in tal caso non una forma di sciopero, ma un rifiuto collettivo di prestazioni giudicate non dovute.

La Commissione auspica, comunque, che le parti, fermi restando gli obblighi di cui sopra, concordino regole specifiche per quanto riguarda durata e intervalli per lo sciopero dello straordinario, e, in mancanza di accordi, si propone di inserire nelle sue proposte regole specifiche sui due punti.

4.2.5. *Riassorbimento e addensamento di scioperi*

La Commissione vede con favore il riassorbimento nell'ambito degli scioperi nazionali del settore degli scioperi locali, sottosettoriali o di segmenti del settore interessato; il riassorbimento evita infatti l'addensamento di azioni di sciopero, di per se stesso lesivo dei diritti degli utenti, sottoposti ad uno stillicidio di disfunzioni e disservizi che derivano dal moltiplicarsi degli scioperi in un arco di tempo che interessa più giorni contigui.

4.2.6. *Forme "anomale" di lotta sindacale*

(1). L'instaurarsi del ricorso a forme di lotta diverse dallo sciopero (vale a dire dall'astensione collettiva dal lavoro), specie da parte di organizzazioni "di mestiere", rappresentative di categorie, talvolta numericamente ristrette, ma collocate in punti strategici dell'organizzazione di determinati servizi, impone alla Commissione di interrogarsi intorno alla possibilità di estendere la disciplina di cui alla legge 146/1990 anche a quelle forme di lotta sindacale che consistano nella riduzione o nell'alterazione collettiva e concordata delle prestazioni lavorative dovute (ad esempio: "sciopero delle mansioni", ritardo dell'inizio o anticipo della fine del turno, ecc.).

(2). Stanti le incertezze riscontrabili in giurisprudenza ed in dottrina in ordine alla riconducibilità di tali forme di lotta sindacale al diritto di "sciopero" costituzionalmente garantito, la Commissione si astiene dal formulare valutazioni in ordine alla loro legittimità sul piano dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali, ritenendo che tali valutazioni spettino al datore di lavoro interessato e in ultima analisi al giudice.

La Commissione è tenuta per contro a valutare se e quando tali forme di lotta sindacale siano assoggettabili ai limiti di cui alla legge 146/1990, dovendo assumere come ragione del proprio indirizzo interpretativo, e come metro di giudizio, la *ratio* della legge 146/1990, che può agevolmente essere individuata nella volontà del legislatore di mantenere in ogni caso il "sacrificio" imposto agli utenti entro limiti tollerabili.

Come è noto, il "sacrificio" dei diritti degli utenti può derivare, oltre che dallo sciopero, anche dall'uso di forme anomale di lotta sindacale, quando l'entità, ovvero la durata, ovvero le modalità di tali forme di lotta siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale. Del resto, per gli utenti di un servizio pubblico essenziale, ciò che conta è che, in caso di conflitto sindacale, i loro diritti siano garantiti almeno nel loro contenuto essenziale, e poco importa se l'attentato ai loro diritti derivi da astensione collettiva, o da forme anomale di lotta.

(3). In linea di principio, al fine di evitare ingiuste lesioni dei diritti degli utenti tutelati dalla legge 146/1990, qualora vengano adottate forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero, la Commissione esprimerà valutazioni negative ogniqualvolta – essendo tali forme di lotta per l'entità, ovvero la durata, ovvero le modalità di tali forme di lotta siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale – siano state proclamate senza rispetto degli obblighi di preavviso e di predeterminazione della durata.

(4). Altre prestazioni, previste in caso di sciopero come indispensabili dalle normative vigenti nel settore di cui si tratta (ad esempio le fasce orarie, l'intervallo minimo tra uno sciopero e l'altro, ecc.) dovranno essere erogate ogniqualvolta la forma di lotta prescelta, per entità, durata o modalità, incida sulla permanenza del minimo di funzionamento del servizio che, secondo la legge 146/1990, deve essere in ogni caso e senza eccezione alcuna assicurato.

In altri termini, ove il ricorso a forme anomale di lotta, per entità, durata o modalità, sia potenzialmente capace di provocare una riduzione o disorganizzazione del servizio equivalente o superiore a quella determinata dallo sciopero, le organizzazioni sindacali che le proclamano, e i lavoratori che effettivamente le esercitano, debbono rispettare i limiti all'esercizio del diritto di sciopero posti dalle normative vigenti nel settore di cui si tratta.

(5). Spetterà alla Commissione valutare, fondandosi su criteri presuntivi e dati d'esperienza, se facendo ricorso a forme di lotta diverse dallo sciopero, siano stati inflitti ingiusti danni all'utenza, per mancato rispetto degli obblighi di preavviso, durata, ed eventualmente di erogazione di prestazioni indispensabili previste dalle normative vigenti. E' onere delle parti interessate fornire alla Commissione elementi in fatto che possano superare le presunzioni su cui la Commissione basa le proprie valutazioni.

4.3. *Delibere di indirizzo*

Nel periodo al quale si riferisce la presente relazione, la Commissione ha adottato un limitato numero di delibere di indirizzo (10), affrontando in esse le questioni, di particolare urgenza ed importanza, che sono brevemente illustrate nei paragrafi che seguono. In altre delibere, che non sono propriamente delibere di indirizzo, sono stati formulati principi nuovi, ovvero sono stati meglio chiariti principi già formulati in precedenti delibere della Commissione. Di queste delibere si darà conto nei paragrafi dedicati ai singoli settori.

4.3.1. Le sanzioni

In data 5 ottobre 1995, la Commissione presentava una relazione (estensore il Prof. D'Atena, allora Presidente) nella quale, dopo aver illustrato il sistema sanzionatorio previsto dalla legge n. 146/1990, metteva in evidenza il rilievo assegnato dalla legge alle sanzioni cosiddette collettive (vale a dire alle sanzioni che colpiscono le organizzazioni sindacali o i soggetti collettivi promotori dello sciopero). La relazione sottolineava inoltre l'importante modificazione del sistema verificatasi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 57/1995, alla quale si deve l'estensione della previa valutazione della Commissione di garanzia all'applicazione di tutte le sanzioni collettive (ivi compresa la sospensione dei benefici economici di cui agli art. 23 e 26 dello statuto dei lavoratori).

La relazione segnalava all'attenzione del legislatore tre gravi difetti del sistema sanzionatorio: (a) l'inapplicabilità delle sanzioni previste dalla legge a soggetti sindacali non titolari dei diritti di cui agli art. 23 e 26 dello statuto dei lavoratori; (b) la mancata previsione da parte della legge di poteri sanzionatori nei confronti dei datori di lavoro (imprese e pubbliche amministrazioni erogatrici di pubblici servizi essenziali) che non abbiano adempiuto agli obblighi ad esse imposti dalla legge n. 146/1990; (c) l'abrogazione, a seguito di referendum, dell'art. 26, comma 2, dello statuto dei lavoratori e, con essa, il venir meno del sistema legale di riscossione dei contributi sindacali mediante trattenuta operata dal datore di lavoro sulla retribuzione del lavoratore (su delega di quest'ultimo).

Non essendo nel frattempo intervenuta alcuna modificazione del diritto vigente, la Commissione si è trovata ad affrontare i medesimi problemi di efficienza dell'apparato sanzionatorio, già denunciati nella citata relazione. Pur consapevole dei limiti del proprio intervento in materia, la Commissione ha cercato tuttavia di ovviare ai difetti della legge n. 146/1990, utilizzando tutte le (scarse) risorse che la legge medesima mette a disposizione; ha perciò emanato una serie di delibere, di cui alcune di indirizzo, delle quali danno sinteticamente conto i paragrafi successivi.

4.3.3.1. Valutazione di inadempienze datoriali

Nella seduta del 9.1.1997 (verbale n. 250) la Commissione ha deciso di prendere in esame caso per caso le inadempienze da parte dei datori di lavoro degli obblighi loro imposti dalla legge n. 146/1990 (in particolare, la mancata o difettosa comunicazione all'utenza della proclamazione degli scioperi nonché dei servizi che verranno effettivamente assicurati), sia di propria iniziativa, sia a seguito di segnalazione da parte di utenti o di organizzazioni sindacali. Dei casi di inadempienze ritenuti più gravi, la Commissione si è riservata di dare informazione ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 13, lett. e), l. n. 146/1990.

Questo orientamento della Commissione ha trovato applicazione nella delibera n. 97/145 verb. n. 256 del 13.2.1997 (Ferrovie dello Stato/Cgil-Cisl-Uil-Cisal), nella quale la Commissione ha affermato che non si possono riversare sugli utenti gli effetti di dinamiche delle relazioni tra le parti su materie negoziali e che pertanto l'attivazione dell'azienda nel dare informazioni utili agli utenti non deve avvenire in modo tardivo, o insufficiente a fornire un quadro dettagliato della situazione e a scongiurare gravi disagi agli utenti stessi. La Commissione ha pertanto invitato l'azienda a provvedere nel modo più tempestivo, responsabile ed efficiente a fornire informazioni utili e dettagliate agli utenti, così da metterli al riparo da incertezze e disagi pregiudizievoli dei loro diritti. Avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 13, lett. e), della legge 146/1990 la Commissione ha informato i Presidenti delle Camere in ordine ai disagi gravi arrecati ai cittadini-utenti non solo dall'attuale stato di regolazione del conflitto nel settore interessato, ma anche dall'inefficienza e inattendibilità dell'informazione, nelle stazioni e attraverso i mezzi di comunicazione, predisposta dall'Azienda nel caso di specie.

4.3.3.2. L'art. 26, comma 2, st. lav. e l'equivalente sistema contrattuale.

Nella seduta del 17.4.1997 (delibera n. 97/271 verb. 263) la Commissione ha adottato una delibera di indirizzo in materia di applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 2, l. 146/1990 in relazione all'art. 26 st. lavoratori. Nella delibera la Commissione ha affermato quanto segue.

- A seguito dell'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 l. n. 300/1970, con referendum dell'11 giugno 1995 (d.P.R. 28.7.1995, n. 313), l'impianto sanzionatorio, dell'art. 4, comma 2, l. n. 146/1990 mentre può dispiegare i suoi effetti ad iniziativa del datore di lavoro con riguardo al comma 1 per le sanzioni previste per i lavoratori e li dispiega al comma 2 per i permessi retribuiti di cui all'art. 23 della l. n. 300/1970, pone problemi di applicabilità con riguardo alle sanzioni, di cui al comma 2, in ordine alla sospensione dei benefici patrimoniali consistenti nel diritto delle organizzazioni sindacali di riscuotere i contributi mediante trattenuta.

- Il menzionato 2° comma dell'art. 26 della legge 300/70 non operava all'interno di tutte le imprese, in virtù della limitazione del campo di applicazione del titolo III della stessa legge disposta dal 1° comma del suo art. 35, mentre lo stesso 2° comma dell'art. 26 rinviava a sua volta alle "modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro"; pertanto, nel sistema regolato dal 2° comma dell'art. 26 della legge n. 300/70, alle previsioni contrattuali si conferiva una funzione sostanzialmente integrativa (di specificazione della "modalità" di versamento da parte dei lavoratori), cosicché il contratto collettivo assumeva comunque il ruolo di *medium* normalmente necessario per l'effettività del diritto conferito alle Organizzazioni sindacali.

- Per ciò che concerne i permessi retribuiti di cui all'art. 23 della legge 300/70 (anch'esso oggetto di rinvio, per la diversa sanzione lecitamente pur se non obbligatoriamente cumulabile con quella inerente ai contributi sindacali, da parte del 2° comma dell'art. 4 della legge 146/1990), non consta essersi avanzata distinzione alcuna tra permessi retribuiti previsti dalla legge e permessi retribuiti previsti (anche) dai contratti collettivi.
- Una situazione equivalente a quella richiamata in tema di permessi retribuiti si ha quando le previsioni contrattuali collettive, andando oltre il ruolo integrativo normalmente ad esse riservato dall'abrogato 2° comma dell'art. 26 della l. n. 300/1970, abbiano riconosciuto a loro volta il diritto alla riscossione dei contributi, sovrapponendosi così, o almeno affiancandosi, come fonte negoziale concorrente, alla stessa previsione di legge.
- Riguardo alla vicenda referendaria, va rilevato che l'intendimento abrogativo dell'art. 26, commi 2 e 3, l. n. 300/1970, è consistito unicamente nel "voler eliminare la base legale di quel diritto e del correlativo obbligo di intermediazione, per restituire la materia all'autonomia privata, individuale e collettiva" (così Corte costituzionale, 12 gennaio 1995, sentenza n. 13). Peraltro, alla luce della *ratio* dell'art. 4 della l. n. 146/1990 oggetto della sanzione che colpisce i sindacati sono i benefici economici di cui all'art. 26 dello Statuto dei lavoratori (quindi i contributi sindacali) e pertanto le modalità attraverso le quali i benefici vengono acquisiti avevano rilievo - in quella fattispecie - solo in quanto vedevano il datore di lavoro come obbligato *ex lege* a dare applicazione al meccanismo di riscossione dei contributi.
- L'abrogazione referendaria dei commi 2 e 3 dell'art. 26 dello Statuto dei lavoratori ha restituito all'autonomia individuale e collettiva la disciplina del rapporto tra sindacato e datore di lavoro; pertanto nel mutato contesto normativo è il contratto collettivo a divenire presupposto dell'obbligo di versamento da parte del datore all'INPS nell'ipotesi di applicazione della sanzione collettiva *ex art. 4, comma 2, l. n. 146/1990*, analogamente a quanto avviene nel pubblico impiego o in quei rapporti che sul punto già rinviavano a norme regolamentari.
- Ove non si addivenisse a tale soluzione si creerebbe una disparità irragionevole e irrazionale di trattamento tra settore privato e settore pubblico.

Sulla base delle anzidette considerazioni, la Commissione ha espresso l'avviso che il 2° comma dell'art. 4 della l. n. 146/1990 si estenda anche alle clausole previste dai contratti collettivi in materia di riscossione dei contributi sindacali.

4.3.1.3. *L'applicazione delle sanzioni "collettive" come dovere del datore di lavoro*

Da un primo monitoraggio condotto su un campione significativo di imprese e amministrazioni erogatrici di servizi pubblici essenziali in ordine all'applicazione delle sanzioni "collettive" conseguenti a delibere di valutazione negativa dei comportamenti delle organizzazioni sindacali, emanate dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, lett. c), l. n. 146/1990 (infra, § 6), è emerso che in molti casi le imprese e le amministrazioni intervistate (fra queste: le Ferrovie dello Stato, la Telecom, la Rai, l'Ente poste) non usano applicare le sanzioni collettive; in alcuni casi, e il fenomeno non è meno preoccupante, l'applicazione delle sanzioni è stata fatta in base a valutazioni discrezionali del datore di lavoro: così ad esempio nel caso della Società Aeroporti di Roma, che ha dato applicazione a delibere della Commissione che coinvolgevano sindacati rappresentativi di microcategorie. I dati emersi hanno indotto la Commissione ad intervenire con una delibera di indirizzo sulla grave questione.

Con delibera 97/267 (verb. n. 262 del 10.4.1997) la Commissione ha affermato i seguenti principi:

- (a) il potere sanzionatorio di cui all'art. 4, commi 2 e 3, l. n. 146/1990 è, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 57/1995, "strumentale alla salvaguardia delle finalità limitative dello sciopero" e pertanto "collegato alla tutela di interesse pubblico";
- (b) la discrezionalità del datore di lavoro nell'applicare le sanzioni alle organizzazioni sindacali è limitata dall'intervento della Commissione, alla quale sola spetta valutare negativamente il comportamento delle organizzazioni sindacali e segnalare tale valutazione a fini di applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, l. n. 146/1990;
- (c) il datore di lavoro, quando sia intervenuta una delibera di valutazione negativa accompagnata da una segnalazione a fini sanzionatori, deve necessariamente procedere (trattandosi di atto dovuto) ad irrogare le sanzioni, e deve inoltre fornire alla Commissione una completa informazione sui procedimenti sanzionatori e sul loro esito.

4.3.2. *La valutazione di idoneità dei codici di autoregolamentazione*

Nella delibera di indirizzo 97/138 (verbale n. 256 del 13.2.1997), la Commissione ha precisato il proprio orientamento in ordine alla valutazione di idoneità dei codici (endosindacali) di autoregolamentazione delle prestazioni indispensabili.

Ad avviso della Commissione, nel contesto della legge n. 146/1990, l'accordo tra le parti valutato idoneo dalla Commissione medesima, costituisce fonte prioritaria di disciplina delle prestazioni indispensabili. In mancanza di accordo valutato idoneo, e fino a quando perduri tale situazione, la proposta eventualmente formulata dalla Commissione costituisce unico e imprescindibile riferimento per la definizione delle prestazioni indispensabili. Poiché il codice (endosindacale) di autoregolamentazione è, secondo la legge n. 146/1990, una fonte del tutto residuale, la sua valutazione di idoneità è subordinata alla verifica della sua conformità alle regole definite nell'accordo valutato idoneo o, in

difetto, nella proposta della Commissione.

Di tale delibera d'indirizzo la Commissione ha fatto applicazione in occasione della valutazione (di inidoneità) del codice di autoregolamentazione delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo, trasmesso dall'organizzazione sindacale SULTA (delibera 97/227, verbale n. 260 del 20.3.1997).

5.1 In cantiere

Compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di tempo (tenuto conto della mole considerevole del lavoro che deve essere svolto settimanalmente) la Commissione ha messo in cantiere alcune iniziative alle quali assegna notevole importanza. Della loro effettiva realizzazione si darà conto nelle prossime relazioni periodiche. Già da ora conviene tuttavia anticiparne una breve descrizione, poiché la loro programmazione ha costituito parte del lavoro svolto dalla Commissione nel suo primo periodo di attività.

5.1. Indagine campione sull'indice di applicazione delle sanzioni

E' stato effettuato un pre-sondaggio su un campione di aziende, quantitativamente ridotto ma significativo, per verificare l'andamento dell'applicazione delle sanzioni stabilite dalla legge 146.

Il pre-sondaggio, che ha avuto un carattere informale ed esplorativo, ha riguardato delibere prese nel corso degli ultimi due anni, in diversi settori, e in aziende di differente dimensione. Le delibere hanno riguardato anche una gamma eterogenea di organizzazioni sindacali, e sono state selezionate avendo attenzione per violazioni di vario tipo.

Pur non essendo il campione sufficientemente rappresentativo in termini statistici, esso ha fornito alcune indicazioni tendenziali di sicuro interesse.

Infatti il quadro che emerge è quello di una possibile diffusa propensione - pur con alcune eccezioni - a non applicare in tutto o in parte le sanzioni previste per le organizzazioni che hanno ricevuto valutazioni negative.

In diversi casi le informazioni fornite rivelavano un certo grado di incertezza da parte degli interlocutori aziendali, dovuto alla carenza di procedure consolidate per l'applicazione di sanzioni: aspetto che riguarda in particolare le aziende più piccole e con uno sviluppo organizzativo più modesto.

In altri casi è stata evidenziata la difficoltà di colpire strutture sindacali che si muovono con il carattere di movimento semi-spontaneo, piuttosto che di organizzazione formale.

Accanto a incertezze e a qualche elemento di passività nell'affrontare questo nodo, si può ipotizzare che le sanzioni siano in alcuni casi percepite come uno strumento da utilizzare discrezionalmente a fini interni di relazioni industriali (cosa che potrebbe aprire la strada a usi diversi delle sanzioni a seconda delle organizzazioni interessate).

I risultati dell'indagine campione hanno indotto la Commissione a programmare un approfondimento informativo al fine di delineare un quadro degli andamenti più preciso e più fondato.

5.2. Il settore dei trasporti. Armonizzazione e la revisione delle regole: la conferenza dei trasporti

Tra le iniziative che la Commissione ha in cantiere, deve rammentarsi, per la sua finalizzazione a precisi orientamenti di politica del diritto e di ulteriore implementazione dei principi sui quali si fonda la legge 146/1990, l'allestimento di una Conferenza (o Giornata di studi) sul conflitto collettivo nei servizi pubblici di trasporto. L'obiettivo cui giungere è quello, già anticipato in varie dichiarazioni del Presidente e sul quale la Commissione ha approfonditamente discusso nel suo interno ed in incontri con esponenti delle istituzioni e dei sindacati, di una armonizzazione delle regole vigenti nei diversi servizi (urbano ed extraurbano, marittimo, ferroviario ed aereo) di questo settore. Si tratta, più precisamente, di completare il tessuto di regole là ove ancora mancano, a sette anni dall'entrata in vigore della legge, le stesse determinazioni contrattuali delle parti (ad es., nel trasporto ferroviario, ove ha vigore soltanto una proposta a suo tempo varata dalla Commissione medesima); di operare una revisione delle regole vigenti là ove esse risultano, ad oggi, dal combinarsi di determinazioni contrattuali con altre proposte della Commissione (ad es., preavviso e revoca, durata delle astensioni susseguentisi nel tempo, intervalli tra le stesse, procedure di raffreddamento ecc.). Sullo sfondo vi è l'ipotesi di un Protocollo generale d'intesa sul conflitto nei servizi pubblici di trasporto.

La Conferenza (o Giornata di studi) in parola, che verrà organizzata dalla Commissione congiuntamente al CNEL, e che avrà luogo alla fine del giugno 1997, si articolerà in alcune relazioni, aventi ad oggetto l'andamento e le forme della conflittualità nei servizi pubblici di trasporto e le regole di gestione del conflitto, nonchè il ruolo degli organi governativi, delle parti sociali e della stessa Commissione. Le conclusioni, proiettate anche in una dimensione operativa, verranno tratte dal Presidente della Commissione.

5.3. Repertorio della "giurisprudenza" della Commissione e nuova edizione della guida

Sempre nel cantiere dei lavori della Commissione, si è inoltre iniziato a porre le basi, nella discussione interna della Commissione stessa, per la pubblicazione di un "repertorio" della "giurisprudenza" cui essa dà luogo, dotato delle necessarie caratteristiche di pronta e facile consultabilità, di sinteticità e di aggiornabilità. Accanto al più ampio e completo "Bollettino ufficiale" e ad una nuova edizione dell'utilissima "Guida dell'utente", pubblicata nel luglio 1996, si potrà così disporre di uno strumento di più agile esame, capace, mediante l'attrezzatura informatica, di continuo autoadeguamento, e quindi di indubbio giovamento anche per l'agire quotidiano delle amministrazioni, delle imprese e delle organizzazioni sindacali.

PARTE II

La conflittualità nei diversi settori dei servizi pubblici essenziali e l'attività deliberativa della Commissione

Hanno curato questa rassegna: Domenico Carrieri, Paola Ferrari, Valentina Fratini, Eduardo Gianfrancesco, Maria Rita Iorio, Carmen La Macchia, Emilio Manganiello, Massimiliano Mariani, Carlo Notarmuzi, Andrea Paoletti, Maurizia Pierri, Giovanni Pino, Marianna Scaglione.

La redazione della rassegna è stata coordinata da Andrea Paoletti.

-

6. Settore dei trasporti

6.1. Trasporto marittimo

(1) Cause di insorgenza dei conflitti

Per ciò che concerne le cause di insorgenza dei conflitti e i problemi specifici presenti nel settore, va segnalata:

- (a) la contestazione da parte del personale delle navi FF.SS., che si trova in una posizione anomala rispetto al personale in servizio presso le altre società di traghetti (facenti capo alla Fedarlinea): in particolare detto personale contesta la applicabilità (anche al personale marittimo delle FF.SS.) della proposta della Commissione del 1991 nel settore trasporto ferroviario, di gran lunga più limitativa del diritto di sciopero rispetto agli accordi delle altre società del settore valutati idonei dalla Commissione;
- (b) la difficoltà di raggiungere accordi sulle prestazioni indispensabili in aziende particolarmente "calde" (ad es. Capieci Messina), malgrado il tentativo di conciliazione operato dalla Commissione: difficoltà che discende da un lato da una forte divisione nel panorama sindacale di settore, dovuta ad una presenza non maggioritaria dei sindacati confederali (l'UGL nel settore marittimo ha una rappresentatività molto forte); d'altro lato dal fatto che i sindacati subordinano la stipulazione dell'accordo sulle prestazioni indispensabili al rinnovo del contratto nazionale (già scaduto da più di due anni);
- (c) la frequente contestazione di illegittima riduzione di personale (v. Ecolscilia);
- (d) la volontà del personale di camera e mensa della Soc. Garibaldi in servizio presso le navi traghetto delle FF.SS. di essere equiparati al personale delle FF.SS.;
- (e) la reiterata proclamazione di scioperi da parte di piccoli sindacati (ad es. Fisast Cisas) alla ricerca di una legittimazione negoziale.

(2) Delibere della Commissione

Nel periodo considerato (1 agosto 1996 - 3 aprile 1997), la Commissione ha adottato alcune delibere, nelle quali ha avuto modo di precisare il proprio orientamento su questioni di notevole importanza.

(A) In relazione all'applicabilità della l. 146/90 ai servizi forniti da aziende attinenti al settore marittimo, la Commissione ha in alcuni casi ribadito, in altri affermato, la possibilità di ricondurre i servizi forniti nell'ambito dei s.p.e. In particolare:

- a) la Società Ecolscilia Palermo (delibere 97/91 e 97/92, verb. n. 253 del 30.1.97), che fornisce un servizio di antinquinamento portuale, è stata ricompresa nel servizio di protezione ambientale (ex art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 146/1990);
- b) la Società Capieci Messina (delibera 97/55, verb. n. 251 del 16.1.97), che gestisce il servizio di rimorchiatori nel porto di Messina, con

particolare riguardo alle petroliere con destinazione raffinerie Agip Milazzo, è stata ricompresa (in quanto servizio strumentale alla raffinazione del petrolio) nel servizio di approvvigionamento energetico (ex art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 146/1990);

c) per quanto attiene alla Società Coop. Garibaldi (delibera 97/120, verb. n. 254 del 6.2.97), che gestisce il servizio di ristorazione sulle navi traghetto delle Ferrovie dello stato nelle tratte da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, è stato affermato il carattere di strumentalità del servizio di camera e mensa sia rispetto alla tutela del diritto alla salute e dell'integrità fisica della persona, previsto dall'art. 1 comma 2 lett. a) l. n. 146/1990, sia rispetto alla libertà di circolazione, contemplata alla lettera b) dello stesso articolo. Detto orientamento riprende quanto già affermato nel settore del trasporto ferroviario, con particolare riguardo ai treni a lunga percorrenza (delibera 96/157, verb. n. 247 del 28.11.1996). La ricomprensione del servizio di catering a bordo delle navi nell'ambito dei servizi pubblici essenziali è peraltro applicabile limitatamente ai percorsi di viaggio superiori alle due ore (delibera 97/120, verb. n. 254 del 6.2.97). Sulla stessa questione la Commissione ha deliberato nel settore del trasporto aereo (delibera 97/97, verb. n. 252 del 23.1.1997).

(B) In relazione alle modalità di attuazione dello sciopero:

– è stato confermato che la proclamazione deve contenere tutte le indicazioni relative alle modalità di attuazione dello sciopero: pertanto le cosiddette norme tecniche di attuazione, se ed in quanto incidano sulle modalità di svolgimento dello stesso, debbono essere comunicate entro il termine di preavviso previsto dalla legge o dagli accordi (delibera 97/5, verb. n. 250 del 9.1.97);

– è stato confermato che la proclamazione dello sciopero deve consentire sia all'Azienda sia all'utenza la facile identificazione del periodo di sciopero: tale non è stata considerata dalla Commissione la proclamazione di un'azione di lotta sindacale consistente nella ritardata partenza delle navi dal porto, in quanto può ingenerare nell'utenza incertezza in ordine al momento in cui i passeggeri debbano presentarsi all'imbarco (delibera 96/206, verb. n. 249 del 12.12.96);

6.2. Trasporto urbano ed extraurbano

(1) Conflittualità e cause di insorgenza dei conflitti

(A) Per quanto riguarda il livello di conflittualità generale nel settore trasporto urbano/extraurbano, non può non rilevarsi una netta differenza tra la situazione esistente nelle regioni dell'Italia settentrionale e di quella centro-meridionale.

Per quanto riguarda le prime, gli episodi di conflittualità sono in genere circoscritti e limitati e non mancano casi di superamento dei problemi di conflittualità (cfr. Star Lodi e Stie S. Vittore Olona, con raggiungimento dell'accordo aziendale, anche se in attesa di valutazione di idoneità, a seguito dell'intervento della Commissione; per una situazione che permane, invece, caratterizzata da un alto tasso di conflittualità, cfr., Sisa Lodi rispetto al Sindacato Sinai-Confsal). In molte aziende centro-meridionali – anche di notevole importanza per il bacino di utenza servito – l'alto livello di conflittualità è sostanzialmente endemico (cfr. Atac-Cotral, Anm e Gestione Governativa Circumvesuviana di Napoli), con una preoccupante propensione a considerare lo sciopero come ordinario strumento di dialettica sindacato-azienda, nonché una tendenza a proclamare forme di agitazione che vorrebbero sfuggire all'applicazione della l. n. 146/1990 (cfr. soprattutto, a questo proposito, le proclamazioni di assemblee in orario di lavoro con interruzione del servizio della FAISA CISAL di Napoli).

(B) A livello nazionale, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi a sostegno del rinnovo del contratto nazionale di categoria scaduto il 31 dicembre 1995. Inaspriscono il confronto tra le parti alcuni fattori:

(a) Le aziende di trasporto sono afflitte dalla lentezza con la quale le amministrazioni erogano i contributi, attendono da anni una legge di riordino del sistema dei trasporti che razionalizzi i criteri di attribuzione delle concessioni e i parametri per l'erogazione dei contributi pubblici. Ulteriore motivo di tensione è stato introdotto dalla legge finanziaria che ha ridotto l'importo dei trasferimenti agli enti locali. In particolare, la difficile situazione finanziaria di alcune importanti aziende di trasporto (Atac-Cotral) ha provocato una notevole conflittualità. Infatti, al di là del ritardo nella mancata corresponsione delle retribuzioni, che pur vi è stato, l'Azienda, in mancanza di sufficienti fonti di finanziamento, non è stata in grado di soddisfare le richieste sindacali di aumento degli organici, del numero dei mezzi di trasporto, del miglioramento della manutenzione, con conseguente conflittualità a danno dell'utenza.

(b) I dipendenti delle aziende di trasporto locale mantengono notevoli differenze retributive e normative in relazione al tipo di impresa alla quale appartengono (pubblica o privata) (v. sciopero regionale indetto nelle aziende aderenti all'ANAC in Friuli Venezia Giulia)

A livello regionale o aziendale, le cause di insorgenza del conflitto possono essere così distinte:

(a) organizzazioni sindacali ansiose di trovare accreditamento al tavolo della contrattazione con i datori di lavoro: dalla lettura dei comunicati sindacali di proclamazione, in alcuni casi, questo pare essere l'unico motivo dello sciopero (ATCM Modena/FAISA-CISAL, COMU, CNL);

(b) abnorme ricorso allo straordinario da parte delle imprese come misura di contenimento dei costi per il personale (ACTV Venezia);

(c) ritardo o mancata corresponsione delle retribuzioni. Il problema, causato dalla lentezza nell'erogazione dei finanziamenti alle imprese da parte delle amministrazioni, interessa tutte le regioni d'Italia.

In regioni come la Calabria il problema è particolarmente grave in quanto vi sono aziende che non corrispondono la retribuzione per mesi. Poiché l'astensione dal lavoro sembra assumere in tali casi più la forma dell'eccezione di inadempimento che quella dello sciopero, la

Commissione ha ritenuto opportuno rinviare la decisione sulla valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali "al momento in cui il quadro delle iniziative in corso per la regione Calabria sarà completo" (verb. n. 256 del 13 febbraio 1997). Si segnala, inoltre, che la difficile situazione economica in cui versano le aziende di trasporto calabresi, in attesa di arretrati contributivi risalenti al 1987 (doc. CORIT del 28 ottobre 1996), ha provocato la decisione del Coordinamento regionale imprese di trasporto (CORIT) di sospendere il servizio dal 16 agosto 1996 al 20 agosto. Su tale sospensione (appresa nel corso dell'audizione del 20 novembre 1996) la Commissione attende ancora le informazioni richieste all'assessorato ai trasporti della regione Calabria. La Commissione, in considerazione della specificità della situazione calabrese, ha tenuto due audizioni, il 20 novembre 1996 e il 13 marzo 1997, acquisendo informazioni in merito alle cause di insorgenza del conflitto e alla difficoltà di determinazione negoziale delle prestazioni indispensabili, avviando un'opera di sensibilizzazione delle autorità regionali e delle organizzazioni sindacali verso la tutela degli utenti, proponendo, infine, alle parti e all'Assessorato ai trasporti Calabrese, per dare applicazione alla l. n. 146/90 e all'accordo nazionale di settore, di raggiungere, con l'eventuale assistenza della Commissione un accordo quadro regionale di definizione delle prestazioni indispensabili da assicurare in occasione di sciopero.

(2) Delibere della Commissione

La Commissione, nel periodo al quale si riferisce la presente relazione, ha adottato 111 delibere relative al settore del trasporto urbano ed extraurbano. Sono stati inoltre valutati idonei 4 accordi aziendali di definizione delle prestazioni indispensabili. Complessivamente sono 116 gli accordi valutati idonei dall'entrata in vigore della legge: il risultato è ancora modesto rispetto al numero delle aziende di trasporto locale (1200) operanti sul territorio nazionale.

All'accordo nazionale di settore hanno finalmente aderito anche le organizzazioni sindacali COMU (in data 16 settembre 1996) e FAISA-CISAL (in data 21 gennaio 1997)

La Commissione ha avuto modo di precisare all'interno di varie delibere il proprio orientamento su alcuni problemi di primaria importanza.

(a) In materia di intervallo tra azioni di sciopero, si è definito un orientamento generale a favore della nozione "soggettiva" dell'intervallo, tranne casi particolari legati ad ipotesi di addensamento, da farsi valere mediante inviti a revocare o differire le azioni di lotta. Conseguentemente, sono state revocate delibere adottate in precedenza non conformi a tale interpretazione (cfr. delibere di revoca 97/66 e 97/68, verb. n. 251 del 16.1.1997; 97/177, verb. n. 258 del 27.2.1997), mentre è stata confermata la valutazione negativa in caso di sciopero effettuato nonostante l'invito della Commissione a revocare l'azione programmata (delibera di conferma n. 97/177 verb. n. 258 del 27.2.1997).

(b) In materia di assemblee proclamate in orario di lavoro, la Commissione, dopo aver svolto apposita istruttoria che ha confermato l'avvenuta incidenza delle assemblee stesse sulla regolarità del servizio di pubblico trasporto, ha pronunciato una valutazione negativa (delibera 97/176, verb. n. 258 del 27.2.1997).

(c) Può essere ricordata, per l'affermazione di carattere generale in essa contenuta, la delibera 96/80, verb. n. 244 del 7.11.1996, nella quale la Commissione ha ritenuto non assimilabile ad uno sciopero il rifiuto di eseguire un ordine di servizio che dispone la prosecuzione delle prestazioni lavorative oltre il termine finale ordinario di cessazione del servizio giornaliero.

(d) Va ricordato come in più di un caso la Commissione abbia declinato la propria competenza ad intervenire su richiesta delle organizzazioni sindacali in ordine ad asseriti comportamenti scorretti o illegittimi nella gestione delle relazioni sindacali da parte delle Aziende (delibere 97/224, verb. n. 259 del 13.3.1997; 97/153, verb. n. 256 del 13.2.1997; 97/263, verb. n. 261 del 3.4.1997).

(e) La segnalazione della violazione delle procedure di raffreddamento, previste nell'accordo nazionale di settore è stata tenuta in maggiore considerazione dall'attuale Commissione. In alcuni casi la Commissione ha richiamato le direzioni aziendali al rispetto delle procedure di prevenzione e di raffreddamento dei conflitti pattuite (cfr. Gest. gov. ferr. Venete, delibera 96/112, verb. n. 245 del 14 novembre 1996). In altri, la Commissione ha esteso l'obbligo del rispetto delle procedure di raffreddamento anche alle organizzazioni sindacali non aderenti all'accordo del 7.2.91 (cfr. ATM Torino/RdB-CUB, delibera n. 4.1, verb. n. 239 del 19.9.96). In altri casi ancora, tuttavia, ha ritenuto estranea alla propria competenza ogni valutazione in materia di prevenzione del conflitto, (cfr. ACTV Venezia/CISNAL, delibera 96/21, verb. n. 243 del 24 ottobre 1996).

(f) Si è posto il problema della valutazione del comportamento dell'azienda che ometta di dare comunicazione all'utenza, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi ai sensi dell'art.2 comma 6 l. n.146/90. Tale comportamento è stato ritenuto dalla Commissione non censurabile, nel solo caso in cui l'incidenza effettiva dell'agitazione sia stata minore rispetto all'effetto di annuncio che la comunicazione della sua effettuazione poteva creare tra gli utenti (cfr. ACT Reggio Emilia, delibera 97/20, verb. n. 250 del 9 gennaio 1997). La Commissione ha tuttavia precisato che l'obbligo di "dare comunicazione agli utenti" previsto dall'art. 2 comma 6 della legge n. 146 del 1990, costituisce la regola applicabile in via generale, salve le ipotesi eccezionali in cui – secondo una prudente valutazione oggettiva rimessa a responsabilità dell'azienda, o dell'amministrazione, ed escluso comunque ogni intento di discriminazione fra Organizzazioni sindacali – possa ragionevolmente prevedersi l'inidoneità dello sciopero ad incidere sull'erogazione del servizio, sicché l'interesse degli utenti potrebbe essere pregiudicato proprio da una inutile comunicazione di sciopero, poi sfornito in concreto di adesioni (APT Verona/CNL, delibera 97/263, verb. n. 261 del 3 aprile 1997).

(g) In sede di riesame di precedenti delibere la Commissione ha fatto applicazione dei nuovi orientamenti in materia di comunicazione della revoca dello sciopero e di rarefazione dei conflitti (retro, § 4.2.2 e 4.2.3), revocando 5 delibere di valutazione negativa. La Commissione ha affermato che all'obbligo di comunicare tempestivamente la revoca dello sciopero si possa derogare solo in casi particolari, motivati, ad esempio, dall'andamento favorevole delle trattative tra le parti o dall'intervento conciliativo di Autorità pubbliche (Sepsa Napoli, delibera 97/13, verb. n. 250 del 9 gennaio 1997; ANM Napoli, delibera 97/15, verb. n. 250 del 9 gennaio 1997). Quanto agli scioperi plurimi, la Commissione ha deciso di attenersi al criterio per cui, in assenza di regole specifiche applicabili nel settore coinvolto, l'intervallo di cui all'art.

3 lett. d) dell'accordo nazionale del 7.2.1991 debba intendersi riferito alle proclamazioni di una stessa organizzazione sindacale, salvo che nelle ipotesi in cui la Commissione, con propria delibera od altro atto, abbia rilevato il verificarsi di un fenomeno di illegittima contiguità di scioperi ed abbia invitato uno o più soggetti proclamanti a revocare o rinviare la proclamazione (Gest. gov. ferr. Circumvesuviana Napoli, delibera 97/68, verb. n. 251 del 16 gennaio 1997). In materia di tempestività della comunicazione di revoca dello sciopero, la Commissione, nella seduta del 20 febbraio 1997 (ACT Cagliari, delibera 97/162, verb. n. 257), ha rilevato che nella disciplina attualmente vigente nel settore del trasporto locale (accordo 7 febbraio 1991) è prevista (art. 3, lett. c) la revoca, anche molto tardiva dello sciopero. Ad avviso della Commissione ciò non impedisce che l'effetto annuncio dello sciopero si produca, determinando grave pregiudizio dei diritti degli utenti del trasporto locale. La Commissione, pertanto, ha sollecitato le parti a procedere al più presto alla revisione della disciplina vigente, fissando quale termine congruo per la revoca tempestiva il termine minimo di 5 giorni.

Sempre in tema di revoca si segnala la delibera (ACT Cagliari, delibera 97/162, verb. n. 257 del 20 febbraio 1997) nella quale si è deciso di considerare, in caso di proclamazione non contestuale da parte di più organizzazioni sindacali di uno sciopero nella stessa giornata, la revoca tempestivamente comunicata da una delle organizzazioni proclamanti validamente effettuata anche per le altre organizzazioni che avevano revocato lo sciopero.

(h) Merita di essere ricordata la delibera con la quale, in riferimento alla doglianza avanzata dalle organizzazioni sindacali circa la mancata messa in evidenza, nella comunicazione della Commissione dell'apertura del procedimento di valutazione, dei vizi della proclamazione con conseguente impossibilità per le organizzazioni stesse di emendare tali vizi, è stato precisato che gli inviti della Commissione ad inviare informazioni od osservazioni relative ad un procedimento di valutazione, *ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990*, non assumono il carattere di contestazioni di specifici addebiti ma, più semplicemente, di inviti a fornire tutte le informazioni utili alla soluzione di uno specifico procedimento di valutazione *ex art. 13 lett. c) (Gest. Ferr. Sardegna, delibera 97/14, verb. n. 250 del 9 gennaio 1997)*

6.3. Trasporto ferroviario

(1) Cause di insorgenza dei conflitti

Alla radice della diffusa conflittualità del settore, sono rintracciabili, come ragioni principali:

- (a) le tensioni collegate al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, da tempo scaduto e oggetto di una travagliata trattativa in un settore che sta procedendo verso un modello organizzativo, nelle intenzioni, più europeo;
- (b) le reazioni suscitate dalle ipotesi di riorganizzazione aziendale prospettate nella cd. "direttiva-Prodi";
- (c) la mobilitazione di gruppi e sigle che si sentono minacciati dalle ristrutturazioni in atto che prevedono tagli di bilancio e di personale;
- (d) gli scioperi reiterati da parte di organizzazioni (come ad es. l'U.C.S.) alla ricerca di una legittimazione negoziale;
- (e) gli episodi di microconflittualità a livello locale legati a problemi e situazioni specifici inerenti gli ex-Compartimenti;
- (f) il malumore diffuso tra i sindacati, in particolare tra i sindacati confederali, nei confronti della proposta della Commissione del 1991 e in particolare del meccanismo in essa previsto della garanzia dei treni a lunga percorrenza (che ha condotto alla individuazione da parte delle F.S. dei 66 treni a lunga percorrenza contenuti nell'orario ufficiale).

(2) Problemi specifici del settore

- (a) La mancanza ormai da lungo tempo protratta, di un accordo fra le parti valutato idoneo dalla Commissione. Non è chiara la volontà di tutti gli attori in gioco, che sono numerosi sul versante sindacale, di arrivare effettivamente ad un accordo;
- (b) la presenza di numerose sigle sindacali confederali e di mestiere, con interessi chiaramente differenziati rispetto alle regole in materia di conflitto;
- (c) la mancata accettazione della proposta della Commissione, da parte di alcune sigle extra-confederali, a cui si è aggiunta, nell'ultimo periodo, l'esplicita contestazione da parte dei sindacati confederali;
- (d) l'autonomia, priva di regole, delle R.S.U., che determina, in mancanza di norme sulla rappresentanza, difficoltà di coordinamento, in caso di conflitto, tra i diversi livelli di azione sindacale;
- (e) le relazioni sindacali del settore basate su rapporti "disordinati" tra le parti e prive di istituzionalizzazione adeguata, in particolare per quanto riguarda le procedure di raffreddamento dei conflitti;
- (f) l'addensamento della conflittualità dovuto al carattere frammentato delle sigle sindacali e alla difficoltà di produrre regole rigorose in materia di intervallo fra gli scioperi;
- (g) la controversia relativa alla sostenibilità, o meno, dei treni a lunga percorrenza dal momento che molte organizzazioni sindacali giudicano che questa previsione limiti eccessivamente l'esercizio del diritto di sciopero;

(h) la difficoltà di costruire nuove regole per il conflitto nel settore, come nell'ipotesi eccezionale di scioperi nazionali integrali nella giornata di domenica, che siano accettabili per l'insieme di organizzazioni sindacali ivi operanti, alcune delle quali, pur avendo una bassa rappresentatività, dispongono di un discreto potere vulnerante.

(3) Delibere della Commissione di indirizzo e generali

Le delibere appartenenti a questo primo gruppo sono due.

La prima (delibera 96/165, verb. n. 248 del 5.12.1996) riguarda una serie di scioperi proclamati nel settore dei trasporti. Per quanto attiene al trasporto ferroviario, la Commissione, ha ribadito il principio del rispetto delle fasce orarie, sottolineandone l'indispensabilità a fini di tutela degli utenti. La Commissione ha ribadito anche l'obbligo del rispetto dei periodi di franchigia, ma ha sottolineato che l'enorme addensamento di scioperi riguardanti diverse mansioni professionali del settore nel periodo prenatalizio, non fa che moltiplicare, di fatto, gli effetti negativi dello sciopero.

Infine non vengono valutati negativamente gli scioperi proclamati nello stesso settore e nello stesso giorno da parte di diverse organizzazioni sindacali: tale concentrazione riduce infatti il disagio provocato all'utenza.

La seconda delibera (delibera 97/145, verb. n. 256 del 13.2.1997) ribadisce che le organizzazioni sindacali proclamanti lo sciopero non possono modificare in maniera discrezionale ed arbitraria le norme contenute negli accordi o, come in questo caso, nelle proposte della Commissione. Nel caso di specie, le organizzazioni sindacali non avevano garantito tutti i treni previsti dalla proposta contenuta nella delibera del 23.10.1991.

(4) Delibere su casi di specie in cui si affermano principi generalizzabili

Appartengono a questo secondo gruppo otto delibere.

Quattro di queste affrontano il problema dei "servizi strumentali" (delibera 4.13, verb. n. 239 del 19.9.1996; delibera 97/163, verb. n. 257 del 20.2.1997; delibera 96/6, verb. n. 242 del 17.10.1996; delibera 96/164, verb. n. 247 del 28.11.1996; delibera 97/117, verb. n. 254 del 6.2.1997).

In tali delibere la Commissione ha affermato che "gli scioperi effettuati da uffici legati da un rapporto di strumentalità rispetto al servizio principale possono compromettere il funzionamento del servizio pubblico andando così ad incidere sui diritti della persona costituzionalmente garantiti". La Commissione ha così voluto ribadire che anche gli scioperi interessanti tali servizi devono rispettare la l. n. 146/1990.

In un'altra delibera (delibera 96/205, verb. n. 249 del 12.12.1996) invece, la Commissione ha ritenuto che servizi quali quelli effettuati dal personale di manovra in scali ferroviari per lo smistamento di merci non deperibili non rientrano nella normativa attualmente vigente, anche se sarebbe auspicabile che vi rientrassero.

In altre delibere (delibera 96/162, verb. n. 247 del 28.11.1997; delibera 97/5 verb. n. 250 del 9.1.1997) è stato affrontato il problema della mancata previsione dell'intervallo di tempo tra un'azione di sciopero ed un'altra. La Commissione ha adottato in materia "un orientamento di principio" per cui, in caso di proclamazione unica di una pluralità di scioperi l'intervallo tra un'azione di sciopero e l'altra deve essere di norma non inferiore a dieci giorni (retro, § 4.2.2).

Nella delibera 97/220 (verb. n. 259 del 13.3.1997), è stato affrontato il caso di uno sciopero del Comu rispetto al quale si è ritenuto di non poter configurare una prima azione di sciopero, del tutto diversa rispetto alle precedenti, dal momento che non vi è stata tra le parti interruzione delle relazioni industriali ma continuità di incontri e rapporti.

Nella delibera 97/323 (verb. n. 265 del 8.5.1997) la Commissione ha rilevato che le regole vigenti nel settore, anche alla luce dei ripetuti fenomeni di conflittualità e delle ormai consuete violazioni degli obblighi previsti in tema di servizi minimi registratesi negli ultimi mesi, si sono dimostrate inadeguate ai compiti di regolazione previsti dalla l. n. 146/1990 e che i disagi dell'utenza corrono il rischio di aggravamento con l'avvicinarsi del periodo di grande mobilità legato alle vacanze estive. La Commissione ha perciò invitato le parti a provvedere alla stipula di un accordo adeguato entro il termine di trenta giorni dalla data della propria delibera. In assenza di questo e scaduto il termine, la Commissione comunicherà alle organizzazioni sindacali e datoriali significative, nonché alle Ferrovie dello Stato SpA, il testo della nuova proposta, dando ad esse 15 giorni per pronunciarsi, secondo quanto prescritto dall'art. 13 comma 1, lettera a) della l. n. 146/1990; trascorso questo ulteriore termine, la Commissione emanerà la propria proposta in ordine alla regolazione dei modi di esercizio del diritto di sciopero nel settore.

6.4. Trasporto aereo

(1) Cause di insorgenza dei conflitti

(a) In relazione alle cause di insorgenza dei conflitti nel settore del trasporto aereo e per il periodo in esame, si segnala una importante novità: la materia dei contendere si è in parte spostata dal piano delle rivendicazioni aventi origine dal rinnovo dei CCNL a quello delle vertenze che hanno ad oggetto le ristrutturazioni aziendali. Emblematiche, in tal senso, le vicende che hanno coinvolto in una occasione l'Alitalia e il sindacato autonomo SULTA e, in un'altra i sindacati dei controllori di volo e l'ENAV. In entrambi i casi oggetto delle agitazioni è stata la

ristrutturazione delle aziende ed in particolare le ripercussioni di tali modifiche strutturali ed organizzative sulla qualità e quantità del lavoro: per l'Alitalia la necessità di risultare maggiormente competitiva a livello nazionale ed internazionale (resa ancor più urgente dalla imminente "deregulation") ha condotto alla ben nota creazione delle High Competition Companies ed ha comportato un esodo di parte del personale nelle società di nuova creazione con livelli retributivi inferiori rispetto a quelli precedenti. Per l'ENAV, invece, il trapasso da Azienda Autonoma a Società per azioni, tuttora oggetto di interventi legislativi, ha provocato e provoca un malcontento nel personale in ragione della perdita di alcuni privilegi soprattutto di ordine previdenziale. Lo scontento tuttavia non ha avuto e non ha come naturale controparte il soggetto datoriale, bensì l'autorità governativa.

(b) Si deve sottolineare che un buon numero di conflitti trovano la loro causa scatenante nella realtà locali, e ciò soprattutto per gli scioperi che avvengono nelle articolazioni dell'ENAV (CAV, CAAV e CRAV).

(c) Merita di essere rilevata la presenza di alcune astensioni legate alla richiesta di prestazioni straordinarie da parte delle aziende anche al di fuori delle previsioni dei CCNL. La Commissione, peraltro, chiamata più volte a pronunciarsi, è giunta ad affermare - innovando rispetto alla precedente giurisprudenza - che l'illegittimità della richiesta delle prestazioni straordinarie può determinare la sottrazione delle stesse all'ambito di applicabilità della l. n. 146/90 solo nel caso in cui l'astensione sia motivata quale reazione alla richiesta del lavoro straordinario.

(d) Si segnalano, infine, alcuni casi in cui i sindacati - per lo più autonomi - hanno lamentato la mancanza di corrette relazioni industriali con le aziende, che li avrebbero esclusi dalle trattative; tale motivazione non ha mai costituito l'unica causa di insorgenza del conflitto, accompagnandosi ad altre rivendicazioni di ordine economico e organizzativo.

(2) Problemi specifici del settore

(a) Si è già avuto modo di porre in rilievo i problemi collegati alle ristrutturazioni aziendali ed al mutamento del quadro del settore a cagione dell'incremento del numero delle società che offrono il servizio di trasporto aereo: l'Alitalia non opera più in regime di "monopolio" ma ha delle concorrenti anche in campo nazionale. A tal proposito val la pena di ricordare che il sindacato APPL ha chiesto alla Commissione di "re"interpretare la propria proposta per adattarla alla nuova realtà: in particolare i piloti della Meridiana, società che opera per lo più voli da e per le isole, hanno fatto presente che le tratte da loro effettuate sono coperte anche da altri vettori e che, quindi, nella indicazione dei voli da garantire si dovrebbe tener conto della globalità dei collegamenti offerti dal mercato.

(b) Un altro problema che si è posto un po' in tutti i settori, ma in particolare nel trasporto aereo e più specificatamente per le vertenze che hanno coinvolto l'ENAV, è stato quello dell'applicazione della regola dell'intervallo (art. 11 della proposta del 24.06.1994): poichè il dettato dell'articolo 11 non si attaglia perfettamente alla realtà dell'ENAV, che ha una articolazione capillare a livello locale, con alcuni centri di snodo fondamentali per il sistema del traffico aereo, si è reso necessario affermare che, anche in caso di scioperi in centri di assistenza diversi, resta fermo l'obbligo di rispettare l'intervallo di 10 giorni. Si è integrato tale principio ricordando la necessità di evitare addensamenti e lo si è temperato ricorrendo alla considerazione della rilevanza nazionale di alcuni centri di assistenza al volo. Tale impostazione introduce un'innovazione rispetto alla precedente giurisprudenza della Commissione, che non aveva mai apertamente affrontato questo aspetto del problema.

(c) Inoltre, e sempre in relazione agli scioperi dei dipendenti dell'ENAV, si segnala il ripetersi di proclamazioni a raffica di scioperi, seguite da altrettante revoche effettuate a ridosso della data prevista per lo svolgimento delle astensioni dal lavoro. Le organizzazioni sindacali, peraltro, imputano tale fenomeno all'inerzia dell'Ente che attuerebbe le procedure di raffreddamento del conflitto con molto ritardo, risolvendosi a convocarle solo pochissimi giorni prima dello sciopero.

(3) Le prestazioni indispensabili

Nel periodo in esame non ci sono stati interventi innovativi da parte della Commissione sulla disciplina che regola l'esercizio del diritto di sciopero nel settore aereo, che, come è noto, è individuata nella combinazione tra la proposta della Commissione (del 23 giugno 1994) e l'accordo del 22 luglio 1994.

La proposta adotta una tecnica di contemperamento del diritto di sciopero con i diritti costituzionalmente protetti dell'utenza, attraverso la previsione di una percentuale di voli garantiti (50%) e la garanzia di taluni voli internazionali ed intercontinentali ritenuti indispensabili per la realizzazione del diritto alla mobilità. La materiale identificazione dei voli suddetti viene demandata ai competenti organi centrali e periferici della D.G.A.C. del Ministero dei Trasporti, sulla base della presentazione dei piani di volo. La proposta prevede altresì delle procedure in materia di composizione e di raffreddamento dei conflitti e detta una precisa disciplina in tema di durata e modalità degli scioperi medesimi, ribadendo inoltre il generale divieto di porre in essere scioperi concomitanti.

L'Accordo del 22.7.1994 adotta, come tecnica di contemperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente protetti dell'utenza, il sistema delle fasce orarie a servizio pieno coincidenti con i periodi di maggior richiesta da parte degli utenti. Sul medesimo accordo la Commissione di Garanzia è intervenuta con due deliberazioni: una interlocutoria, del 3.8.1994, in attesa di acquisire il previsto parere delle organizzazioni degli utenti, nella quale, tra l'altro, veniva formulato l'invito alla D.G.A.C. ad identificare concretamente i voli da garantire, attenendosi al sistema di garanzie per fasce orarie; l'altra, del 16.2.1995, con la quale, acquisito il parere favorevole delle organizzazioni degli utenti, si valutava idoneo, con riserva, l'Accordo in questione.

Val la pena di osservare che da più parti ed in più occasioni (in particolare durante le audizioni avvenute in questo periodo: Alitalia, SULTA, APPL, sindacati e dirigenti dell'ENAV, Ministero dell'Interno e dei Trasporti per i VV.F) si è avanzata la richiesta di una revisione della proposta sul trasporto aereo al fine di adeguarla al mutamento del quadro del settore: la richiesta ha trovato la Commissione disponibile a procedere in tal senso, con l'ausilio ed il supporto tecnico delle parti interessate.

(4) Valutazione di accordi

Un intervento significativo adottato dalla Commissione nel periodo in esame è l'avvenuta valutazione del codice di autoregolamentazione posto in essere da un sindacato, complessivamente minoritario e relativamente rappresentativo tra gli assistenti di volo (SULTA), in deroga alla disciplina in vigore nel settore.

La valutazione di idoneità del suddetto codice è stata preceduta da una delibera di indirizzo in materia di rapporto tra le parti nelle prestazioni indispensabili.

E' attualmente al vaglio della Commissione di Garanzia anche il nuovo Accordo dei vigili del fuoco (che, se valutato idoneo sostituirà quello del 6 dicembre 1994), sottoscritto in data 20 dicembre 1996 tra l'Amministrazione del Ministero dell'Interno e le Organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, USPP e UGL. La valutazione di quest'ultimo solleva notevoli difficoltà in ordine alla identificazione delle prestazioni indispensabili da garantire nel settore aeroportuale, attesa la eccezionale rilevanza del servizio offerto dai vigili del fuoco in termini di sicurezza dell'utenza.

(5) I servizi strumentali: un caso in ampliamento

Un ampliamento del numero dei servizi strumentali al trasporto aereo è avvenuto con la delibera 97/97, verb. n. 250 del 9.1.1997 (SIR FIUMICINO/RSU CGIL, CISL e UIL). Tale delibera è innovativa rispetto all'orientamento espresso in precedenza dalla Commissione, che con delibera del 15.12.1995 aveva escluso del tutto l'applicabilità della l.n.146/90 al servizio bar/ristoranti aeroportuale. Con l'attuale delibera la Commissione, in pratica, riconduce nell'alveo delle prestazioni c.d. strumentali all'erogazione di un servizio pubblico tale attività di ristorazione, nel momento in cui afferma che "l'utente di un servizio di trasporto deve poter usufruire (nelle condizioni di spazio e di tempo determinate dalle esigenze del servizio di trasporto medesimo) della ristorazione indispensabile alla soddisfazione delle sue esigenze di salute e di vita".

7. Credito

(1) Cause di insorgenza dei conflitti e problemi specifici del settore

Nel settore si registra una conflittualità prevalentemente collegata a situazioni inerenti alla amministrazione del rapporto di lavoro in una specifica unità produttiva. E' meritevole di considerazione la questione interpretativa inerente all'ambito di applicazione delle disposizioni limitative del diritto di sciopero nel servizio bancario (su cui è stata effettuata in passato una perizia tecnica da parte di un esperto). Va segnalata infine l'esigenza di una regolamentazione negoziale uniforme per tutto il settore, attualmente disciplinato dai due Accordi Acri e Assicredito, dei quali soltanto il secondo è stato valutato pienamente idoneo dalla Commissione (v. le considerazioni contenute nella delibere 97/164, verb. n. 257 del 20 febbraio 1997, e 97/173, verb. n. 258 del 27 febbraio 1997, entrambe relative alla Banca CRT).

(2) Delibere generali e di indirizzo

La Commissione, nel parere richiesto dalla Banca d'Italia (espresso con delibera n. 97/65, verb. n. 251 del 16 gennaio 1997) in merito alla possibilità di infliggere agli organismi sindacali interessati la sanzione di cui all'art.26, 2° comma, l. n.300/1970, in seguito alla abrogazione della medesima disposizione, aveva in un primo tempo ribadito il principio espresso in precedenza dalla Commissione, che aveva ritenuto di non avere alcun potere di intervento in materia. La questione è stata più di recente affrontata dalla Commissione, ed ha dato luogo ad una delibera di indirizzo sull'equivalenza del sistema contrattuale e della sua piena efficacia, il cui testo è sintetizzato in un precedente paragrafo di questa relazione (retro, § 4.3.1.2).

(3) Delibere di valutazione in cui si esprime un principio generale

La Commissione, con delibera 97/332 (verbale 265 dell'8.5.97 Efibanca - RR.SS.AA. FISAC/UIB/FABI), ha affermato che, fermo restando l'orientamento secondo cui l'attuale articolazione dei servizi bancari non consente di distinguere fra ufficio ed ufficio nell'ambito del medesimo servizio ai fini della vincolatività della regola sul preavviso, presupposto necessario per l'applicazione della disciplina limitativa del diritto di sciopero di cui alla legge n.146/1990 è il carattere di essenzialità attribuito dalla legge ai servizi pubblici. Il carattere di essenzialità è escluso ove l'astensione dal lavoro non abbia diretta incidenza sulla garanzia dell'erogazione di quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita, prevista dall'art.1, comma 2, lett.c, della legge n.146/1990: così, ad esempio, nel caso delle operazioni svolte nell'ambito di una banca d'affari.

8. Comunicazioni (limitatamente al servizio postale e alle agenzie di recapito privato)

(1) Cause di insorgenza dei conflitti e problemi specifici del settore

Nel settore si registra una conflittualità prevalentemente collegata alla applicazione delle disposizioni del CCNL (in particolare alla questione riguardante il personale autista), al ritardato pagamento di competenze accessorie, alle carenze di organico, a situazioni inerenti alla amministrazione del rapporto di lavoro in una specifica realtà locale o unità produttiva.

Con riferimento ai problemi specifici del settore:

(A) per l'amministrazione delle Poste, nei procedimenti di valutazione delle astensioni dal lavoro straordinario (abbastanza numerose), è rilevabile una generale tendenza a contestare la legittimità della richiesta di prestazioni straordinarie da parte dell'Ente, solitamente *ex post*, e cioè in sede di controdeduzioni: in considerazione di ciò appare particolarmente significativo il principio espresso nella delibera 97/136, verb. n. 254 del 6 febbraio 1997 (SLC/CGIL - Poste italiane Veneto), meglio illustrato nel successivo punto 3 (A).

In proposito merita di essere segnalata la richiesta di audizione inoltrata dall'organizzazione sindacale UGL, per sottoporre alla Commissione i problemi relativi alle astensioni dal lavoro straordinario nelle Poste (convocata per il 17 aprile 1997);

(B) per le Agenzie private di recapito postale, stante la perdurante mancanza di un accordo collettivo sulle prestazioni indispensabili, sono state convocate le parti in data 17.4.1997 per esperire un tentativo di conciliazione.

(2) Delibere generali e di indirizzo

La Commissione, con delibera 97/268, verb. n. 262 del 10 aprile 1997 (Poste italiane Lombardia - FAILP/CISAL), ha espresso l'avviso:

(a) che il datore di lavoro non può sottrarsi all'iniziativa sanzionatoria quando sia intervenuta una valutazione negativa del comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti o aderenti allo sciopero;

(b) che le amministrazioni e le aziende devono rendere un'informazione completa e continua sui procedimenti sanzionatori e sul loro esito.

(3) Delibere di valutazione in cui si esprime un principio generale

(A) La Commissione, con delibera 97/136, verb. n. 254 del 6 febbraio 1997 (SLC/CGIL - Poste italiane Veneto), ha revocato una precedente delibera di valutazione negativa di un'astensione dal lavoro straordinario, affermando il principio generale alla cui stregua, fermo restando l'orientamento secondo cui l'astensione dal lavoro straordinario, in quanto legittimamente richiesto, costituisce una forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole sul preavviso, sulla indicazione della durata massima e sulla garanzia delle prestazioni indispensabili, la dedotta illegittimità della richiesta può determinare la sottrazione dell'astensione dall'area di applicabilità della legge n.146/1990 solo nel caso in cui l'astensione medesima sia specificatamente motivata quale reazione alle richieste dello stesso lavoro straordinario, configurandosi in tal caso (e solo in tal caso) non una forma di sciopero ma un rifiuto collettivo di prestazioni ritenute non dovute.

(B) La Commissione, con delibere 97/320 e 97/319, verb. n. 264 del 24 aprile 1997 (Poste italiane Lombardia/Coord.lav. PT USI Postel Brescia; Poste italiane Lombardia/Cobas PT CUB Pavia), ha valutato negativamente il comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti, riaffermando il principio di cui al precedente punto (A), e l'orientamento secondo cui la individuazione di una durata abnorme dello sciopero equivale ad una violazione della regola di predeterminazione della durata.

9. Giustizia

Cause di insorgenza dei conflitti e delibere della Commissione

(A) Nel periodo preso in esame (1 agosto 1996-30 aprile 1997) ha ricevuto particolare considerazione la problematica relativa all'astensione degli avvocati dalle udienze, con la valutazione negativa, ai sensi dell'art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, pronunciata nel caso del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori del Foro di Larino (Cb) (delibera 96/13-7.76, verb. n. 243 del 24 ottobre 1996). La Commissione ha riaffermato, nell'occasione, la riconducibilità al campo di applicazione della l. n. 146/1990 del c.d. sciopero degli avvocati.

(B) Per quanto riguarda la conflittualità nel sub-settore del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari, va segnalata l'anomala situazione determinatasi presso la Pretura Circondariale di Roma, con la proclamazione, da parte di alcune sigle sindacali, di una fitta serie di astensioni dal lavoro ordinario e straordinario nel mese di febbraio 1997. Ciò ha spinto la Commissione ad adottare una delibera di invito a riconsiderare i termini delle astensioni programmate. (delibera 97/158, verb. n. 257 del 20.2.1997). Merita di essere sottolineato come, nell'occasione, la Commissione abbia richiamato il dovere per le organizzazioni proclamanti di osservare un congruo intervallo tra azioni di sciopero; tale dovere era stato già affermato nella delibera 6.7, verb. n. 192 del 14 settembre 1995 (proposta del comparto Ministeri).

10. Università e ricerca

Delibere della Commissione

Nel periodo preso in esame (1 agosto 1996-30 aprile 1997), non si sono avute, nel settore dell'istruzione universitaria, delibere di particolare rilievo.

(A) Va ricordato comunque, a fini di completezza, come, in un caso, la Commissione sia stata chiamata a pronunciarsi sull'idoneità di un accordo locale di individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire da parte del personale non docente, attuativo del nuovo accordo di comparto del settore, (Politecnico di Torino: delibera 97/184, verb. n. 259 del 13.3.1997). Nell'occasione, la Commissione ha valutato

inidoneo l'accordo rilevando, tra l'altro, l'esigenza di armonizzarlo alle previsioni contenute nella proposta di prestazioni indispensabili per il personale docente dell'11.1.1996.

Per quanto riguarda il personale docente, può ricordarsi come il richiamo alla proposta dell'11.1.1996 abbia condotto la Commissione a rigettare una richiesta di riesame relativa ad una proclamazione di sciopero che non aveva esplicitamente garantito le prestazioni da considerarsi essenziali (delibera 97/130, verb. n. 254 del 6.2.1997)

(B) Per quanto riguarda il Comparto Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione, va segnalato il caso relativo all'accordo decentrato per l'ENEA. La delibera adottata è di inidoneità dell'accordo inviato; la peculiarità è che la Commissione si è riservata di formulare una propria proposta per l'Ente se lo stesso non riformulerà l'accordo nel termine di 60 giorni dalla ricezione della delibera di inidoneità (delibera n.97/178 verb.n.259 del 13.3.1997).

11. Scuola

Delibere della Commissione

Fra i casi istruiti nel settore si segnala la valutazione negativa dell'astensione dalle operazioni di scrutinio ed esame finale indetto dal SINAPSI (Sindacato Nazionale Precari della Scuola Italiana) in tutte le scuole di ogni ordine e grado per l'avvenuta violazione del Protocollo d'intesa del 25.7.1991, attualmente vigente nel comparto "Scuola" (valutato idoneo con delibera della Commissione in data 10.10.1991 e la cui vigenza è stata confermata dalla Commissione con delibera del 25.1.1996), nella parte in cui prevede che "le attività e le relative prestazioni riguardanti lo svolgimento degli scrutini ed esami finali, compresi quelli di ammissione agli esami, nonché quelle concernenti gli esami finali e le relative valutazioni, devono essere garantite nella loro interezza nei termini e con le modalità previste dal calendario scolastico, considerato che lo svolgimento degli scrutini finali, l'inizio e l'ininterrotta continuità delle operazioni d'esame nonché delle relative valutazioni rientrano nella categoria delle prestazioni legislativamente individuate come indispensabili e pertanto non sono ammissibili differimenti rispetto alle date fissate dalle autorità scolastiche" (art. 2, comma 1, lett. h) (delibera 96/18, verb. 243 del 24.10.96, Ministero della Pubblica Istruzione/SINAPSI).

12. Sanità

Delibere della Commissione

I casi istruiti nell'ambito del settore riguardano esclusivamente la valutazione di accordi decentrati a livello locale raggiunti nelle aziende sanitarie. Si osserva al riguardo che nei casi esaminati non è stato possibile procedere direttamente alla valutazione ex art. 13, comma 1, lett. a) della l. n. 146/1990, in quanto tutti gli accordi sulle prestazioni indispensabili (concernenti il personale appartenente all'area sanitaria non medica) risultavano lacunosi in quanto sottoscritti sulla base del solo accordo del comparto sanità già dichiarato inidoneo dalla Commissione (v. delibere della Commissione del 20.7.1995, del 14.9.1995 e del 13.6.1996). Tali accordi non tenevano inoltre conto delle proposte integrative dell'accordo di comparto successivamente formulate dalla Commissione (delibere del 19.7.1996 e del 6.2.1997), in relazione alla individuazione delle prestazioni indispensabili relative alla "Assistenza Sanitaria d'urgenza", ove è prevista in particolare la presenza in servizio di: "contingenti *non inferiori* a quelli *impiegati nei giorni festivi*, ove si tratti di prestazioni normalmente garantite in tali giorni".

13. Regioni e autonomie locali

Delibere della Commissione e problemi specifici del settore

(A) Per quanto riguarda le Camere di Commercio e le Case di Cura e di Riposo per Anziani rientranti nel Comparto Regioni-Autonomie Locali, l'attività della Commissione ha avuto ad oggetto esclusivamente la valutazione di accordi decentrati a livello locale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero. Per essi le osservazioni rilevanti da segnalare sono le seguenti.

(a) Quasi nessuno degli accordi aveva acquisito il necessario parere delle organizzazioni degli utenti secondo quanto previsto dalla legge n.146/90; pertanto, anche nelle ipotesi di conformità delle clausole contenute negli accordi esaminati all'accordo nazionale di comparto valutato idoneo dalla Commissione o, in mancanza di esso, alle proposte della Commissione medesima, il provvedimento adottato è stato di rinvio, in attesa della acquisizione e trasmissione del "parere utenti".

(b) L'orientamento della Commissione, comunque, nella valutazione degli accordi (e non solo per quanto riguarda le Camere di Commercio), è gradualmente mutato rispetto all'orientamento precedente, in quanto è possibile oggi ravvisare una tendenza a "salvare" gli accordi decentrati - più che in passato - a meno che questi non presentino lacune macroscopiche rispetto alle disposizioni contenute negli accordi nazionali di comparto e rispetto alla legge n.146/90. Ciò mediante l'introduzione nelle delibere di valutazione, di clausole generali di rinvio all'accordo nazionale di comparto, valide sempre, ma soprattutto nei casi in cui l'accordo decentrato medesimo, non specificando alcune disposizioni, non rinvia neppure all'accordo nazionale.

(c) Riguardo in particolare alle Camere di Commercio è stato necessario specificare in delibera che il parere utenti può essere surrogato dalla autorizzazione alla sottoscrizione del contratto decentrato da parte della Giunta Camerale, nella quale può ritenersi rappresentata l'utenza tipica delle Camere di Commercio. La Commissione rimane perciò in attesa- ai fini della definitiva valutazione di idoneità- dell'invio, da parte delle Camere di Commercio, della autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo da parte delle Giunte Camerali, (delibera 97/179, verb. n. 259 del 13.3.1997, Camera di Commercio di Asti).

(B) Per ciò che concerne gli altri enti, nel corso del periodo in esame sono state adottate dalla Commissione 196 delibere di valutazione degli accordi decentrati adottati presso i seguenti enti: Comuni n.179; Provincie n.13; Regioni n. 2; Comunità Montane n.2.

(a) Solamente 6 di questi accordi, pari al 3% circa, e tutti relativi a Comuni, sono stati valutati idonei. Motivi: in data 11 luglio 1996, la Commissione ha valutato idoneo l'accordo nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali del 6.7.1995, ad esclusione di quanto attiene al personale insegnante addetto alle scuole materne ed agli asili nido. L'accordo di comparto infatti, non considera tale categoria di personale, pur trattandosi di personale dipendente degli enti locali: la Commissione ha ritenuto che, "in difetto di integrazioni dell'accordo stesso, seguirà ad applicarsi la disciplina operante nella scuola". Gli accordi decentrati pervenuti sono stati sottoscritti nel rispetto dell'accordo del comparto Regioni-Autonomie locali, senza tenere conto delle osservazioni della Commissione. Ciò spiega il cospicuo numero di accordi non valutati idonei. Tali accordi presentano inoltre altre difformità legate principalmente all'esigenza di contemperare il diritto di sciopero con l'esigenza di garantire i servizi minimi essenziali in realtà nelle quali è presente un solo addetto per servizio. Tra gli altri vizi sintomatici degli accordi del settore si rileva l'adozione dell'accordo da parte della Giunta comunale (al fine di evitare il controllo successivo del Comitato regionale di controllo). Per costante giurisprudenza della Commissione, solo il Consiglio comunale può surrogare il parere degli utenti. Un ulteriore aspetto rilevato riguarda la difformità di trattamento nelle modalità di sciopero per personale appartenente all'ente locale, ma che svolge servizi pubblici essenziali di diversa natura: per il personale addetto alla raccolta dei rifiuti l'intervallo minimo tra uno sciopero ed il successivo non può essere inferiore a sette giorni (accordo igiene urbana). Analoga disposizione non è prevista per il personale addetto ad esempio ai servizi anagrafici (accordo Aran).

(b) Non ci sono state valutazioni di vertenze, sono in corso di preparazione solo quattro delibere di valutazione di scioperi, a dimostrazione della scarsa conflittualità negli enti locali.

(c) I segretari comunali, pur prestando servizio negli enti locali, vengono considerati facenti parte del comparto Ministeri.

14. Igiene urbana

Delibere della Commissione

I casi trattati relativi a proclamazioni di sciopero non hanno sollevato alcuna problematica degna di rilievo, se si eccettua un caso (Faila Cisa/Prefettura di Napoli, delibera 97/134, verb. n. 254 del 6.2.1997). in cui l'organizzazione sindacale proclamante lo sciopero aveva affermato che lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non costituiva servizio pubblico essenziale e chiedeva il riesame di precedenti delibere della Commissione. La Commissione ha mantenuto ferme le proprie valutazioni.

Per quanto riguarda, invece, le valutazioni di accordi decentrati va segnalato il caso della AMIU Trani, la quale ha comunicato la disdetta dell'accordo aziendale sui servizi minimi da parte delle organizzazioni sindacali precedentemente stipulanti.

Il caso AMIU Trani, oltre a sollevare il problema della disdetta di un accordo aziendale decentrato, presenta la ulteriore peculiarità di avere ad oggetto un accordo che non ha avuto la definitiva valutazione di idoneità della Commissione, non essendo mai stato trasmesso il parere delle organizzazioni degli utenti (v.delibera 97/264, verb. n. 261 del 3.4.1997). La Commissione ha ribadito che la disdetta dell'accordo produce il venir meno degli effetti di esso, ma non determina un vuoto normativo, restando comunque in vigore la disciplina generale contenuta nell'accordo nazionale del settore.

15. Energia

(1) Cause di insorgenza dei conflitti

Per quanto riguarda l'ENEL si segnalano le reiterate richieste d'intervento avanzate dalle organizzazioni sindacali presenti nel settore (FNLE-CGIL, FLAEI-CISL, UILSP-UIL, FAILE-CISAL), per la contestata applicazione da parte dell'ENEL degli accordi attuativi della l. n. 146/1990 del 12.11.1991 e valutati idonei il 13.11.1991, nella parte relativa alla determinazione della c.d. "riserva vitale" da garantire in caso di sciopero (delibera 96/114, verbale n. 245 del 14.11.1996, Fnle Cgil per Enel/Federelettrica).

Va precisato, in particolare, che il persistente contenzioso sulla "modalità" di individuazione da parte dell'azienda della predetta "quota di riserva", aggravato dall'elevato livello di conflittualità dell'organizzazione sindacale dei turnisti CENT -RdB-CUB, ha reso a suo tempo necessario l'intervento di un consulente tecnico (individuato dalla precedente Commissione nella persona del Prof. Francesco Gagliardi, ordinario di Sistemi elettrici nella facoltà di ingegneria dell'Università di Napoli), incaricato di accertare la metodologia utilizzata dall'Azienda per determinare la quota di riserva da assicurare in caso di sciopero (in relazione alla quale viene effettuata la valutazione di compatibilità o incompatibilità dello sciopero), nonché la "certezza e trasparenza" del dato rilevato.

La relazione tecnica aveva in effetti messo in evidenza la scarsa trasparenza del sistema di calcolo (di tipo probabilistico) utilizzato dall'ENEL e l'impossibilità di risolvere l'eventuale contenzioso derivante da contestazioni delle dichiarazioni di incompatibilità delle singole azioni di sciopero.

La problematica segnalata ha indotto la Commissione, in data 4.7.1996, a formulare una proposta integrativa dell'accordo ENEL del 12.11.1991, recante uno specifico invito all'azienda a soddisfare le esigenze di individuazione univoca e verificabile della "riserva vitale", che non ha avuto a tutt'oggi riscontro da parte dell'ENEL per le difficoltà evidenziate nel corso delle audizioni con la Federelettrica (in quanto interessata alla medesima problematica della determinazione della riserva vitale nelle aziende energetiche municipalizzate) e con le organizzazioni sindacali FNLE-CGIL, FLAEI-CISL, UILSP-UIL.

In occasione di tale incontro le parti hanno tuttavia concordato sulla inopportunità di giungere ad una modifica dell'Accordo, che in definitiva ha effettivamente consentito sino ad ora di assicurare integralmente la continuità del servizio all'utenza civile e industriale durante gli scioperi, prima di conoscere l'assetto strutturale definitivo che verrà ad assumere in futuro l'intero sistema elettrico. L'ENEL ha inoltre dichiarato la propria disponibilità a predisporre in tempi rapidi una procedura più trasparente per la determinazione della riserva vitale che consenta alle organizzazioni sindacali di valutare la correttezza della rilevazione del dato da parte dell'azienda.

(2) Delibere della Commissione

(A) Per quanto riguarda poi le proclamazioni di sciopero nel settore considerato, si segnala, in particolare, il frequente ricorso nelle aziende energetiche municipalizzate ad astensioni dalle prestazioni di lavoro straordinario e dai lavori di manutenzione programmata (AMCM di Modena- FNLE/FLAEI/UILSP, delibera 96/221, verbale n. 248 del 12.12.1996 ; AMI di Imola - FNLE/FLAEI/UILSP, delibera 96/232, verb. 248 del 12.12.1996).

(B) Fra i casi istruiti nel settore dell'approvvigionamento energetico si segnala, inoltre, la delibera 97/174, del 27.2.1977 (verbale n. 258), adottata dalla Commissione nel procedimento di valutazione di azioni di sciopero del personale della S.p.A. ELF Idrocarburi (estrazione del greggio e gas naturale), indetto da FILCEA-CGIL, FILCER-CISL e UILCER-UIL.

Nella fattispecie è stato posto per la prima volta all'attenzione della Commissione il problema assoggettabilità dell'attività estrattiva alla disciplina dei servizi pubblici essenziali. Nel caso la Commissione, pur riconoscendo che l'attività estrattiva di greggio nazionale, ancorchè marginale, può risultare indispensabile in particolari circostanze, ha ritenuto di non procedere alla valutazione negativa di uno sciopero indetto con soli 9 giorni di preavviso, limitandosi a richiamare per il futuro le organizzazioni sindacali proclamanti al rispetto di detto obbligo legale, in considerazione della non evidente assoggettabilità di tale attività alla l. 146/1990 e della esplicita salvaguardia delle prestazioni connesse alla sicurezza degli impianti e dell'ambiente.

(C) Nel settore gas-acqua non emergono particolari problematiche dei casi relativi alla valutazione di scioperi indetti nelle aziende aderenti alla Federgasacqua.

ALLEGATI

Allegato A

Attività della Commissione

(1° agosto 1996 - 30 aprile 1997)

Tabelle

ATTIVITA' SVOLTA DALLA COMMISSIONE

DAL 1° AGOSTO 1996 AL 30 APRILE 1997

- QUADRO DI SINTESI -

SEDUTE PLENARIE E DI SOTTOCOMMISSIONE	63
AUDIZIONI	101

DECISIONI E VALUTAZIONI DI PRESTAZIONI INDISPENSABILI	293
CONCILIAZIONI	17
VALUTAZIONI DI SCIOPERI	309
DECISIONI ORGANIZZATIVE, DI INDIRIZZO E SU QUESITI	91

ATTIVITA' SVOLTA DAL 1° AGOSTO 1996

AL 30 APRILE 1997

- PROSPETTO ANALITICO -

SEDUTE DELLA COMMISSIONE	29
SEDUTE DI SOTTOCOMMISSIONI	34
DECISIONI RELATIVE ALLA DETERMINAZIONE DI PRESTAZIONI MINIME INDISPENSABILI UNILATERALMENTE DETERMinate	7
VALUTAZIONE DI ACCORDI SULLE PRESTAZIONI MINIME	286
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE ATTUATI	15
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE CONCLUSI CON ACCORDO SULLE PRESTAZIONI MINIME	1
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE CONCLUSI CON UNA PROPOSTA DA PARTE DELLA COMMISSIONE	1
VALUTAZIONI DI COMPORTAMENTI DURANTE GLI SCIOPERI	309
DECISIONI A CARATTERE INTERNO	36
DECISIONI DI INDIRIZZO GENERALE	11
RISPOSTE A QUESITI POSTI ALLA COMMISSIONE IN ORDINE ALL'INTERPRETAZIONE DELLA L. 146/1990 E RICHIESTE DI INTERVENTO	50
AUDIZIONI	101

ATTIVITA' DI PREVENZIONE SCIOPERI

PERIODO 1° AGOSTO 1996 - 30 APRILE 1997

DATA DELIBERA	SETTORE	SINDACATO	AZIENDA - AMM.NE

4.9.1996	Trasp. aereo	SULTA CUB	ALITALIA

4.9.1996	Trasp. aereo	SANGA CUB	Assaeroporti Aeroporti Roma
----------	--------------	-----------	--------------------------------

17.10.1996	Beni 1a nec.	Federfarma (farmacie private)	

17.10.1996	Trasp. aereo	FP CGIL/FIT CISL/UILT UIL/USPPI	CIVILAVIA

7.11.1996	Trasp. aereo	Interessati diversi Centri Ass. Volo da scioperi proclamati da diverse Organizzazioni	Ente Naz. Ass. Volo

7.11.1996	Trasp. ferr.	Unione Capistazione	Ferrovie Stato SpA

21.11.1996	Trasp. aereo	Interessati diversi Centri Ass. Volo da scioperi proclamati da diverse Organizzazioni in contiguità con uno sciopero nazionale	Ente Naz. Ass. Volo

28.11.1996	Trasp. ferr.	Unione Capistazione	Ferrovie Stato SpA

28.11.1996	Imprese pulizia	Filcams CGIL, Fisascat CISL, UILT UIL	Ausitra Lega Cooperative Confapi Federlavoro AGCI

5.12.1996	Trasp. ferr.	Unione Capistazione	Ferrovie Stato SpA
-----------	--------------	---------------------	--------------------

5.12.1996	Trasp. maritt.	FISAST CISAS Civitavecchia	Ferrovie Stato SpA Soc. Coop. Garibaldi Civitavecchia

12.12.1996	Trasp. ferr. Trasp. maritt. Trasp. aereo	SMA CONFESAL FEDERMAR CISAL CGIL/LICTA Milano	Ferrovie Stato SpA Tirrenia Napoli Ente Naz. Ass. Volo

23.1.1997	Trasp. aereo	SULTA CUB	Alitalia

6.2.1997	Trasp. maritt.	UGL Mare Messina	CAPIECI SpA Messina

20.2.1997	Trasp. aereo	Interessati diversi Centri Ass. Volo da scioperi proclamati da diverse Organizzazioni	Ente Naz. Ass. Volo

20.2.1997	Giustizia	RdB CUB	Pretura Circondariale Roma

27.2.1997	Vigili del Fuoco	CGIL, CISL, UIL Vigili del Fuoco	Min. Interno (Dip. Prot. Civile)

13.3.1997	Trasp. ferr.	Unione Capistazione	Ferrovie Stato SpA

20.3.1997	Trasp. ferr.	FILT CGIL Versilia	Ferrovie Stato SpA

3.4.1997	Trasp. ferr. Trasp. locale Trasp. aereo Trasp. aereo	Unione Capistazione FILT/FIT/UILT Interessati diversi Centri Ass. Volo da scioperi proclamati da diverse Organizzazioni Rappr. aziendali	Ferrovie Stato SpA Federtrasporti Ente Naz. Ass. Volo CIVILAVIA Milano
----------	---	---	---

10.4.1997	Energia (distrib. carburante)	FEGICA FAIB FIGISC	-----

24.4.1997	Trasp. aereo	FP CGIL, FIT CISL, UILT UIL	CIVILAVIA

--	--	--	--

Allegato B

Regolamento

Regolamento di funzionamento della Commissione

ART. 1

1. Il Presidente della Commissione è eletto a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei componenti.
2. In caso di assenza o impedimento del Presidente, le sue funzioni sono esercitate dal più anziano d'età tra i componenti presenti.
3. Il Presidente può delegare ad uno o più componenti lo svolgimento di compiti rientranti nelle sue competenze.

ART. 2

1. La Commissione è convocata dal Presidente. Nella convocazione sono indicati gli argomenti all'ordine del giorno.
2. La Commissione è validamente riunita quando siano presenti almeno cinque componenti.
3. Il verbale della seduta, redatto dal segretario, è sottoscritto dal Presidente e dal segretario. Assume le funzioni di segretario il più giovane di età tra i componenti presenti. Il verbale è sottoposto alla approvazione della Commissione nella seduta immediatamente successiva, e

trasmesso - a cura del Presidente - ai Presidenti delle Camere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, lett. f), l. n. 146/1990.

4. Dal verbale deve risultare se le delibere siano state adottate all'unanimità o a maggioranza. Quando una delibera sia adottata a maggioranza, si dà atto nella delibera stessa nominativamente dei voti contrari e delle astensioni qualora i dissenzienti lo richiedano. Nel verbale sono inseriti interventi o relazioni dei singoli Commissari quando ne facciano richiesta.

5. Il testo delle delibere, proposto da uno o più componenti, è sottoposto a discussione collegiale. Le delibere sono adottate a maggioranza dei presenti e a scrutinio palese. I componenti, che manifestino opinioni dissenzienti rispetto a quella della maggioranza, possono richiedere che la loro opinione, redatta in forma sintetica, sia inserita nel verbale della seduta. La Commissione, presa visione del testo dell'opinione dissenziente, lo inserisce nel verbale e ne dispone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale.

ART. 3

1. La Commissione definisce il calendario dei propri lavori. Sedute non previste dal calendario possono essere convocate in caso di urgenza.
2. Il Presidente definisce l'ordine del giorno. Ulteriori argomenti devono essere inseriti nell'ordine del giorno quando ne facciano richiesta non meno di due componenti.
3. In via straordinaria la Commissione può essere convocata in sede diversa da quella istituzionale.

ART. 4

1. Le richieste di intervento indirizzate alla Commissione sono immediatamente trasmesse - a cura della segreteria - al Presidente, che procede, se necessario, alla convocazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 3.1.
2. In caso di assenza o impedimento del Presidente, le richieste di cui al comma precedente, sono trasmesse al componente più anziano di età, che procede, se necessario, alla convocazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 3.1.

ART. 5

1. Le attività preparatorie od istruttorie, ivi comprese le audizioni che non si svolgano in seduta plenaria e le indagini conoscitive disposte dalla Commissione, sono affidate dalla stessa Commissione ad uno o più componenti.
2. Per particolari e motivate esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali della Commissione, componenti della Commissione possono essere inviati in missione. La missione è autorizzata dal Presidente; al componente spetta il relativo trattamento di missione.

Allegato C

Delibere di indirizzo

Ferrovie Stato SpA - FILT/FIT/UILT/FISAFS (proc. B/00563)

Delibera n. 97/145

Seduta: 13.2.1997

LA COMMISSIONE

nel procedimento n. B/00563 (FS- FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, FISAFS-CISAL), su proposta del Prof. Cella ha adottato la seguente delibera:

PREMESSO

che con nota in data 4.12.1996 le Ferrovie dello Stato Spa hanno portato a conoscenza dello sciopero nazionale del personale ferroviario di "tutti i settori" proclamato dalle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil e Fisafs-Cisal per il giorno 13.12.1996 dalle ore 10 alle ore 18; sciopero che va ad aggiungersi a quelli proclamati da altre organizzazioni sindacali per lo stesso giorno, od altri limitrofi, provocando un significativo addensamento dei conflitti;

che nel comunicato di proclamazione dello sciopero, reso noto dalle summenzionate organizzazioni sindacali, in data 2.12.1996 queste facevano un riferimento solo generico alla volontà di garantire i servizi minimi;

che, con nota del 9.12.1996, le Ferrovie dello Stato Spa informavano del fatto che le organizzazioni sindacali proclamanti non avevano fornito assicurazioni circa la garanzia delle prestazioni indispensabili, paventando "il rischio concreto che dette prestazioni non possano essere assicurate nella loro intenzione";

che con nota in data 9.12.1996 (ma pervenuta all'azienda, secondo dichiarazione della stessa, il 12.12.1996) le organizzazioni sindacali comunicavano le modalità dello "sciopero generale dei ferrovieri", precisando che veniva garantito l'arrivo a destino solo di 7 treni a lunga percorrenza previsti dall'Orario ufficiale delle FS, nello stesso tempo limitandosi a garantire l'arrivo a destino di un certo numero di altri treni fino alle ore 11,12 del 13.12.1996 (e quindi con l'utilizzo dello "sfondamento" di un'ora per l'inizio dello sciopero), e precisando che per gli altri treni che fossero partiti, ma si trovassero in ritardo, si sarebbe garantito l'arrivo a destino, o in alternativa "l'attestamento presso stazioni idonee";

che con nota del 7.1.1997 l'azienda, a seguito dell'apertura di procedimento da parte della Commissione in data 19.12.1996, rileva che nelle modalità indicate solo a ridosso dello sciopero dalle organizzazioni proclamanti era evidente l'intento di non rispettare la delibera della Commissione del 23.10.1991 per quanto riguardava la garanzia di tutti i 66 treni a lunga percorrenza, inseriti nell'orario ufficiale delle Fs a seguito di detta delibera;

che nella stessa nota l'azienda sottolinea di aver deciso solo il giorno precedente l'effettuazione dello sciopero di "accettare il piano di circolazione dei treni" predisposto dai sindacati, a causa della preoccupazione del "gravissimo danno all'utenza" che sarebbe potuto derivare dall'aver garantito treni risultanti poi all'atto pratico di incerta effettuazione, e che in conseguenza di ciò si è impegnata a informare l'utenza "del blocco totale della circolazione e quindi soppressione dei treni fino al termine dello sciopero" (e quindi tra le ore 11,12 e le 17,59);

CONSIDERATO

che nel settore dello sciopero ferroviario, in mancanza di accordo tra le parti riconosciuto come idoneo, opera in funzione di principale criterio regolativo la delibera della Commissione in data 23.10.1991, ed altre successive, e che tra i principi che vengono in esse fissati vi sono quello dell'arrivo a destino di tutti i treni partiti e della garanzia di un certo numero di treni a lunga percorrenza e in grado di coprire le principali direttrici di traffico, garanzia successivamente tradotta nei 66 treni previsti dall'orario ufficiale delle FS;

che non è consentito alle parti modificare in modo arbitrario i contenuti degli accordi o delle delibere della Commissione sostitutive di questi, specie quando ciò comporta un peggioramento o una riduzione dei servizi minimi garantiti agli utenti;

che risulta evidente dalla comunicazione inviata all'azienda in data 9.12.1996 l'intenzione delle organizzazioni proclamanti di non rispettare la garanzia di tutti i treni indicati nell'orario, ma di attenersi al criterio del rispetto delle prestazioni indispensabili solo in relazione alle due fasce franche, a cui si aggiungeva poi uno scorrimento definito "cuscinetto", con ciò prefigurando una soluzione tale da aggravare incertezza e confusione degli utenti in merito all'esercizio del diritto fondamentale di circolazione;

che non si può scaricare sugli utenti, gli effetti di dinamiche delle relazioni tra le parti su materie negoziali, o la loro difficoltà ad arrivare ad un accordo idoneo sulle prestazioni indispensabili, e che in effetti nel caso in esame va sottolineato che fino all'ultimo non sono stati chiari i servizi fruibili da parte dei viaggiatori, in ciò configurando una sostanziale violazione della norma sul preavviso prevista dall'art. 2, co. 5, della legge n. 146/1990;

che l'attivazione dell'azienda per fornire informazioni utili agli utenti è comunque avvenuta in modo tardivo, e non sufficiente a fornire un quadro dettagliato della situazione e a scongiurare i gravi disagi che si sono in effetti verificati nel corso della giornata del 13.12.1996, ai quali è stato dato ampio risalto dai mezzi di comunicazione e che sono stati dibattuti nel corso delle Audizioni della Commissione del 20.12.1996;

INVITA

le parti ad affrontare con urgenza e in modo non dilatorio dopo ben 6 anni di vuoto contrattuale - l'esigenza pressante di addivenire ad un accordo idoneo sulle prestazioni indispensabili;

DICHIARA

la propria disponibilità a collaborare, ove le parti lo richiedano, alla definizione di nuove regole; in assenza di questo accordo la Commissione sarà costretta ad intervenire, se del caso modificando i contenuti della delibera 23.10.1991, al fine di meglio garantire i diritti degli utenti;

INVITA

le Ferrovie dello Stato Spa a provvedere in modo più tempestivo, responsabile ed efficiente a fornire informazioni utili e dettagliate agli utenti, tali da metterli al riparo da incertezze e disagi pregiudizievoli dei loro diritti, diversamente da quanto accaduto durante la giornata del 13.12.1996;

VALUTA NEGATIVAMENTE

il comportamento delle Organizzazioni che hanno proclamato lo sciopero, non solo per il mancato rispetto delle regole previste dalla legge n. 146/1990, ma anche per la violazione operata nei riguardi delle disposizioni in precedenza emanate dalla Commissione in merito al numero

dei treni garantiti;

RIFERISCE AI PRESIDENTI DELLE CAMERE

avvalendosi della facoltà concessale dall'art. 13, lett. e, della legge 146/1990 in ordine ai disagi gravi arrecati ai cittadini-utenti non solo a causa dell'attuale stato di regolazione del conflitto nel settore ferroviario, ma anche a causa dell'inefficienza e inattendibilità dell'informazione, nelle stazioni e attraverso i mezzi di comunicazione, predisposta dalle Ferrovie dello Stato spa;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, alle Ferrovie dello Stato Spa, alle segreterie nazionali di Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Fisafs-Cisal.

Valutazione del codice di autoregolamentazione trasmesso da un sindacato.

Delibera n. 97/138

Seduta: 13.2.1997

LA COMMISSIONE

su proposta della Prof. Ballestrero, dopo ampia discussione, assume la seguente delibera di indirizzo.

Vista la legge n. 146/1990, art. 2, commi 2 e 4; art. 13 lett. a) e art. 19 comma 2;

CONSIDERATO

che nel contesto della legge n. 146/1990 l'accordo tra le parti valutato idoneo dalla Commissione costituisce fonte prioritaria di disciplina delle prestazioni indispensabili. In presenza di accordo valutato idoneo, le prestazioni indispensabili sono da esso regolate. In mancanza di accordo valutato idoneo, e fino a quando perduri tale situazione, la proposta eventualmente formulata dalla Commissione costituisce unico e imprescindibile riferimento per la definizione delle prestazioni indispensabili;

che il codice endosindacale di autoregolamentazione, adottato da una Organizzazione sindacale è, secondo la legge n. 146/1990, una fonte del tutto residuale: tale fonte unilaterale non è infatti vincolante nè per altre Organizzazioni sindacali, nè per la controparte, e neppure è recepibile nel regolamento di servizio che, secondo la legge, deve essere emanato "in base ad accordi" e non a discipline unilaterali di una Organizzazione sindacale;

DELIBERA

che qualora sia sottoposto un codice di autoregolamentazione nell'ambito di settori nei quali siano in vigore accordi già valutati idonei, ovvero proposte formulate dalla Commissione, prende in esame tale codice; la formulazione del giudizio di idoneità sulle prestazioni indispensabili individuate nel codice di autoregolamentazione rimane comunque condizionata alla preventiva verifica della conformità del codice di autoregolamentazione all'accordo valutato idoneo, ovvero alla proposta;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere.

SULTA - ALITALIA

Delibera n. 97/227

Seduta: 20.3.1997

LA COMMISSIONE

su proposta della Prof.ssa Ballestrero, ha assunto all'unanimità la seguente delibera.

ESAMINATO

il codice di autoregolamentazione applicabile al personale navigante dipendente da Compagnie Aeree italiane, predisposto dall'organizzazione sindacale SULTA e trasmesso alla Commissione in data 15 gennaio 1997;

VISTI

l'accordo per il trasporto aereo siglato da Alitalia-Assaeroporti/Organizzazioni sindacali in data 22 luglio 1994 e valutato idoneo con delibera del 16 febbraio 1995; nonché la delibera del 23 giugno 1994 (proposta per il settore aereo);

CONSIDERATO

che, secondo l'orientamento espresso nella delibera di indirizzo 97/138 del 13.2.1997, nel contesto della legge n. 146/1990 l'accordo tra le parti valutato idoneo dalla Commissione costituisce fonte prioritaria di disciplina delle prestazioni indispensabili. In presenza di accordo valutato idoneo, le prestazioni indispensabili sono da esso regolate. In mancanza di accordo valutato idoneo, e fino a quando perduri tale situazione, la proposta eventualmente formulata dalla Commissione costituisce unico e imprescindibile riferimento per la definizione delle prestazioni indispensabili;

che il codice endosindacale di autoregolamentazione, adottato da una Organizzazione sindacale è, secondo la legge n. 146/1990, una fonte del tutto residuale: tale fonte unilaterale non è infatti vincolante né per altre Organizzazioni sindacali, né per la controparte, e neppure è recepibile nel regolamento di servizio che, secondo la legge, deve essere emanato "in base ad accordi" e non a discipline unilaterali di una Organizzazione sindacale;

RILEVATO

che il codice di autoregolamentazione in esame prevede, tra l'altro:

- una riduzione, complessivamente di due ore, delle fasce orarie garantite a servizio pieno, così come individuate nell'accordo del 22 luglio 1994;
- un'elevazione della durata del primo e dei successivi scioperi nell'ambito della stessa vertenza, a 24 e 48 ore, rispetto alla durata prevista nella proposta della Commissione (del. 23 giugno 1994), nella quale, le astensioni dal lavoro, rimanevano fissate nel limite di durata di 4 e 24 ore;
- una complessiva riduzione dei voli garantiti fuori dalle fasce protette, senza alcuna garanzie per i voli internazionali;

che il codice di autoregolamentazione in esame non contempla, tra l'altro, alcuna disciplina in materia di intervallo tra un'azione di sciopero e la proclamazione dell'altra, difformemente in ciò dalla regola stabilita dall'art.11 della proposta della Commissione ove è previsto che tra l'attuazione della prima astensione dal lavoro e l'attuazione della successiva, deve intercorrere un intervallo di dieci giorni;

che, pertanto, il codice di autoregolamentazione non è conforme né al predetto accordo 22 luglio 1994 valutato idoneo, né alla proposta di cui alla delibera 23 giugno 1994;

VALUTA INIDONEO

il codice di autoregolamentazione predisposto dalla organizzazione sindacale SULTA per il personale navigante dipendente da Compagnie Aeree italiane;

DISPONE

la trasmissione delle presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, a Civilavia, all'Intersind, all'Alitalia e all'Organizzazione sindacale SULTA.

Applicazione sanzioni

Delibera n. 97/271

Seduta: 17.4.1997

LA COMMISSIONE

su proposta dei Proff. Ballestrero, Ghezzi e Santoni, ha assunto, all'unanimità, la seguente delibera.

CONSIDERATO

che l'art. 4, comma 2, della l. n. 146/1990 prevede: "nei confronti delle Organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, la sospensione, per la durata dell'azione stessa e, in ogni caso, per un periodo non inferiore ad un mese, dei benefici di ordine patrimoniale derivanti dagli articoli 23 e 26, comma secondo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché dalle norme di legge, regolamentari o contrattuali, che disciplinano le stesse materie per i pubblici dipendenti";

che a seguito dell'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 l. n. 300/1970, con referendum dell'11 giugno 1995 (d.P.R. 28.7.1995, n. 313), l'impianto sanzionatorio, dell'art. 4, mentre può dispiegare i suoi effetti ad iniziativa del datore di lavoro con riguardo al comma 1 per le sanzioni previste per i lavoratori e li dispiega al comma 2 per i permessi retribuiti di cui all'art. 23 della l. n. 300/1970, pone problemi di applicabilità con riguardo alle sanzioni di cui al comma 2 in ordine alla sospensione dei benefici patrimoniali consistenti nel diritto delle

organizzazioni sindacali di riscuotere i contributi mediante trattenuta;

che l'art. 26, comma 1, della l. n. 300/1970 garantisce in ogni caso il diritto dei lavoratori di raccogliere i contributi;

che il menzionato 2° comma dell'art. 26 della legge 300/70 non operava all'interno di tutte le imprese, in virtù della limitazione del campo di applicazione del titolo III della stessa legge disposta dal 1° comma del suo art. 35, mentre lo stesso 2° comma dell'art. 26 rinviava a sua volta alle "modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro";

che, pertanto, nel sistema regolato dal 2° comma dell'art. 26 della legge n. 300/70, alle previsioni contrattuali si conferiva una funzione sostanzialmente integrativa (di specificazione della "modalità" di versamento da parte dei lavoratori), cosicché il contratto collettivo assumeva comunque il ruolo di medium normalmente necessario per l'effettività del diritto conferito alle Organizzazioni sindacali;

che va dato atto della prassi secondo la quale, per ciò che concerne i permessi retribuiti di cui all'art. 23 della legge 300/70 (anch'esso oggetto di rinvio, per la diversa sanzione lecitamente pur se non obbligatoriamente cumulabile con quella inerente ai contributi sindacali, da parte del 2° comma dell'art. 4 della legge 146/1990), non consta essersi avanzata distinzione alcuna tra permessi retribuiti previsti dalla legge e permessi retribuiti previsti (anche) dai contratti collettivi;

che una situazione equivalente a quella ora richiamata in tema di permessi retribuiti si ha quando le previsioni contrattuali collettive, andando oltre il ruolo integrativo normalmente ad esse riservato dall'abrogato 2° comma dell'art. 26 della l. n. 300/1970, abbiano riconosciuto a loro volta il diritto alla riscossione dei contributi, sovrapponendosi così, o almeno affiancandosi, come fonte negoziale concorrente, alla stessa previsione di legge (ed è il caso anche dell'art. 20 dell'accordo nazionale 11 aprile 1995, sottoscritto dalla FEDERTRASPORTI, oltre che da ANAC e FENIT, con la FILT-CGIL, la FIT-CISL e la UILTRASPORTI);

che già dal riferimento alle "norme contrattuali" presente, sia pur rispetto al pubblico impiego, nel comma 2 dell'art. 4 della l. n. 146/1990, è possibile richiamare un implicito sostegno all'opzione interpretativa favorevole ad applicare la sanzione concernente i benefici di cui all'art. 26, comma 2, della l. n. 300/1970 anche con riguardo alle clausole contrattuali che disciplinano il versamento dei contributi;

che riguardo alla vicenda referendaria, va rilevato che l'intendimento abrogativo dell'art. 26, commi 2 e 3, l. n. 300/1970, è consistito unicamente nel "voler eliminare la base legale di quel diritto e del correlativo obbligo di intermediazione, per restituire la materia all'autonomia privata, individuale e collettiva" (così Corte costituzionale, 12 gennaio 1995, sentenza n. 13);

che alla luce della ratio dell'art. 4 della l. n. 146/1990 oggetto della sanzione che colpisce i sindacati sono i benefici economici di cui all'art. 26 dello Statuto dei lavoratori (quindi i contributi sindacali) e pertanto le modalità attraverso le quali i benefici vengono acquisiti avevano rilievo - in quella fattispecie - solo in quanto vedevano il datore di lavoro come obbligato *ex lege* a dare applicazione al meccanismo di riscossione dei contributi;

che l'abrogazione referendaria dei commi 2 e 3 dell'art. 26 dello Statuto dei lavoratori ha restituito all'autonomia individuale e collettiva la sola disciplina del rapporto tra sindacato e datore di lavoro;

che pertanto nel mutato contesto normativo è il contratto collettivo a divenire presupposto dell'obbligo di versamento da parte del datore all'INPS nell'ipotesi di applicazione della sanzione collettiva *ex art.* 4, comma 2, l. n. 146/1990, analogamente a quanto avviene nel pubblico impiego o in quei rapporti che sul punto già rinviavano a norme regolamentari;

che ove non si addivenisse a tale soluzione si creerebbe una disparità irragionevole e irrazionale di trattamento tra settore privato e settore pubblico;

ESPRIME L'AVVISO

che il 2° comma dell'art. 4 della l. n. 146/1990 si estenda anche alle clausole previste dai contratti collettivi in materia di riscossione dei contributi sindacali;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Funzione Pubblica, al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, all'INPS, e, per la relativa trasmissione alle relative Federazioni di categoria ed alle associate, alla CGIL, alla CISL, alla UIL, alla CISAL, alla UGL, alla CISAS, alla CONFSAL, alla CIDA, alla CONFEDIR, alla CUB, alla CONFAL, alla CONFINDUSTRIA, alla CONFCOMMERCIO, alla CISPES, all'Assicredito, all'ACRI, alla Federcasse, all'ENEL, all'AGENS ed all'INTERSIND.

Applicazione delle sanzioni

Delibera n. 97/267

Seduta: 10.4.1997

LA COMMISSIONE

udita la proposta dei Proff. Ballestrero e Ghezzi, adotta all'unanimità la seguente delibera.

CONSIDERATO

che il potere sanzionatorio attribuito dal 2° e dal 3° comma dell'art. 4 della l. n. 146/1990, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza 57/1995), si differenzia dal potere disciplinare di cui al 1° comma del medesimo articolo in quanto non trova il suo specifico presupposto nella pendenza di un rapporto di lavoro; si tratta invece di un potere "strumentale alla salvaguardia delle finalità limitative dello sciopero" volute dalla legge in discorso, ed è quindi "collegato alla tutela di un interesse pubblico";

che di conseguenza questo potere, come afferma la Corte, implica "valutazioni che certamente escludono l'esistenza di un mero automatismo cui agganciare una doverosa condotta del datore di lavoro"; l'esercizio del potere presuppone, pertanto, un'attività valutativa che non può in alcun caso essere lasciata al "mero giudizio" del datore di lavoro, "la cui discrezionalità, nell'applicare le sanzioni al sindacato, deve perciò essere limitata dall'intervento della Commissione";

che ci si trova, pertanto, di fronte ad un potere sanzionatorio "funzionale a garantire i servizi minimi essenziali", tanto che la Corte ritiene "necessario che la sua esplicazione avvenga esclusivamente in riferimento alla rationes legis, a tutela cioè degli interessi degli utenti, proprio per l'estraneità, al contenuto della normativa, dei rapporti tra diritto di sciopero ed interessi dell'impresa";

che, in ogni caso - e, come vuole l'art. 13 lett. c), l. n. 146/1990, "considerate anche le cause d'insorgenza del conflitto" -, spetta alla Commissione la valutazione negativa del comportamento dei soggetti che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, nonché la segnalazione di tale valutazione ai fini sanzionatori previsti dal 2° e dal 3° comma dell'art. 4;

che ad avviso della Commissione il datore di lavoro che abbia ricevuto la delibera di cui sopra deve necessariamente procedere (trattandosi di un atto dovuto) ad irrogare la sanzione;

che, del resto, anche la giurisprudenza ordinaria (seppure non unanime) aveva già chiarito come, in presenza di una valutazione negativa della Commissione, il datore di lavoro abbia il dovere (e non la mera facoltà) di applicare le sanzioni collettive di cui all'art. 4 della l. n. 146/1990 (Pret. Napoli 9 e 30 novembre 1992), trattandosi di un potere sanzionatorio il cui esercizio è appunto attribuito al datore di lavoro non per la realizzazione di interessi inerenti al rapporto con il sindacato, ma per il perseguimento di finalità di natura pubblicistica (Pret. Firenze 4 novembre 1992 e 21 dicembre 1993);

che, comunque, rimane aperta la possibilità, anche per i datori di lavoro, di chiedere alla Commissione il riesame delle delibere assunte;

che, peraltro, la necessità di un previo intervento della Commissione ai fini dell'applicazione delle sanzioni collettive, costituisce una garanzia di certezza e di imparzialità nell'irrogazione delle sanzioni medesime, tale da escludere la possibilità che, a fronte di comportamenti valutati negativamente dalla Commissione in quanto difformi dalla disciplina legale e contrattuale, il datore di lavoro decida discrezionalmente di non applicarle;

che, secondo i risultati di un monitoraggio effettuato sulle conseguenze sanzionatorie delle delibere di valutazione negativa adottate dalla Commissione, sono state rilevate non solo la carenza di informazioni circa gli esiti dei procedimenti sanzionatori, ma soprattutto una diffusa tendenza a non adottare i relativi provvedimenti, con inevitabili ripercussioni sulla effettività della disciplina prevista dalla legge n. 146/1990;

ESPRIME L'AVVISO

che il datore di lavoro non può sottrarsi all'applicazione delle sanzioni quando sia intervenuta una delibera della Commissione di garanzia di valutazione negativa del comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti o aderenti allo sciopero, accompagnata da una segnalazione ai fini sanzionatori di cui ai commi 2° e 3° dell'art. 4 della l. n. 146/1990;

che le amministrazioni e le aziende devono rendere un'informazione completa e continua sui procedimenti sanzionatori e sul loro esito;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Funzione Pubblica, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, all'INPS, e, per la relativa trasmissione alle relative Federazioni di categoria ed alle associate, alla CGIL, alla CISL, alla UIL, alla CISAL, alla CISNAL, alla CISAS, alla CONFESAL, alla CIDA, alla CONFEDIR, alla CUB, alla CONFAL, alla CONFINDUSTRIA, alla CONFCOMMERCIO, alla CISPES, all'Assicredito, all'ACRI, alla Federcasse, all'ENEL, all'AGENS ed all'INTERSIND.