

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

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE
(1 maggio 1997 - 30 aprile 1998)

COMMISSIONE DI GARANZIA

Presidente: Prof. Gino Giugni

Commissari: Proff. Maria Vittoria Ballestrero, GianPrimo Cella,

Luisa Galantino, Giorgio Ghezzi, Sergio Magrini, Giulio Prosperetti, Giuseppe Ugo Rescigno, Francesco Santoni

La redazione della relazione è stata curata da Francesco Santoni

Indice

[PARTE I](#)

1. [Premessa](#)
2. [Organizzazione interna della Commissione](#)
 - 2.1. [La legge 15 maggio 1997 n.127 e l'autonomia contabile](#)
 - 2.2. [Mutamento di sede](#)
 - 2.3. [Riorganizzazione dei lavori della Commissione](#)
 - 2.4. [Regolamento di accesso agli atti e documenti della Commissione ai sensi della legge n. 241/1990](#)
 - 2.5. [Ufficio Relazioni con il Pubblico \(U.R.P.\)](#)
 - 2.6. [Attività della Commissione e legge n.675/96 a tutela della privacy](#)
 - 2.7. [Acquisizione materiale informatico e creazione della banca dati](#)
 - 2.8. [Collegamento su Internet e Ufficio Stampa](#)
 - 2.9. [Struttura della Commissione e collaborazioni esterne](#)
3. [Lavori della Commissione](#)
 - 3.1. [Conferenza sui trasporti](#)

- 3.2. [Monitoraggio sull'applicazione delle sanzioni](#)
- 3.3. [Rapporti con l'ARAN sull'evoluzione della contrattazione sindacale nella P.A.](#)
- 3.4. [Seminario sulla rappresentatività sindacale](#)
- 3.5. [Seminario sulla mediazione e composizione dei conflitti sindacali](#)
- 3.6. [Verifica sull'applicazione dell'Accordo nazionale 7 febbraio 1991 sul trasporto locale](#)
 - 3.6.1. [Indagine conoscitiva sul trasporto locale in Calabria](#)
 - 3.6.2. [Indagine sulla situazione della conflittualità nella Gestione Governativa Circumvesuviana di Napoli](#)
- 3.7. [Calendario delle riunioni della Commissione](#)
- 3.8. [Audizioni delle parti coinvolte nei conflitti](#)
- 3.9. [Delibere](#)
 - 3.9.1. [Delibere di invito](#)
- 3.10. [Pubblicazione delle delibere](#)
4. [Importanti questioni affrontate](#)
 - 4.1. [Valutazione accordi](#)
 - 4.1.1. [Accordo VV.FF.](#)
 - 4.1.2. [Disciplina settore controllo del volo](#)
 - 4.2. [Valutazione codici di autoregolamentazione](#)
 - 4.2.1. [Codice di autoregolamentazione degli avvocati](#)
 - 4.3. [Proposte ex art. 13, lett a\), della legge n.146/1990](#)
 - 4.3.1. [Proposta settore trasporto ferroviario](#)
 - 4.3.2. [Proposta soccorso stradale](#)
 - 4.3.3. [Proposta servizio rimorchiatori](#)
 - 4.3.4. [Proposta Ministero Beni culturali Biblioteche Universitarie](#)
 - 4.4. [Servizi strumentali](#)
 - 4.4.1. [Trasporto aereo](#)
 - 4.4.2. [Igiene urbana](#)
5. [Orientamenti interpretativi](#)
 - 5.1. [Delibere di indirizzo](#)
 - 5.1.1. [Invio delle delibere di valutazione negativa comportamenti conflittuali all'Inps](#)
 - 5.1.2. [Valutazione degli scioperi e precettazione](#)
 - 5.1.3. [Rinvio degli accordi inidonei](#)
 - 5.1.4. [Intervallo tra azioni di sciopero](#)
6. [Rapporti internazionali della Commissione](#)
7. [Considerazioni conclusive](#)

[PARTE II](#)

8. [Comunicazioni](#)

8.1. [Servizio postale ed agenzie di recapito](#)

8.2. [Informazione radiotelevisiva pubblica](#)

9. [Credito](#)

10. [Energia](#)

11. [Giustizia](#)

12. [Igiene urbana](#)

13. [Ministeri](#)

14. [Regioni, autonomie locali, case di riposo e IACP](#)

15. [Sanità](#)

16. [Scuola](#)

17. [Trasporti](#)

17.1. [Trasporto marittimo](#)

17.2. [Trasporto urbano ed extraurbano](#)

17.3. [Trasporto ferroviario](#)

17.4. [Trasporto aereo](#)

18. [Università e ricerca](#)

19. [Soccorso stradale](#)

[Allegati:](#)

All. A -

All. B -

All. C .

PARTE I

1. Premessa

La Commissione di garanzia, nella sua attuale composizione, ha inteso mantenere una prassi instaurata dai suoi predecessori ed ha inviato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati una prima relazione avente ad oggetto l'attività svolta nel periodo compreso tra la data del suo insediamento ,4 agosto 1996, fino al 30 aprile 1997.

La legge 146/1990, a differenza che per altre Autorità di garanzia, non ha previsto che la Commissione preposta all'attuazione della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali indirizzi ai suoi referenti istituzionali relazioni periodiche ma che sia tenuta soltanto a riferire su singoli episodi e situazioni conflittuali di particolare rilevanza o gravità. Tuttavia, la Commissione, fin dalla sua costituzione, ha instaurato la consuetudine di inviare ai Presidenti delle Assemblee parlamentari una relazione semestrale sulle proprie iniziative e attività.

La presente relazione intende, pertanto, rispettare tale consuetudine, al fine di dar conto dei propri interventi e delle più importanti questioni affrontate nel periodo 1 maggio 1997- 30 aprile 1998 e dunque, a modifica della prassi seguita nei precedenti mandati, riferita ad un intervallo temporale annuale della propria attività.

La ragione di tale innovazione risiede nella prevalente esigenza di fornire un resoconto il più ampio ed organico possibile sulle iniziative intraprese, anche mediante una esposizione più analitica e dettagliata di quella contemplata nelle precedenti relazioni semestrali.

L'attività svolta dalla Commissione ,nel periodo 1 maggio 1997-30 aprile 1998,è stata particolarmente intensa, come appare testimoniato non soltanto dai rilevanti dati quantitativi, relativi alle delibere adottate, ma soprattutto dall'importanza delle questioni affrontate, alcune delle quali hanno richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica, suscitando un ampio dibattito (v. ad es. la proposta di regolamentazione degli scioperi nel settore del trasporto ferroviario; la valutazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati e, più in genere, dei lavoratori autonomi).

La Commissione è infatti pienamente consapevole di essere investita di una funzione estremamente delicata e complessa, quale quella di regolare il delicato equilibrio tra diritti di rango costituzionale suscettibili di collisione. Di conseguenza, nel tentativo di prevenire, oltre che di valutare le conseguenze abnormi degli scioperi nei servizi pubblici, è intervenuta a segnalare le anomalie nelle proclamazioni delle astensioni in numerosi settori, oltre che in particolare in quello dei trasporti, invitando le organizzazioni sindacali a conformarsi ai contenuti della legge n.146/1990 e degli accordi o proposte attuativi.

Attraverso l'utilizzazione dello strumento delle delibere di invito, la Commissione ha inteso sovente evitare che un eccessivo addensamento di scioperi, specie nei servizi di trasporto, determinasse agli utenti disagi intollerabili.

L'attenzione della Commissione si è inoltre rivolta alla fase conciliativa dei conflitti, come risulta evidente dal crescente numero delle audizioni effettuate, alcune delle quali finalizzate alla promozione di accordi tra le parti in materia di prestazioni indispensabili, altre dirette ad una più approfondita conoscenza delle cause di insorgenza e dei motivi di instaurazione dei conflitti.

In tale contesto, particolare attenzione è stata rivolta alle carenze normative ed alle esigenze di adeguamento delle discipline settoriali: basti segnalare che significative modifiche sono state apportate, oltre che nel settore del trasporto ferroviario, anche nel settore della sanità, dei beni culturali, del soccorso stradale; che sono in corso le attività istruttorie per la revisione della disciplina delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale, del controllo di volo, dei vigili del fuoco, con particolare riguardo agli addetti ai servizi aeroportuali.

La Commissione inoltre ha inteso verificare la concreta applicazione delle sanzioni, avviando un monitoraggio sui comportamenti aziendali, al fine di utilizzare tutte le potenzialità offerte al riguardo dalla legge, che sul punto appare largamente lacunosa.

Infine, la Commissione ha affrontato una serie di questioni relative al miglioramento delle proprie attività istituzionali, anche attraverso l'adozione di numerose delibere funzionali all'adeguamento dei propri interventi rispetto alle prescrizioni legislative in tema di trasparenza degli atti amministrativi e di rispetto della privacy.

La presente relazione intende dare sinteticamente conto di tutte queste iniziative.

2. ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLA COMMISSIONE

2.1. La legge 15 maggio 1997 n. 127 e l'autonomia contabile

L'art.17,commi 12 e 13, della legge 15 maggio 1997 n.127 ha introdotto una modifica al testo originario dell'art.12,commi 2 e 5,della legge 12 giugno 1990,n.146, definendo in maniera più adeguata i contorni dell'autonomia contabile della Commissione di garanzia.

In particolare, la disposizione contenuta nell'art.17, comma 12, ha sostituito la scarsa disciplina del comma 5 dell'art.12 della legge n.146/1990,che si limitava a stabilire che le spese di funzionamento dell'organo fossero a carico dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio. Il nuovo testo della norma prevede ora l'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, che graveranno su di un apposito fondo istituito a tale scopo nel bilancio dello Stato; il controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria; la disciplina, anche in deroga alle norme di contabilità dello Stato, della gestione delle spese ad opera di un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art.17,comma 2,L.400/1988.

A distanza di circa un anno dalla pubblicazione della legge 127/97, l'emanazione del regolamento di contabilità, pure sollecitata dalla Commissione, non è ancora avvenuta.

La modifica introdotta dalla legge 127/97 ha inoltre meglio definito la dotazione di personale assegnato alla Commissione che, nel primo biennio, non potrà superare le diciotto unità.

In virtù della riconosciuta autonomia gestionale e contabile, la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero si avvia pertanto verso una maggiore indipendenza nell'amministrazione dei fondi che le sono attribuiti, allineandosi, sotto tale profilo, alle altre *Authorities*.

2.2. Mutamento di sede

La Segreteria Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con ordine di servizio del 13 settembre 1997, ha disposto il trasferimento della Commissione di Garanzia dalla sua sede in Roma, via dei Villini n.15, nella nuova sede in via Po n.16/a.

Al fine di non pregiudicare la continuità dei lavori, il trasferimento ha avuto luogo negli ultimi giorni del mese di dicembre 1997.Pertanto,nonostante gli innegabili disagi ed un certo rallentamento nelle attività del personale interessato al trasferimento, non si sono

verificate interruzioni significative nell'attività istituzionale della Commissione. Anche la nuova sede, per quanto più funzionale della precedente, è ancora carente di sufficienti spazi per lo svolgimento di riunioni

2.3. Riorganizzazione dei lavori della Commissione.

L'organizzazione interna dei lavori della Commissione ha subito, nel corso del periodo in oggetto, alcune importanti innovazioni, avviate a partire dalla seduta del 9 ottobre 1997, al fine di migliorare le procedure di selezione dei documenti e le fasi istruttorie delle delibere, anche con l'intento di affrettare i tempi dei propri interventi, peraltro già abbastanza contenuti.

Già in precedenza, (v. punto n.3 verbale n.256 del 13 febbraio 1997), la Commissione aveva previsto l'istituzione di una sottocommissione con l'incarico di organizzare la selezione dei documenti e l'istruttoria delle pratiche, decidendo l'apertura dei procedimenti e le proposte di archiviazione. Tale procedimento istruttorio è stato ulteriormente perfezionato, essendosi deciso, nella seduta del 6 novembre 1997, di adottare una delibera di riorganizzazione delle proprie attività.

Il nuovo assetto operativo prevede sostanzialmente:

- a) il controllo dei documenti in entrata ed in uscita, con apposizione del protocollo e registrazione nella banca dati;
- b) la preselezione dei documenti da parte della segreteria, che li raccoglie in quattro distinti gruppi che corrispondono agli archivi (dei procedimenti, dei documenti, della corrispondenza e dei verbali) ai quali sono prevedibilmente destinati;
- c) l'esame dei documenti nel corso di una riunione di *screening*, che si svolge settimanalmente (di regola nel pomeriggio del mercoledì), alla quale partecipano il Presidente od un Commissario da questi delegato, i componenti della Segreteria ed almeno un collaboratore per ogni settore; durante la riunione il presidente od il Commissario delegato dispongono l'apertura dei procedimenti, l'archiviazione immediata di documenti riferibili a pratiche che all'evidenza non richiedano l'apertura di un procedimento, e, ove la proposta di archiviazione richieda una più approfondita valutazione, la trasmissione degli atti ad un Commissario designato, per ogni opportuna valutazione.

Ogni pratica è contenuta in un fascicolo unitario (identificato da un numero progressivo), nel quale sono inseriti tutti i documenti relativi alla stessa posizione.

Qualora non sussistano i presupposti per l'archiviazione e si ravvisi invece l'esigenza di aprire un procedimento, conformemente all'orientamento già consolidato, viene concesso alle parti un termine di 15 giorni per trasmettere alla Commissione osservazioni ed informazioni.

2.4. Regolamento di accesso agli atti e documenti della Commissione ai sensi della l. n. 241/1990

Nella seduta del 12 febbraio 1998, con delibera n. 98/96, la Commissione ha adottato un regolamento che prevede criteri e modalità di consultazione dei documenti, assicurando inoltre agli interessati il diritto di accesso alle informazioni, ai sensi dell'art.22 della legge 7 agosto 1990 n.241,

Il regolamento riconosce che il diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione è esercitabile da parte di chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, facendo tuttavia salvi alcuni casi di esclusione che si connettono alla tutela del diritto alla riservatezza, garantito dalla l. n. 675/1996.

Il diritto di accesso ai documenti della Commissione si esercita mediante esame diretto o estrazione di copia, tramite inoltre all'apposito Ufficio relazioni con il pubblico (URP) di una domanda motivata nella quale vengono indicati gli estremi dei documenti che si intendono esaminare.

In attuazione dell'art.24, sesto comma, della l. n. 241/1990, qualora i documenti richiesti riguardino procedimenti in corso, si è previsto che il responsabile dell'URP ne informi il Presidente della Commissione, il quale, entro dieci giorni, può autorizzare l'accesso ovvero differirlo fino alla conclusione del relativo procedimento.

2.5. Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.)

Contestualmente all'adozione del regolamento relativo ai criteri di accesso e di consultazione degli atti, la Commissione ha istituito, con delibera n.98/97, un proprio "Ufficio di Relazioni con il Pubblico" (URP), secondo quanto previsto dall'art.12 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (come modificato dalla legge 11 luglio 1995, n. 273 e successive modificazioni ed integrazioni).

Si è voluto in tal modo assicurare, pure all'interno di una struttura organizzativa ridotta quale è quella della Commissione, uno strumento logistico indispensabile per la piena attuazione di un rapporto più trasparente ed efficace con l'utenza, anche al fine di favorire una più adeguata diffusione all'esterno delle iniziative e delle attività istituzionali dell'organismo. Gli U.R.P. del resto rientrano, come è noto, in un più ampio disegno organizzativo di riforma delle Pubbliche Amministrazioni all'interno del quale l'attività di informazione e di comunicazione con i cittadini ha assunto un peso più rilevante rispetto al passato.

La Commissione pertanto, nella seduta del 26 febbraio 1998, con uno specifico regolamento ha stabilito le modalità attraverso le quali l'utente può richiedere ogni informazione, anche documentale, sui servizi erogati e sui procedimenti che lo riguardano, oltre ai giorni ed agli orari di apertura degli uffici. Inoltre l'U.R.P., tenuto conto delle modalità di consultazione e di accesso ai documenti, fornisce ai richiedenti notizie sull'avvio, sui nominativi dei responsabili del procedimento, sugli atti deliberativi finali.

2.6. *Attività della Commissione e legge 31 dicembre 1996 n.675 a tutela della privacy*

A partire dal 1 gennaio 1998, alcuni obblighi previsti dalla legge 31 dicembre 1996 n.675, a garanzia della privacy e dei dati personali, sono divenuti operativi e ciò ha fatto sorgere la questione della loro applicabilità all'attività svolta dalla Commissione.

La Commissione infatti si è dotata a partire dai primi mesi del 1997 di un data-base elettronico per la gestione informatizzata dei documenti in entrata ed in uscita. I dati gestiti dal data-base si riferiscono al numero di posizione (numero della pratica), alla data ed al protocollo (della Commissione) dei documenti, alla scrivente, alla controparte datoriale o sindacale, al tipo di servizio pubblico essenziale coinvolto, all'oggetto del documento, alla data di (eventuale) proclamazione sciopero, alla data (eventuale) dello sciopero, alla data della (eventuale) revoca, alla decisione adottata sul documento ed alla sua sintetica motivazione, nonché al nome del commissario e del collaboratore cui è stata assegnata l'istruttoria della pratica.

Il data-base della Commissione non ha quindi alcuna finalità di registrare comportamenti individuali di singoli lavoratori che, eventualmente, aderiscano a specifiche azioni di sciopero proclamate dalle organizzazioni sindacali.

Tuttavia, il data base risponde ai requisiti definatori di "banca dati", previsti dall'art.1.2,L.675/96. Inoltre, le operazioni relative alla sua gestione corrispondono alla nozione di "trattamento" prevista dalla lett.b) del medesimo articolo ed i dati in esso inseriti alla nozione di "dati personali", indicati dalla lett.c).

Con riferimento a quest'ultimo profilo, si deve rilevare pure come le organizzazioni sindacali, anche occasionali, alle quali si riferiscono la maggior parte dei dati contenuti nel data base, siano considerate, nel sistema protettivo della legge, titolari di diritti, alla luce della loro qualificazione in termini di associazioni (v.art.1.2,lett.c) ed f).

Dal momento che la l. n. 675/1996 pone a carico dei soggetti titolari di banche dati una precisa serie di doveri legali, alcuni dei quali sanzionati anche penalmente, la Commissione si è impegnata a dare attuazione ad alcune previsioni imposte dalla legge 675/96, quali l'indicazione del responsabile del trattamento dei dati personali; la definizione delle procedure per la verifica del contenuto della banca-dati, a richiesta degli interessati; l'adozione di procedure di sicurezza per la salvaguardia delle informazioni raccolte, ferma restando l'esigenza di adeguarsi agli standards fissati nei Regolamenti governativi, ai sensi dell'art.15.2,L.675/96.

Con riferimento ad altri doveri, pure previsti dalla legge, quali in particolare quello di notificazione della propria attività al Garante (art. 7 l. n. 675/1996) e di informativa agli interessati dell'acquisizione di notizie o dati da parte di terzi,(art. 10. 3 della stessa legge),la Commissione ha ravvisato l'esigenza di una verifica sulla loro concreta riferibilità alla propria attività.

Riguardo all'obbligo di notificazione si è posto infatti il problema della sua applicabilità anche in seguito alle ipotesi di esonero stabilite dal D.Lgs. n.255/1997 e dall'art.7.5-ter,L.675/96,nel caso di trattamenti necessari per l'assolvimento di compiti previsti dalla legge relativamente a dati diversi da quelli cd. sensibili. Tra i dati sensibili, che la legge elenca negli art. 22 e 24,sono menzionati quelli personali idonei a rivelare l'adesione ad associazioni o ad organizzazioni a carattere sindacale: tali dati tuttavia non identificano "campi" utilizzati nel data base in possesso della Commissione, in quanto del tutto irrilevanti rispetto alle finalità cui è indirizzata l'utilizzazione dello strumento informatico.

Quanto al secondo degli obblighi summenzionati, si è posta invece la questione se la Commissione sia esonerata dall'obbligo di informativa nei confronti dell'interessato, nel caso in cui si tratti di notizie o di dati appresi non dallo stesso interessato ma da terzi (v.art.10,commi 3 e 4,L.675/96).

Per risolvere ogni dubbio al riguardo la Commissione ha richiesto (con delibera n.98/79 del 12 febbraio 1998) un parere al Garante per la Protezione dei dati personali, al fine di conoscere "se possa applicarsi o meno alla Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali quanto previsto dagli artt 7.5-ter lett. a) e 10.4 della l. n. 675/1996, sull'esonero dal dovere di notificazione ex art. 7 l. n. 675 e di informativa agli interessati dell'acquisizione di notizie o dati da parte di terzi, ex art. 10.3 della stessa legge, trattandosi, nel caso della Commissione di Garanzia, di un soggetto che opera trattamenti necessari all'assolvimento di un compito imposto dalla legge".

Attualmente la richiesta di parere non ha ancora avuto riscontro.

2.7. *Acquisizione materiale informatico e creazione della banca dati*

Nello svolgimento della propria attività, la Commissione ha avvertito la pressante esigenza di una velocizzazione e semplificazione delle procedure ed ha conseguentemente ritenuto necessario potenziare gli strumenti informatici a sua disposizione.

Al fine di consentire la creazione di una banca dati, la Commissione ha disposto l'acquisto di un server con rete locale munito di 3 postazioni per l'aggiornamento e la consultazione dei dati, l'acquisto di un modem fax per l'invio dei comunicati e la trasmissione delle delibere.

2.8. *Collegamento su Internet e Ufficio stampa.*

Una ulteriore esigenza avvertita dalla Commissione nel corso del periodo in esame è stata quella di rendere meglio conoscibili all'esterno, ed in modo più tempestivo, i propri atti deliberativi, anche tenuto conto della limitata diffusione del proprio Bollettino ufficiale (v.supra § 3.10).

A tal fine la Commissione ha ritenuto di attivare un sito su Internet, strumento che meglio di ogni altro si presta a soddisfare l'esigenza di una sollecita informazione.

Il sito, tuttora in fase di allestimento, si compone di una parte "fissa", nella quale vengono visualizzate informazioni sulla composizione della Commissione e sulla sua attività istituzionale, e di una parte "mobile", suscettibile di periodici aggiornamenti, dove sono riportati i verbali delle ultime due sedute ordinarie, le delibere aventi particolare rilevanza, il calendario degli scioperi, i comunicati stampa.

L'indirizzo informatico della Commissione di garanzia è:

www.commgarasciopero.it.

La Commissione ha inoltre intenzione di potenziare il proprio servizio stampa, al fine di migliorare i rapporti con le agenzie di informazione per favorire una più adeguata diffusione delle notizie relative alla propria attività ed ai propri interventi.

2.9. Struttura della Commissione e collaborazioni esterne

Attualmente risultano essere in servizio presso la Commissione di garanzia 14 unità di personale, provenienti da diverse Amministrazioni, assegnate attraverso l'istituto del distacco (per le unità alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri) o del comando (per le altre unità).

Nel periodo 1 maggio 1997-30 aprile 1998, su richiesta nominativa del Presidente, sono state assegnate alla Commissione tre nuove unità, delle quali due provenienti dall'organico della Presidenza del Consiglio dei Ministri (IX e V q.f.) ed una dal Ministero di Grazia e Giustizia (V q.f.).

La situazione attuale risulta essere così rappresentata:

Livello	Numero di unità in servizio	Ruolo
IX	1	Pres. Cons. Ministri
VIII	1	Min. Lavoro
VII	2	Min. Interno (1) Pres. Cons. Ministri (1)
VI	3	Pres. Cons. Ministri (2) Ente Poste Italiane (1)
V	3	Pres. Cons. Ministri (2) Min. Grazia e Giustizia (1)
IV	3	Pres. Cons. Ministri
III	1	Pres. Cons. Ministri

La struttura della Commissione non ha subito invece alcuna modifica per quanto riguarda le collaborazioni esterne, continuando ad avvalersi di 13 esperti consulenti, a suo tempo nominati dalla Presidenza del Consiglio su indicazione dei precedenti Commissari.

Nessun rapporto di consulenza continuativa è stato instaurato dall'attuale Commissione.

3. Lavori della Commissione

3.1. Conferenza sui trasporti

Con delibera n.16.1 dell'8 maggio 1997, la Commissione ha voluto affrontare la questione di una più adeguata regolazione dei conflitti nel settore dei trasporti pubblici, favorendo un confronto fra le parti sociali anche al fine di fornire un proprio contributo allo sviluppo delle relazioni sindacali in un settore critico e particolarmente rilevante per la tutela dei diritti dell'utenza.

E' stata pertanto organizzata, d'intesa con il CNEL, una "Conferenza sul conflitto collettivo nei servizi pubblici di trasporto", della cui fase preparatoria si era già dato notizia nella precedente relazione.

La Conferenza si è svolta il 27 giugno 1997 presso la sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, con la partecipazione di tutti i membri della Commissione, dei Segretari nazionali delle Federazioni sindacali dei trasporti, del Ministro dei Trasporti, on.Burlando.

Sono state presentate due relazioni, svolte dai Commissari Proff. Gianprimo Cella e Maria Vittoria Ballestrero, aventi ad oggetto l'una l'andamento e le forme di conflittualità nei servizi di trasporto pubblico, l'altra le regole di gestione del conflitto.

Le conclusioni sono state svolte dal Prof. Gino Giugni.

L'incontro ha evidenziato l'elevato numero dei conflitti nel settore e la loro gravità sul piano degli effetti, nonché l'elevata frammentazione delle sigle sindacali, alcune delle quali con limitata rappresentatività e scarso numero di iscritti. È stata anche sottolineata l'esigenza di stipulare un Protocollo generale che preveda regole comuni per alcuni aspetti dei conflitti nell'intero comparto dei trasporti.

Nel corso della conferenza è stata rilevata pure l'inadeguatezza della disciplina dello sciopero nel trasporto ferroviario risalente al 21 ottobre 1991, sollecitandosi un intervento delle parti sociali a definire un nuovo accordo anche attraverso l'intervento della Commissione di garanzia (sul problema v. però infra § 4.3.1.).

3.2. Monitoraggio sull'applicazione delle sanzioni.

La Commissione ha più volte segnalato, nelle precedenti relazioni, i limiti del sistema sanzionatorio introdotto dalla legge 146/90, evidenziando il particolare rilievo assegnato alle responsabilità conseguenti agli scioperi nei servizi essenziali, nonché agli stessi titoli di imputazione delle responsabilità.

La legge infatti, tipizzando i comportamenti conflittuali, ha introdotto una nuova classificazione degli illeciti, che assumono rilievo non soltanto per i singoli scioperanti, come inadempimenti agli obblighi contrattuali, ma anche per i soggetti sindacali promotori degli scioperi.

L'attribuzione del potere sanzionatorio alle amministrazioni ed agli enti erogatori dei servizi pubblici anche nei confronti dei soggetti sindacali ha implicato, pertanto, il riconoscimento di una sua funzionalizzazione all'interesse pubblico che assume il connotato della obbligatorietà, in quanto strumentale alla sola salvaguardia dei diritti degli utenti. Non a caso la Corte costituzionale, nella sentenza 24 febbraio 1995 n.57, che ha sancito la necessità della preventiva valutazione della Commissione di garanzia quale condizione autorizzatoria per l'esercizio del potere sanzionatorio nei confronti dei sindacati, ha affermato chiaramente che questo potere datoriale non è discrezionale, escludendone la riconducibilità agli interessi aziendali in quanto unicamente "strumentale alla salvaguardia delle finalità limitative dello sciopero", volute dalla legge per garantire i servizi minimi essenziali.

Nell'ambito di questo orientamento, la Commissione ha affrontato, con varie delibere, sia i problemi di efficienza dell'apparato sanzionatorio, anche al fine di colmare talune lacune legislative già in precedenti relazioni segnalate, sia la questione dell'effettività delle sanzioni, promuovendo una indagine conoscitiva sulla loro concreta applicazione.

Dai primi risultati, è emerso infatti che, in molte imprese, le sanzioni non vengono applicate, o che addirittura vengono irrogate, in base a valutazioni arbitrarie dei datori di lavoro, nei confronti solo di talune associazioni sindacali.

In proposito, va segnalato che nel testo della legge 146/90 manca una esplicita previsione sulle conseguenze afflittive a carico del datore che ometta, eventualmente, di irrogare le sanzioni nei riguardi dei soggetti collettivi.

La Commissione pertanto ha richiesto informazioni, oltre che ad un campione più allargato di aziende, anche all'INPS, cui le sanzioni patrimoniali devono per legge essere devolute. Con tale iniziativa la Commissione ha inteso avviare un'ampia verifica sull'effettiva irrogazione delle misure afflittive da parte delle amministrazioni nei confronti dei soggetti sindacali destinatari delle delibere di valutazione negativa, ai sensi dell'art.13, lett.c), L.146/90.

In particolare, con la delibera n.97/722, adottata il 13 novembre 1997, la Commissione, richiamando la propria delibera n.97/267 del 10 aprile 1997 sulla doverosità dell'applicazione delle sanzioni "collettive" a seguito della valutazione negativa dei comportamenti delle organizzazioni proclamanti, ha chiesto all'INPS di fornire ogni utile elemento circa la consistenza del Fondo per la gestione dell'assicurazione obbligatoria della disoccupazione involontaria, nel quale devono confluire le trattenute effettuate dai datori di lavoro a titolo di sanzione ex art.4, comma 2, L.146/90.

Inoltre, la Commissione con la suddetta delibera ha invitato l'INPS a fornire dati "con riferimento alle fonti, ai tipi di sanzione e all'entità dei versamenti intervenuti nel corso del biennio 1996-97".

A seguito di tale richiesta l'INPS, in data 12 dicembre 1997, ha trasmesso una nota comunicando che le somme complessivamente affluite al Fondo sono state, nell'anno 1996, £. 144 milioni e nell'anno 1997 £.169 milioni (dato, quest'ultimo, aggiornato al 31 ottobre 1997).

Poiché tali dati non sono stati ritenuti pienamente rispondenti alla richiesta effettuata, trattandosi di dati aggregati dai quali non risultava possibile distinguere le sanzioni pecuniarie a carico dei singoli e quelle a carico dei sindacati, la Commissione ha rinnovato la richiesta tramite la Segreteria, al fine di ottenere informazioni più dettagliate con specifico riferimento alla fonte dei versamenti ed alla tipologia delle sanzioni irrogate. A seguito di tale ulteriore indagine, l'INPS ha addotto l'impossibilità di fornire, allo stato, dati disaggregati sulla fonte e sulla natura delle sanzioni che abbiano di volta in volta implicato versamenti al Fondo per la gestione dell'assicurazione obbligatoria della disoccupazione involontaria, ritenendo che comunque maggiori ragguagli potessero essere acquisiti presso le sedi provinciali dell'Istituto, ove materialmente avvengono i versamenti delle trattenute a carico delle associazioni sindacali.

Di conseguenza, la Segreteria della Commissione ha provveduto ad acquisire ulteriori informazioni presso le sedi provinciali dell'INPS, dalle quali è risultato che le devoluzioni presso il Fondo operate da aziende ed amministrazioni, per un totale di £.220 milioni nel 1997, è stata così ripartita:

TORINO CENTRO LIT. 106.000.000

OSTIA LIDO 12.840.000

TORINO SUD 5.294.000

ROMA EUR 5.105.000

ROMA FLAMINIO 4.843.000

UDINE 3.816.000

ANCONA 3.360.000

TRIESTE 2.480.000

MODENA 2.148.000

BARI 1.480.000

VENEZIA 1.095.000

ROMA AMBA ARADAM 926.000

LUCCA 797.000

MILANOFIORI 659.000

PADOVA 536.000

VARESE 132.000

CUNEO 48.000

MILANO MISSORI 42.000

Dopo aver acquisito tali elementi, la Commissione, nella seduta del 19 febbraio 1998, avendo rilevato l'esigua consistenza dei versamenti anche in relazione al numero delle delibere di valutazione negativa emanate nel periodo utile ai fini dell'indagine, ha deciso di introdurre nelle proprie delibere di valutazione negativa, adottate ai sensi dell'art.13, lett.c), L.146/90, accanto al richiamo rivolto ai datori di lavoro ad applicare le sanzioni trattandosi di obbligo discendente dalla legge, anche un invito alla Direzione generale ed alla sede territoriale competente dell'INPS ,alle quali d'ora in poi viene trasmessa copia della deliberazione, a riferire sull'avvenuto versamento delle somme sanzionate.

Infine, anche al fine di sensibilizzare ulteriormente l'INPS sul problema, la Commissione ha deciso di promuovere un incontro con la Direzione Generale dell'Istituto.

La Commissione, tuttavia, non può non ravvisare l'esigenza di correttivi legislativi per assicurare una più adeguata operatività dell'apparato sanzionatorio previsto nella legge 146/90. Inoltre, la legge non prevede nè per l'ipotesi di inottemperanza, nè per specifiche violazioni di parte aziendale, alcun rimedio afflittivo, con una vistosa lacuna che finisce per delegittimare le stesse iniziative repressive a carico delle organizzazioni dei lavoratori.

3.3. Rapporti con l'ARAN sull'evoluzione della contrattazione sindacale nella P.A.

Le numerose modifiche intervenute nella disciplina del pubblico impiego hanno avuto rilevanti riflessi sul sistema della contrattazione sindacale, alla quale la legge 146/90 demanda la determinazione delle prestazioni indispensabili.

Si è passati infatti dal sistema degli accordi sindacali regolati dalla legge quadro 29 marzo 1983 n.93, alla disciplina introdotta dal D.Lgs. 3 febbraio 1993 n.29, e successive modificazioni, in attuazione della legge delega 23 ottobre 1992, n.421. Pertanto le disposizioni sugli scioperi contemplate dagli accordi sindacali stipulati nell'ambito della legge n.93/1983, saranno progressivamente rinnovate ad opera dei contratti collettivi stipulati ai sensi del D.Lgs. n.29/1993.

La Commissione di garanzia pertanto ha promosso vari incontri con l'ARAN al fine di conoscere lo stato di avanzamento della contrattazione collettiva nei diversi comparti del pubblico impiego, con riferimento alla discipline di settore degli scioperi che rientrano fra le proprie competenze.

Al riguardo, la Commissione ha segnalato all'ARAN l'opportunità di far precedere la trattativa relativa alla parte economica e normativa del contratto, dalla revisione delle regole relative al conflitto, ove necessario.

Il noto decreto legislativo 14 novembre 1997, n.396, ha inoltre indirettamente prodotto alcuni significativi mutamenti nelle procedure contrattuali nell'ambito del pubblico impiego, ammettendo alle trattative per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali le Organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al 4% nel comparto di riferimento ed alle trattative in sede decentrata le Organizzazioni sindacali che abbiano il predetto grado di rappresentatività, ovvero che siano firmatarie dei contratti collettivi in vigore, purchè continuo, per lo meno nell'amministrazione interessata, un numero di deleghe non inferiore al 10% .

Il decreto n.396/1997 ha creato nuovi problemi di identificazione dei soggetti da ammettere alle trattative, determinando inevitabili rallentamenti delle procedure negoziali sia a livello nazionale che nelle sedi decentrate.

3.4. Seminario sulla mediazione e composizione del conflitto industriale

La Commissione, con delibera n.97/687 del 30 ottobre 1997, ha disposto di promuovere uno studio per la realizzazione di un seminario su "Mediazione e composizione del conflitto industriale", avendo constatato, sulla base dell'esperienza maturata nel corso della propria attività, che i temi relativi alla mediazione ed alla composizione del conflitto rivestono un particolare rilievo, avuto riguardo alle competenze della Commissione.

L'iniziativa è ancora in fase di organizzazione.

3.5. Seminario sulla rappresentatività sindacale

Contestualmente alla decisione di intraprendere uno studio sulla mediazione e composizione del conflitto industriale, la Commissione ,con delibera n. 97/686 del 30 ottobre 1997,ha deciso di avviare una ricerca su "Rappresentanza e rappresentatività sindacale". Il lavoro di ricerca, articolato per settori e affidato ai collaboratori della Commissione, è giunto alla fase conclusiva ed è prevista la redazione di una relazione di sintesi.

L'indagine non ha avuto ad oggetto la sola acquisizione di dati, ma ,in particolare , si è rivolta: 1) allo studio delle cause dei conflitti e del grado di adesione raggiunto dagli stessi in relazione alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali proclamanti; 2) alla disamina degli accordi nazionali e locali, finalizzata all'individuazione delle regole in qualche modo collegate alla rappresentatività ed all'accertamento del grado di adesione agli accordi stessi; 3) alla ricostruzione dell'articolazione territoriale della rappresentatività previa verifica delle modalità di individuazione degli interlocutori sindacali da parte delle aziende;4) all'acquisizione delle regole statutarie e negoziate in materia di titolarità del diritto di sciopero nonché all'accertamento della esistenza di rappresentanze sindacali nelle aziende.

Lo studio intende fornire spunti di riflessione pure sulla efficacia ed effettività delle regole sugli scioperi nei singoli settori, introdotte da accordi valutati idonei o da proposte della Commissione. I risultati della ricerca saranno approfonditi nell'ambito di un seminario, attualmente in fase di organizzazione.

3.6. Verifica sull'applicazione dell'Accordo Nazionale del 7 febbraio 1991 sul trasporto locale

La Commissione ha dedicato particolare attenzione al settore del trasporto urbano ed extraurbano, ravvisando l'esigenza di una verifica del livello di effettività della l.n.146/1990, a circa 8 anni dalla sua entrata in vigore, anche con riferimento all'adeguatezza ed all'attualità della regolamentazione degli scioperi contenuta nell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991, valutato idoneo con delibera del 14 marzo 1991,nonchè a quella sulle prestazioni minime contemplata negli accordi locali. Si è ritenuto, pertanto, necessario avviare una serie di audizioni e di consultazioni di tutte le parti interessate a tre livelli: sindacale nazionale, sindacale territoriale ed aziendale (regionale o provinciale e comunale),(v. delibera n.98/36 del 29 gennaio 1998).

Le numerose audizioni programmate, peraltro già in corso di svolgimento, dovrebbero consentire una puntuale verifica delle eventuali lacune del sistema di garanzie disegnato a suo tempo dall'accordo nazionale del 7 febbraio 1991, al fine di pervenire ad una sua revisione ed integrazione.

3.6.1. Indagine conoscitiva sul trasporto locale in Calabria

La Commissione, nell'ambito delle iniziative volte al monitoraggio del settore del trasporto urbano ed extraurbano, ha previsto una indagine conoscitiva in un ambito territoriale specifico, quale la Regione Calabria, con l'intento di predisporre una relazione da inviare ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, ai sensi dell'art.13,lett. e),L.146/1990.

Infatti la situazione di elevata conflittualità degli addetti ai trasporti in Calabria, dovuta sovente ai continui ritardi od addirittura alla mancata corresponsione degli stipendi ,induce ad approfondire, in quel contesto, non solo le modalità di svolgimento degli scioperi ma anche le cause di insorgenza dei conflitti.

La Commissione pertanto ha invitato i Presidenti della Giunta e del Consiglio nonchè l'Assessore regionale ai trasporti ad inviare ogni notizia utile ad approfondire le condizioni organizzative del trasporto locale, sollecitando altresì gli organismi di governo regionali ad adottare ogni provvedimento necessario per lenire la gravissima situazione del settore. (del.n. 97)

Successivamente, con delibera n.97/685, del 30 ottobre 1997, la Commissione ha deciso di promuovere l'organizzazione di un convegno in loco con la partecipazione della Regione Calabria, degli enti locali e delle parti sociali, dopo aver acquisito gli elementi conoscitivi sullo stato di attuazione della legge n.146/1990 nel settore in questione.

3.6.2. Indagine sulla situazione della conflittualità nella Gestione Governativa Circumvesuviana di Napoli

Il riproporsi di una fitta serie di scioperi nell'area metropolitana di Napoli presso la Gestione Governativa Circumvesuviana, ha richiamato all'attenzione della Commissione la delicata situazione presente da tempo in quell'azienda, anche per l'enorme risonanza sociale della questione. Si è avviata pertanto un'approfondita indagine dalla quale sono emersi: a) l'estrema frammentazione della rappresentanza sindacale; b) l'abnorme frequenza di proclamazioni di scioperi, spesso ingiustificatamente revocati; c) l'esasperato ricorso allo sciopero da parte di alcune organizzazioni sindacali; d) una certa rigidità organizzativa dell'azienda in ordine agli assetti dei turni di servizio; e) la difficoltà della mediazione governativa posta in essere dal Prefetto di Napoli.

A fronte di tale situazione, la Commissione delle azioni di sciopero ma ha convocato una audizione delle parti al fine di indurre l'azienda ad addivenire ad un accordo sulle prestazioni indispensabili.

3.7. Calendario delle riunioni della Commissione

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

Anche le sedute di screening hanno cadenza settimanale e si svolgono di regola il mercoledì dalle ore 16 fino all'esaurimento della documentazione da esaminare.

Nel periodo considerato (1 maggio 1997-30 aprile 1998) si sono svolte 37 sedute della Commissione; 55 sedute di sottocommissioni; 37 sedute di screening; 27 tentativi di conciliazione.

3.8. Audizioni delle parti coinvolte nei conflitti

Le audizioni delle parti coinvolte nei conflitti, che da tempo costituiscono attività istruttoria cui la Commissione riconnette notevole importanza, sono state notevolmente incrementate.

Nel periodo cui si riferisce la presente relazione, la Commissione ha tenuto 189 audizioni.

3.9. Delibere

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

- a) valutazioni di comportamenti ai sensi del art. 13, lett. c) legge n. 146/1990;
- b) valutazioni di accordi sulle prestazioni minime ai sensi dell'art.13, lett. a) legge n. 146/1990;
- c) proposte sulle prestazioni minime ai sensi dell'art.13, lett.a) legge n. 146/1990;
- d) archiviazioni di documenti relativi a scioperi legittimi, a scioperi revocati tempestivamente, a scioperi revocati giustificatamente;
- e) questioni di carattere generale (delibere di indirizzo)
- f) risposte a quesiti,
- g) delibere relative alla riorganizzazione interna.

I dati relativi alle delibere, nonché alle altre attività svolte sono riassunti nelle tabelle allegate alla presente relazione.

3.9.1. Delibere di invito

Durante il periodo considerato la Commissione ha spesso fatto ricorso a delibere di invito indirizzate alle Organizzazioni sindacali e contenenti un invito a revocare ovvero a proclamare secondo nuove modalità e nuovi calendari gli scioperi programmati, soprattutto in presenza di forti addensamenti di astensioni nel settore dei trasporti. La Commissione, secondo un orientamento espresso nella precedente relazione, ritiene infatti che l'addensamento di azioni di sciopero sia di per sè lesivo dei diritti degli utenti, "sottoposti ad uno stillicidio di disfunzione e disservizi che derivano dal moltiplicarsi degli scioperi in un arco di tempo che interessa più giorni contigui".

In totale le delibere di invito adottate dalla Commissione nel periodo interessato sono state 25.

3.10. Pubblicazione delle delibere

La Commissione ,a partire dal 1994, pubblica un Bollettino ufficiale quindicinale delle proprie delibere ,edito dal Poligrafico dello Stato.

Al momento del suo insediamento (4 agosto 1996),la Commissione ha rilevato che la pubblicazione era in ritardo di circa un anno, sia pur per cause indipendenti dalla propria volontà ed efficienza organizzativa. Si è pertanto aumentato l'impegno redazionale, al fine di ottenere una riduzione dell'arretrato.

Attualmente sono stati pubblicati tutti i bollettini relativi all'anno 1997 ed è ferma intenzione della Commissione di pervenire alla puntuale pubblicazione del Bollettino con la prevista cadenza quindicinale, anche al fine di favorire una più diffusa ed adeguata conoscenza delle proprie deliberazioni.

La Commissione ha altresì intenzione di favorire una più ampia diffusione del Bollettino mediante un allargamento del numero degli abbonati, che continua a permanere numericamente limitato.

Confermando la precedente deliberazione n.97/72, con delibera n.97/495 del 4 settembre 1997, la Commissione ha precisato che il legale rappresentante del Bollettino è il proprio Presidente prof. Gino Giugni e che il direttore responsabile della pubblicazione è il prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

4. IMPORTANTI QUESTIONI AFFRONTATE

4.1. Valutazione accordi

4.1.1. Accordo Vigili del Fuoco.

Il servizio prestato dai Vigili del fuoco si articola in numerose tipologie di intervento, alcune delle quali ricomprese nell'ambito delle prestazioni essenziali, ai sensi della legge n.146/1990.

In particolare, rientrano tra i servizi "indispensabili", da garantire anche in occasione di scioperi della categoria, il "servizio tecnico urgente" ed il "servizio antincendio aeroportuale"; il primo riferito a tutti gli interventi di estinzione degli incendi che comportino un pericolo per persone o cose, il secondo riferito ad una serie di attività di prevenzione che i VV.F. svolgono in aeroporto.

Per un lungo periodo di tempo, la regolamentazione del diritto di sciopero dei VV.F. non ha posto particolari problemi, in quanto da un lato le parti interessate (Ministero dell'Interno ed Organizzazioni sindacali FP-CGIL, SINALCO-CISL, UIL-Vigili del Fuoco, CISNAL-V.F. e USSPI-TECSTAT) si erano dotate di un accordo in materia valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia (con delibera del 12 gennaio 1995); d'altro lato, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative fanno raramente ricorso allo sciopero (il ricorso allo sciopero è, al contrario, più largamente utilizzato dai sindacati minori).

I nodi della disciplina fino ad allora vigente (che applicando le regole del trasporto aereo allo sciopero dei VV.F. addetti al servizio aeroportuale provocava in occasione di tali scioperi una forte riduzione del traffico) sono venuti al pettine quando il Ministero dei Trasporti, in occasione di uno sciopero proclamato dalle OO.SS. CGIL, CISL e UIL dei VV.F. per il giorno 28 febbraio 1997, ha emanato una direttiva con la quale ha richiesto il "mantenimento della operatività aeroportuale", con ciò intendendo che gli aeroporti dovessero restare in funzione anche durante l'orario di sciopero; tale direttiva è stata in seguito confermata anche in occasione di una astensione prevista per il 19 aprile successivo.

La Commissione, in risposta ad una richiesta di parere avanzata sul punto dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile, con la delibera n.97/273 del 17 aprile 1997 ha ritenuto che le iniziative autonomamente assunte dal Ministero dei Trasporti - Direzione generale dell'Aviazione Civile non possano interferire con l'esercizio del diritto di sciopero da parte dei VV.F.

Le Organizzazioni sindacali, in seguito all'iniziativa del Ministero dei Trasporti, hanno disdetto l'accordo sulle prestazioni indispensabili sottoscritto il 20 dicembre 1996 con il Ministero dell'Interno e già sottoposto nel frattempo al vaglio della Commissione di Garanzia.

Nel quadro di tale complessa situazione, la Commissione è intervenuta al fine di promuovere la conclusione di un nuovo accordo tra le parti in materia di prestazioni indispensabili. L'accordo del 20 dicembre 1996, già disdetto dalle organizzazioni sindacali, è stato del resto valutato inidoneo, con delibera n.97/476 del 10 luglio 1997.

La Commissione ritiene infatti che il rinvio "fisso" alla disciplina del trasporto aereo, contenuto nell'accordo del dicembre 1996, comporti la grave conseguenza di produrre una riduzione di traffico aereo, in ogni caso e qualunque sia il numero degli scioperanti. Inoltre la Commissione ha evidenziato l'esigenza di una nuova individuazione delle prestazioni indispensabili tenendo conto della normativa ICAO e degli standard da questa fissati in relazione alle attrezzature, ai mezzi, alla composizione delle squadre antincendio.

La Commissione, pertanto, nel corso di numerose audizioni con le parti interessate, ha suggerito la formulazione di una nuova intesa, con la partecipazione non solo del Ministero dell'Interno ma anche di quello dei Trasporti - Direzione Generale dell'Aviazione Civile.

L'accordo sembra ancora lontano. Qualora le parti non dovessero raggiungere un'intesa in tempi ragionevoli, la Commissione interverrà con una propria proposta.

4.1.2. Disciplina settore controllo del volo

La disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore aereo risulta dalla combinazione tra la proposta della Commissione del 23 giugno 1994 e l'Accordo del 22 luglio 1994, valutato idoneo con delibera del 15 febbraio 1995.

Dei problemi che la combinazione di queste due fonti pone e della richiesta che da più parti è stata avanzata di rivedere i contenuti della proposta, si è già avuto modo di accennare nel rapporto sul settore contenuto nella relazione che ha preceduto la presente.

Basti qui ricordare che la proposta in questione si rivolge a tutti i servizi, sia principali che strumentali nei quali si articola il trasporto aereo, ivi compreso quello del controllo del volo, estraneo all'accordo del 22 luglio 1994.

L'esperienza applicativa di tale disciplina ne ha confermato tuttavia la sostanziale inadeguatezza rispetto alla peculiarità del servizio, caratterizzato tra l'altro da una altissima conflittualità e una elevata violazione delle regole, fra le quali in particolare quella sull'intervallo tra le azioni conflittuali.

La Commissione, ha promosso pertanto una serie di audizioni nella prospettiva del raggiungimento di un'intesa fra le parti invitandole formalmente a definire una disciplina concordata (delibera n.97/445 del 12 giugno 1997),e riservandosi, in caso di esito negativo delle trattative, di adottare una proposta.

Quest'ultima eventualità è stata per il momento accantonata, a seguito della sottoscrizione, in data 20 marzo 1998, di un protocollo di intesa tra l'ENAV e le Organizzazioni sindacali Filt, Fit, Uilt, Anpcat, Appl, Assivolo-Quadri, Cila Av, Cila Av e UGL.

Il Protocollo di intesa, che non è stato ancora valutato dalla Commissione, introduce talune disposizioni programmatiche sui contenuti del nuovo CCNL, ed una serie di procedure da osservare in caso di proclamazione di astensioni dal lavoro, quali in particolare: a) che la proclamazione di sciopero sia sempre preceduta da una procedura di raffreddamento, della durata massima di 20 gg. per la prima azione di sciopero e di 10 gg. per la seconda, il cui esito negativo non comporta necessariamente la proclamazione dello sciopero ma, in via alternativa, il ricorso ad altre forme di azione collettiva; b) che sia istituito un Comitato di saggi abilitato ad interpretare le disposizioni degli accordi e dei contratti collettivi e che può essere adito da ciascuna delle parti firmatarie del protocollo; c) che gli scioperi avvengano nel rispetto della l.n.146/90 e che le revoche siano effettuate 5 giorni prima della data prevista per l'effettuazione delle astensioni (fatte salve le ipotesi di revoca giustificata).

In tale contesto, anche in ragione dell'impegno assunto dai vertici dell'ENAV a proseguire nelle trattative per la definizione di un accordo, la Commissione ha ritenuto per il momento di non adottare una propria proposta .

4.2. Valutazione codici di autoregolamentazione

4.2.1. Codice di autoregolamentazione degli avvocati

La Commissione, confermando il suo precedente orientamento, ha ribadito la propria competenza ad intervenire sulle astensioni dalle udienze degli avvocati, applicando la legge 146 sulla base della sentenza n. 171/1996 della Corte costituzionale. La Commissione pertanto ha esercitato sia il potere di valutazione delle fonti di autoregolamentazione della categoria, sia quello di valutazione dei comportamenti dei soggetti che abbiano indetto astensioni dalle udienze o che vi abbiano aderito ai sensi dell'art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, come riaffermato nella delibera n. 97/385 del 5 giugno 1997.

La competenza in materia della Commissione, pur posta in dubbio dal Consiglio Nazionale Forense, è stata peraltro riconfermata pure dalla recentissima ord. n. 507/1998 della Corte costituzionale, che ha ribadito la sottoposizione delle astensioni dalle udienze degli Avvocati alle prescrizioni fondamentali della l. n. 146/1990.

Nell'esercizio di tale potere riconosciuto dalla interpretazione additiva della Corte Costituzionale, la Commissione ha valutato il "codice di autoregolamentazione dell'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze" adottato il 6 giugno 1997 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e dall'Unione delle Camere Penali (delibera n. 97/447 del 12 giugno 1997).

Nella sua decisione, la Commissione, pur apprezzando i miglioramenti contenuti nel codice oggetto di esame rispetto a precedenti versioni, non è pervenuta ad una valutazione di idoneità, evidenziando i numerosi punti della disciplina bisognosi di integrazione o modifica (così in tema di predeterminazione della durata, che deve essere informata al principio di progressività delle astensioni; di soggetti destinatari delle indizioni di astensione; di posizione del difensore che non intenda aderire all'astensione; di udienze di processi penali con imputati detenuti; di garanzia di procedimenti cautelari ed urgenti).

4.3. Proposte ex art. 13, lett a), della legge n.146/1990

4.3.1. Proposta settore ferrovie;

La necessità di integrare le lacune della disciplina degli scioperi nel settore del trasporto ferroviario, rappresentata unicamente da una proposta risalente al 1991,ha indotto la Commissione ad emanare la delibera n.98/8 del 22 gennaio 1998.

Tale questione è stata del resto uno dei principali motivi di riflessione dell'attuale Commissione fin dal momento del proprio insediamento,(come peraltro risulta anche nella delibera di indirizzo del 24 aprile 1997, nella quale erano state definite le procedure sulle eventuali revisioni o adeguamenti delle regole contenute in accordi tra le parti o proposte sostitutive).

Nella consapevole esigenza di una disciplina più organica ed articolata per quello che forse rappresenta il principale tra i servizi pubblici essenziali, la Commissione ha ripetutamente richiesto alle parti di adoperarsi per l'elaborazione di una adeguata disciplina pattizia. A tal fine, con delibera n.97/324 dell'8 maggio 1997,le parti erano state invitate a definire un accordo. Scaduto il termine, la Commissione ha formulato una prima proposta, ai sensi dell'art.13,lett.a),L.146/90,che ha inviato all'azienda, a tutti i sindacati e a numerose associazioni di utenti per le osservazioni di rito (v. delibera n.97/568 del 19 settembre 1997).

Dopo aver acquisito le osservazioni delle associazioni dei lavoratori, degli utenti e dell'azienda, la Commissione ha formulato il testo definitivo, la cui approvazione è stata ulteriormente differita, nella speranza che i soggetti interessati pervenissero ad un accordo.

Tuttavia, nel gennaio 1998,la Commissione, essendo ormai evidente che nessun accordo sarebbe stato raggiunto, ha approvato la proposta

definitiva, in sostituzione di quella precedentemente in vigore del 1991. Tale proposta, in difetto di accordo tra le parti, costituisce pertanto disciplina vincolante delle prestazioni indispensabili da erogare in caso di sciopero, pur potendo essere sostituita in ogni momento da una eventuale, futura disciplina pattizia valutata idonea.

La delibera individua il proprio campo di applicazione in senso soggettivo ed oggettivo (punto 2.). Nel primo viene individuato tutto il personale impiegato nel trasporto ferroviario, soprattutto, ma non solo, quello addetto alla circolazione dei treni che effettuano servizio passeggeri e tutto ciò che a tale servizio risulta collegato da un nesso di strumentalità tecnico-organizzativa (servizi di manutenzione delle vetture, o di assistenza ai clienti, compresi servizi di informazione o di biglietteria, nonché le attività telematiche di controllo delle reti ferroviarie, il servizio di navi traghetto che trasportano treni con passeggeri; rientra anche il personale addetto al trasporto merci, compreso quello a tale trasporto collegato da nesso di strumentalità, come sopra individuato, limitatamente per i treni che trasportano merci deperibili o animali vivi, in base alla regola che vuole l'arrivo a destinazione, in condizioni di normalità e sicurezza dei treni partiti, anche durante lo sciopero).

Nell'ambito oggettivo vengono indicate le tipologie delle azioni sindacali: la forma classica dello sciopero, come astensione collettiva dal lavoro, l'astensione dal lavoro straordinario "legittimamente richiesto", il c.d. sciopero delle mansioni "che per entità, durata e modalità sia tale da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio" (punto 2.2).

Tra le norme generali, alcune innovazioni rispetto al passato concernono le modalità della proclamazione. Vi è innanzitutto un preciso divieto di proclamare "pacchetti" di scioperi (punto 3.2.1), con una proclamazione per ogni singola azione di sciopero e la necessità di effettuare lo sciopero precedente prima di ogni proclamazione successiva. Si è voluto in tal modo introdurre una regola di rarefazione degli scioperi, dal momento che ogni nuova proclamazione dovrà comunque essere rispettosa dell'obbligo legale di preavviso (10 giorni). Ma tale regola si combina pure con la disciplina degli intervalli predisposta nel successivo punto 3.4 nella quale, inizialmente, viene ribadito l'obbligo generale di osservare un intervallo di dieci giorni tra un'azione di sciopero e l'altra. Peraltro, l'efficacia di tale disposizione va letta non in senso soggettivo (cioè rivolta allo stesso soggetto collettivo proclamante), bensì in senso oggettivo (rivolta cioè a tutti i soggetti collettivi operanti nel settore) nei termini stabiliti nel successivo comma (3.4.2), che estende oggettivamente il principio di rarefazione delle azioni conflittuali, tenendo conto del carattere sistemico del servizio ferroviario, attraverso l'applicazione della regola sull'intervallo a qualunque soggetto proclamante, tutte le volte che gli scioperi incidano significativamente sul servizio nel suo insieme: astensioni nazionali o locali, ma con significative ripercussioni sul traffico nazionale.

Ad una migliore attuazione della disciplina sull'intervallo è finalizzato il successivo punto 3.4.3, in base al quale i soggetti proclamanti "sono tenuti" a informarsi in merito agli scioperi già proclamati presso l'Osservatorio sugli scioperi, istituito presso il Ministero dei Trasporti. La rilevanza del ruolo dell'Osservatorio, sotto il profilo dell'informazione per i soggetti proclamanti, viene in evidenza pure in tema divieto di scioperi concomitanti, anche a sovrapposizione parziale, con altri settori del trasporto pubblico (aereo, navale o automobilistico). A tal fine, anche l'azienda, appena ricevuta la notizia dello sciopero da parte dei soggetti proclamanti, ne darà immediata comunicazione all'Osservatorio.

Le norme contenute nel punto 3, relative all'esatta indicazione della durata dello sciopero, delle sue modalità attuative, il divieto dello sciopero "a singhiozzo", o per turni di servizio, o che comunque non rendano chiaro e facilmente individuabile per l'utenza quale servizio sarà esattamente interessato dall'astensione, fanno ormai parte della prassi applicativa della legge 146, rappresentando un orientamento ormai costante della Commissione. In termini innovativi sono, invece, le regole dettate in materia di durata dell'astensione, sua eventuale revoca e previsione dei periodi nei quali non è consentito scioperare (cc.dd. franchigie).

In materia di durata, l'obiettivo perseguito dalla Commissione è stato quello di escludere la possibilità di prolungare la durata dello sciopero oltre il limite temporale massimo di 24 ore. A questa generale limitazione, si è affiancato un altro limite di durata massima della prima astensione nell'ambito della stessa vertenza, la quale non potrà superare le otto ore, ed al fine di esemplificare e rendere chiara l'attuazione della regola, si è fatto obbligo ai soggetti proclamanti di precisare se si tratti del primo sciopero, ovvero successivo nell'ambito di una medesima vertenza.

Alla finalità di arginare il ricorso al c.d. "effetto annuncio", tramite un abnorme ricorso a proclamazioni non seguite concretamente da scioperi, sono dirette le disposizioni in materia di revoca. A tale scopo, le revoche degli scioperi devono essere comunicate almeno cinque giorni prima della data di attuazione. Oltre tale termine, sono giustificate solo revoche intervenute a seguito di rilevanti "fatti" o sviluppi della vertenza in corso: tali possono essere un preciso invito della Commissione a revocare lo sciopero, una convocazione da parte della Pubblica Autorità, la composizione del conflitto o altri accordi tra le parti; fuori da queste ipotesi la revoca (o sospensione) dello sciopero è immotivata e quindi influente ai fini della valutazione del comportamento dei soggetti proclamanti.

In materia di franchigie la delibera 22 gennaio 1998, oltre a confermare tutte le previsioni della precedente proposta del novembre 1991 per i periodi generalmente coincidenti con maggiori spostamenti dell'utenza (18 dicembre - 8 gennaio, 27 giugno - 4 luglio, 30 ottobre - 5 novembre, tre giorni prima e tre giorni dopo la Pasqua, tre giorni prima e tre giorni dopo le consultazioni elettorali o il giorno precedenti e successivo per le elezioni suppletive o amministrative parziali), introduce due rilevanti novità: una nuova franchigia, dal 24 aprile al 2 maggio; e, soprattutto la previsione di una vera e propria tregua estiva, dal 27 luglio al 3 settembre.

Essendo in tal modo relativamente ampio il periodo nel quale le OO.SS. devono astenersi dal ricorso allo sciopero, la Commissione ha voluto sottolineare (ultimo capoverso del punto 3.6) la valenza sinallagmatica della franchigia: anche l'azienda deve astenersi da qualsiasi iniziativa che possa avere un negativo riflesso sull'andamento delle relazioni sindacali industriali, in caso di violazione di parte datoriale della franchigia si riserverà di esercitare le prerogative riconosciute dall'art. 13 lett. E della legge 146, di riferire ai presidenti delle Camere sul comportamento aziendale.

In materia di prestazioni indispensabili, il punto 4. della Proposta, evidenzia come la garanzia delle stesse rappresenti solo la soglia minima di servizio, al di sotto della quale non è consentito scendere, ferma restando pertanto la possibilità per l'azienda (sotto la propria responsabilità) di predisporre servizi aggiuntivi per rafforzare tale garanzia. L'attuazione di tale principio sicuramente non comporta la possibilità, per l'azienda, di richiedere, in caso di sciopero, prestazioni che vadano al di là di quelle "indispensabili". Si vuole, in tal modo, evitare il rischio di dar visibilità ad uno sciopero che, di per sé, avrebbe effetti insignificanti sull'erogazione del servizio, come potrebbe avvenire se ad ogni proclamazione, anche da parte di sindacati scarsamente rappresentativi, la soglia di servizi da fornire all'utenza fosse predisposta nella misura minima; è, invece, fatto carico all'azienda di valutare concretamente, sotto la sua responsabilità, l'incidenza dello sciopero e quindi "se e quanti treni, oltre quelli garantiti, è possibile far partire e arrivare a destino" (punto 4.2 ult.cpv.).

Il principio generale, che già faceva da prologo alla precedente Proposta del 1991: "I viaggiatori che hanno iniziato un viaggio debbono poter raggiungere la stazione destinazione", viene, nella nuova delibera, viene ulteriormente precisato con l'aggiunta "in condizione di normalità e sicurezza", che sta a significare come l'arrivo a destinazione non è un dato significativo se esso è realizzato dopo svariate ore di ritardo. La Proposta suggerisce pertanto delle tecniche di temperamento miste: nei giorni feriali, fasce orarie garantite a servizio pieno per i treni locali (a media-breve percorrenza) coincidenti con i periodi di massima utenza dei pendolari (6-9, 18-21), rinforzate da un treno in più negli spazi terminali; per quel che riguarda, invece, la garanzia dei treni a lunga percorrenza, non facilmente attuabile per fasce orarie, viene assicurata, dalla delibera attraverso la previsione di almeno tre coppie di treni al giorno (delle quali almeno una di categoria Intercity) da distribuire sulle principali direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest (la disposizione è rafforzativa rispetto alla disciplina predisposta dai Garanti nel 1991 che ne prevedeva due coppie), tale previsione deve tener conto della eventuale presenza di treni internazionali sulla direttrice.

Il punto 4.3.3 contiene l'elemento innovativo di maggior rilievo rispetto alla disciplina precedente: si concede in pratica ai soggetti collettivi di attuare degli scioperi, solo nei giorni festivi, senza garantire alcun servizio, fermo restando il regolare arrivo a destino dei treni già in circolazione o comunque partiti durante lo sciopero. Tale ipotesi rimane subordinata, a) ad un precipuo accordo tra le parti, b) nell'ambito di vertenze per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro, c) ad una previsione di un termine di preavviso di venti giorni.

Prestazioni indispensabili da parte dell'azienda sono da considerare gli obblighi di informazione all'utenza, ai quali la nuova Proposta assegna un certo rilievo, rappresentando, il problema di una efficiente informazione, una delle carenze più evidenti dell'intero sistema. In tale prospettiva, il punto 5 della delibera predispone, per le Ferrovie Spa., innanzitutto l'obbligo di pubblicare, sui propri orari ufficiali, l'elenco dei treni garantiti, di curarne l'aggiornamento e rendere accessibile eventuali informazioni aggiuntive anche nelle agenzie di vendita dei biglietti; ma è soprattutto in costanza di sciopero che l'attività di informazione deve essere espletata intensamente da parte dell'azienda. A tal proposito la delibera, esplicitamente rileva come l'obbligo di informazione non possa ritenersi assolto con la sola predisposizione di comunicati stampa o radio televisivi, ma soprattutto con un efficace servizio informativo di facile accesso all'utenza: telefonico (ad es. con la predisposizione di un apposito numero verde), nelle stazioni (ad es. con un maggior potenziamento, di numero e di personale, dei tradizionali "sportelli informazioni"), ed anche a bordo dei treni. Per rinforzare l'attuazione di quanto previsto, il punto 5.3 prevede la predisposizione, da parte dell'azienda, di un apposito organico per l'informazione, da organizzarsi eventualmente, in via di emergenza, anche con personale di altri comparti, in comando temporaneo.

4.3.2. Proposta soccorso stradale

L'emanazione della proposta per il servizio di soccorso sulla rete autostradale si è resa necessaria in seguito alla disdetta, da parte delle organizzazioni sindacali, dell'accordo sulle prestazioni indispensabili stipulato in data 4 agosto 1992 e valutato idoneo con delibera del 22 luglio 1993.

La Commissione, nella formulazione della proposta, ha perseguito l'obiettivo principale di definire una disciplina destinata a vincolare tutti i soggetti imprenditoriali operanti nel settore; tale esigenza si collega alle previsioni di una delibera della Commissione Antitrust del 1996, con la quale è stata ammessa la possibilità che una pluralità di aziende, oltre ad ACI 116, possano svolgere attività di soccorso sulla rete autostradale.

In questa prospettiva, la proposta contiene, oltre a talune previsioni che riflettono i contenuti dell'accordo disdetto, alcuni principi che meritano di essere segnalati.

Si tratta, in particolare, della previsione che individua quali destinatari della proposta medesima tutti i soggetti che comunque gestiscono il servizio di soccorso sulla rete autostradale; l'ambito di efficacia soggettiva, dunque, include tutti gli operatori, attuali e futuri, che intervengono a vario titolo nella gestione del servizio di soccorso.

Si è previsto inoltre che negli atti di concessione delle autorizzazioni all'espletamento del servizio, siano specificati gli obblighi dei soggetti autorizzati in ordine ai contingenti minimi di personale per l'erogazione delle prestazioni indispensabili e i tempi massimi nei quali dovrà essere effettuato l'intervento di soccorso.

4.3.3. Proposta servizio rimorchiatori

La Commissione, per il perdurante mancato raggiungimento dell'accordo nell'Azienda Capieci, la quale svolge il servizio di rimorchiatori delle petroliere alla raffineria Agip Milazzo, ha provveduto alla formulazione di una proposta, dopo avere peraltro verificato la disponibilità delle parti sociali e del maggiore utente del servizio (soc. Agip Petroli Raffineria di Milazzo) all'accettazione della disciplina in essa contenuta.

In particolare, anziché procedere alla individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire, la Commissione ha preferito fissare una serie di regole procedurali (relative alle modalità di proclamazione) e quantitative (relative alla durata massima di ogni sciopero; alla revoca; all'intervallo tra uno sciopero e l'altro).

La disciplina introdotta, ha previsto che :

- ogni documento di proclamazione non possa contenere più di uno sciopero e la proclamazione con uno stesso documento di più scioperi contemporaneamente comporterà la illegittimità degli scioperi proclamati successivamente al primo;
 - all'interno di una stessa vertenza la prima astensione non possa avere una durata superiore alle 24 ore, e le successive astensioni superiori alle 48 ore, restando a carico dell'Organizzazione sindacale l'onere di indicare chiaramente nella proclamazione che si tratta della stessa vertenza;
 - la durata dello sciopero debba essere consecutiva e non possa essere divisa in più frazioni orarie;
- tra un'azione di sciopero e la successiva, debba intercorrere un intervallo non inferiore ai 10 giorni;
- l'intervallo debba intendersi in senso oggettivo e vincolare pertanto anche soggetti sindacali diversi da quello proclamante la precedente astensione, qualora idonea ad incidere significativamente sulla normale erogazione del servizio;
- la proclamazione dello sciopero successivo non possa avvenire se non dopo la effettuazione dello sciopero precedente;
 - la revoca dello sciopero proclamato debba essere comunicata all'Azienda almeno 5 giorni prima della data di effettuazione dello sciopero;
 - debba intendersi giustificata una revoca intempestiva soltanto in caso di accoglimento di invito a revocare lo sciopero effettuato dalla Commissione, da altre autorità competenti o in caso di soluzione della vertenza con un accordo o di intervento di procedure di composizione del conflitto;
 - le eventuali modifiche successive al testo della proclamazione, qualora incidano in modo rilevante sulle modalità dello sciopero proclamato, debbano essere considerate a tutti gli effetti come revoca dello sciopero e contestuale nuova proclamazione, con conseguente necessità di rispetto delle norme relative a proclamazione e revoca.

4.3.4. Proposta Biblioteche Universitarie

In considerazione della perdurante mancata intesa fra le parti, la Commissione ha formulato una proposta (delibera n.97/675 del 23 ottobre 1997), con la quale ha ritenuto che in caso di sciopero sono da considerare prestazioni indispensabili non solo la vigilanza e la sicurezza degli impianti, ma la possibilità di garantire la fruizione dei servizi da parte dell'utenza. Con successiva delibera integrativa n.98/184 del 26 marzo 1998 ha altresì stabilito, in correlazione con l'art.4 della proposta relativa al Comparto Ministeri, un intervallo minimo di 10 giorni tra un'azione di sciopero e l'altra.

4.4. Servizi strumentali

4.4.1. Trasporto aereo

Il problema della omogeneità della disciplina sulle prestazioni indispensabili che devono essere garantite nei servizi strumentali a quelli essenziali individuati dalla legge n.146/1990, raggiunge una dimensione paradigmatica nel trasporto aereo. Tale settore, appare infatti caratterizzato dalla connessione di una pluralità di attività connesse ad interessi e profili diversi, riconducibili ad alcuni sindacati monocategoriali, in minima percentuale presenti in altre tipologie di servizi.

A cagione della segmentazione del servizio, il problema della efficacia degli accordi e delle proposte si connette con quello della pluralità e frammentarietà della rappresentanza sindacale, e del grado di rappresentatività dei sindacati all'interno di ogni segmento di servizio: peraltro tali aspetti segnano un punto di debolezza della legge n.146 già rilevato in precedenza da questa Commissione .

In tale contesto si colloca una disciplina costituita da due fonti, l'una, posta unilateralmente dalla Commissione con la proposta del 23 giugno 1994; l'altra, negoziale, rappresentata dall'accordo del 22 luglio 1994 tra INTERSIND, ASSAEROPORTI, GRUPPO ALITALIA e FILT CGIL, FIT CISL e UIL TRASPORTI.

La Commissione ha avuto modo di constatare un aumento della conflittualità proprio nei servizi strumentali al trasporto aereo, ed ha rilevato che ad alcuni di essi, (ad esempio il catering, la pulizia negli scali, il controllo e la manutenzione dei radar, il servizio prestato dai VV.F.), le soluzioni individuate nell'accordo e nella proposta si manifestano inadeguate.

Pertanto, la Commissione, pur riconoscendo che ai servizi strumentali si applicano le regole sopra enunciate, ha invitato le parti a raggiungere un accordo specifico per il settore (cfr. delibera n. 98/178, per il settore pulizie, deliberan.97/773 per il controllo e la manutenzione dei radars), suggerendone anche i contenuti ritenuti essenziali (delibera n.98/173 per il controllo e la manutenzione dei radars).

La Commissione auspica comunque per il futuro la realizzazione di una disciplina autonoma per quei servizi strumentali che presentano proprie peculiarità, che garantisca le prestazioni indispensabili senza determinare l'effetto di un impatto sproporzionato sull'efficienza del servizio principale.

4.4.2. Igiene urbana

Il problema dei servizi strumentali nel settore dell'igiene urbana afferisce ai c.d. "settori trasversali", da affrontarsi in sede di contrattazione decentrata mediante l'adozione di disposizioni integrative relative alla tipologia del servizio prestato, ai turni, ai contingenti ed alle eventuali

fasce orarie armonizzando questa disciplina con quella prevista negli accordi dei servizi pubblici essenziali con i quali i servizi strumentali di pulizia ed igiene vanno ad intersecarsi.

5. ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI

Nel valutare il comportamento delle Organizzazioni sindacali che hanno proclamato od effettuato azioni di sciopero, la Commissione ha spesso avuto modo di applicare gli orientamenti espressi nelle linee guida, richiamate più diffusamente nella precedente relazione.

In ordine alle cause di insorgenza del conflitto, la Commissione ha implicitamente ammesso che il ritardo o la mancata corresponsione delle retribuzioni costituisca situazione tale da giustificare anche scioperi formalmente illegittimi (delibera n. 97/484 del 17 luglio 1997); ha escluso, invece, che "la minaccia di fallimento da parte dell'azienda o la mancata adozione di iniziative di controllo da parte delle istituzioni competenti in merito alla legge in materia di concessioni di trasporto pubblico locale e di igiene e sicurezza di esercizio e di igiene dei mezzi di trasporto" possa giustificare i disagi inflitti all'utenza da azioni di sciopero illegittime (delibera n.98/69 del 5 febbraio 1998).

Sui rapporti tra condotta antisindacale dell'azienda e valutazione del comportamento delle organizzazioni che proclamano lo sciopero, la Commissione ha chiarito che il decreto pretorile ex art.28,L.300/1970, di repressione degli atti datoriali, non è vincolante rispetto ad una autonoma valutazione della stessa questione, ai sensi dell'art. 13, lett. c) della legge n.146/1990. (delibera n.97/444 del 12 giugno 1997).

In tema di franchigie, nella delibera n.97/325 dell'8 maggio 1997, la Commissione ha chiarito che le elezioni a sindaco ed il rinnovo del consiglio comunale non possano essere considerate consultazioni amministrative generali bensì locali e dunque godono solo delle garanzie che gli accordi o le proposte prevedono per quest'ultime.

In ordine al preavviso, la Commissione ha specificato che, in generale, l'adesione di una organizzazione sindacale territoriale ad uno sciopero nazionale, se contiene l'indicazione specifica delle modalità, deve rispettare il termine legale di preavviso di 10 giorni (delibera n.97/338 dell'8 maggio 1997). Tuttavia la Commissione ha anche stabilito che, ove "le modalità di adesione allo sciopero nazionale" fissate dalle segreterie locali "recanti significative variazioni rispetto alle modalità previste a livello regionale" .."pur essendo state portate a conoscenza della controparte aziendale in un termine inferiore ai dieci giorni previsti dalla l.n.146/1990, trovano fondamento e giustificazione nell'esigenza di salvaguardare le fasce di servizio completo individuate nella proposta della Commissione, ...fasce che invece non sarebbero state rispettate ove si fossero fatte proprie le modalità previste a livello regionale" (delibera n.97/496 del 4 settembre 1997).

Un ulteriore motivo di esonero da responsabilità per proclamazione non rispettosa del termine di preavviso minimo può aversi nel caso in cui l'adesione allo sciopero nazionale sia attuativa delle modalità previste da un accordo aziendale (delibera n.97/573 del 18 settembre 1997). Inoltre, si ritiene che il termine di preavviso risulti rispettato anche qualora il documento di adesione allo sciopero nazionale faccia riferimento (anche indiretto) al volantino di proclamazione di quest'ultimo e contenga precisazioni "riduttive" rispetto a quelle ivi indicate (delibera n.98/11 del 19 febbraio 1998).

In una occasione particolare (sciopero nazionale del 16 gennaio 1998, di protesta a seguito del grave incidente ferroviario di Piacenza), la Commissione ha ritenuto applicabile la previsione contenuta nell'art.2, comma 7 della l.n.146/1990, giustificando l'esonero dalla regola del preavviso, come previsto dalla legge.

La Commissione ha inoltre ribadito che "l'individuazione in base a formule ellittiche dell'orario di inizio dello sciopero (con riferimento ai turni dei lavoratori anziché agli orari dei servizi).....non consente all'utenza di prevedere in anticipo gli effetti dello sciopero sulla regolarità del servizio e quindi si pone come elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata delle azioni di sciopero" (delibera n.97/162 del 19 marzo 1998).

Intervenendo con le delibere n.174/98 e n.177/98 del 26 marzo 1998, la Commissione ha tendenzialmente escluso che fra le prestazioni minime da garantire in caso di sciopero rientrino *le clausole relative alle procedure di mediazione e raffreddamento dei conflitti, le quali* costituiscono regolamentazione pattizia "vincolante (solo) per le parti" "pur potendo.....fornire - attraverso la procedimentalizzazione e la razionalizzazione dei conflitti collettivi - un valido supporto esterno agli strumenti di diretto contemperamento tra diritto di sciopero.....e diritti costituzionali delle parti" (delibera n.174/98); nonchè le clausole che regolano la titolarità a dichiarare, sospendere o revocare gli scioperi, che sono destinate "a regolare una fase precedente alla fase dell'esercizio del diritto di sciopero" e dunque non rientrano nella disciplina di determinazione delle prestazioni indispensabili, ex art.2, comma 1 e 2 ed all'art.13, comma 1, lett.a) della legge n.146/1990.

Relativamente alla tempestività della revoca, la Commissione ha ritenuto che questa possa sanare l'illegittimità della proclamazione, (delibera n.97/430 del 12 giugno 1997), precisando altresì che la semplice convocazione da parte dell'azienda, non sia ragione sufficiente a giustificarne la tardività, quando non rappresenti l'avvio di una procedura di composizione contrattualmente prevista (delibera n.98/129 del 26 febbraio 1998).

A parere della Commissione non è, invece, in grado di superare i possibili vizi della proclamazione l'eventuale acquiescenza agli stessi da parte dell'azienda, poichè tali vizi ledono diritti fondamentali degli utenti, da considerarsi irrinunciabili (delibera n.97/650 del 16 ottobre 1997).

Rispetto alle astensioni da prestazioni di lavoro straordinario la Commissione ha confermato l'orientamento della loro assoggettabilità al limite del preavviso, della durata e della garanzia delle prestazioni indispensabili (v., per tutte, la delibera n.97/432 del 12 giugno 1997), pur ammettendo che si sottraggano alla valutazione negativa quando costituiscano una legittima reazione ad una richiesta di prestazioni non dovute (e quindi siano illegittimamente richieste).

La Commissione ha ritenuto che anche le prestazioni strumentali siano sottoposte alle regole sul preavviso e sulla predeterminazione della durata, pur se non definibili come indispensabili (delibera n.97/463 del 3 luglio 1997).

Soggette alla regola sul preavviso sono pure *le assemblee dei lavoratori nei luoghi di lavoro* quando queste possano comportare una riduzione od una disorganizzazione del servizio, nonostante l'assenza di una apposita previsione nel contratto collettivo (delibera n.97/721 del 30 ottobre 1997).

La Commissione ha espresso inoltre l'orientamento che tanto la mancata attivazione da parte dell'Azienda delle procedure di raffreddamento, tanto la scarsa adesione agli scioperi, costituiscano circostanze di mero fatto, che non sono in grado di condizionare la valutazione dei comportamenti delle Organizzazioni sindacali che abbiano proclamato gli scioperi.

Circa l'applicabilità degli accordi in materia di prestazioni minime, la Commissione ha precisato che questi restano in vigore per sei mesi dopo la loro disdetta, anche qualora si tratti di accordi che riguardino specificatamente la materia delle prestazioni indispensabili e non siano inseriti nel quadro più ampio della contrattazione aziendale, applicandosi *a fortiori* agli stessi il principio espresso nell'art.16 della l.n.146/1990.

In relazione ad una peculiare forma di lotta anomala (*sciopero della fame*), la Commissione ha deliberato la propria incompetenza ad intervenire, trattandosi di comportamento che non costituiva proclamazione od adesione a sciopero (delibera n.98/112 del 19 febbraio 1998).

5.1. Delibere di indirizzo

5.1.1. Modalità di applicazione delle sanzioni

La Commissione, dopo aver segnalato il particolare rilievo dell'applicazione del regime sanzionatorio della legge 146/90 (v.infra §3.2), durante l'arco di tempo in esame, è più volte intervenuta per meglio precisare alle parti i termini della questione

Con riguardo alla *tipologia delle sanzioni*, in risposta ad un quesito inoltrato dall'ATAC COTRAL di Roma, ha chiarito che "il datore di lavoro non possa sopprimere o comunque limitare i permessi retribuiti eccedenti la quantità minima prevista dall'art.23 della legge n.300/1970, e come tali previsti, in aggiunta da contratti collettivi anche aziendali, nè dar luogo alla devoluzione ad altri soggetti dei contributi sindacali trattenuti in virtù di clausole negoziali, prima che sia intervenuta una delibera della Commissione di valutazione negativa 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 legge n.146/1990" (delibera n.97/324 dell'8 maggio 1997).

Inoltre la Commissione ha ribadito:

- che "il datore di lavoro non può sottrarsi all'applicazione delle sanzioni - nelle misure indicate in modo vincolante dalla legge - quando sia intervenuta una delibera della Commissione di garanzia di valutazione negativa";

- che "le sanzioni di cui al 2° e 3° comma art.4, vanno tenute distinte da quelle individuali, rispetto alle quali la discrezionalità_ sull'adozione delle sanzioni e sul relativo ammontare è del datore di lavoro" (delibera n.97/356 del 15 maggio 1997);

- che "per quanto riguarda il meccanismo sanzionatorio disciplinato dalla legge n.146/1990 la medesima condizione di legittimità vale anche per l'inflizione di sanzioni che, agli scopi e con i contenuti di cui al 2° comma dell'art.4 della medesima legge, riguardi anche (o soltanto) i diritti di carattere patrimoniale ivi richiamati traenti origine da clausole contrattuali".

La Commissione ha inoltre espresso l'avviso che alla valutazione negativa ex art.13, lett. c) della legge 146/1990, consegua una doverosa applicazione delle sole sanzioni indicate dalla stessa Commissione, con normale riferimento al secondo comma dell'art.4, mentre per l'applicazione delle sanzioni previste dal terzo comma, è necessaria una esplicita e specifica segnalazione.

In caso di pendenza di procedimento davanti all'autorità giudiziaria di una delibera di valutazione negativa, la Commissione ha ritenuto che sia prudente sospendere l'irrogazione delle sanzioni in attesa della pronuncia del giudice (delibera n.98/78 del 5 febbraio 1998).

Sempre in tema di sanzioni, per sollecitare le parti datoriali a dare esecuzione alle delibere di valutazione negativa, la Commissione si è orientata nel senso di inviarle oltrechè alla Direzione Generale dell'INPS, anche alla sede periferica dell'Istituto competente per territorio e ha inoltre ritenuto opportuno inserire in tali delibere anche una formula che rammenti alle parti datoriali l'obbligo e non la facoltà di applicare le sanzioni (delibera n.98/ del 12 febbraio 1998).

Tale orientamento si è tradotto pure in una delibera interna di indirizzo.

5.1.2. Valutazione degli scioperi e precettazione

Con riferimento alla valutazione di scioperi che sono stati oggetto di un'ordinanza di precettazione ex art. 8 l. 146/90, la Commissione, ha inizialmente ritenuto (v. delibere n. 97/829 dell'11 dicembre 1997 e n. 98/136 del 26 febbraio 1998) che le eventuali censure di illegittimità della proclamazione fossero in ogni caso superate dall'avvenuta precettazione, procedendo pertanto ad una valutazione non negativa della stessa. Successivamente ha avuto modo di tornare sul punto, specificando (con la direttiva interna di organizzazione sulla attività valutativa n. 98/171 del 26 marzo 1998) che "ove le modalità dell'astensione collettiva dal lavoro non rispettino le regole vigenti nel settore nel quale tale astensione è stata proclamata, il fatto che l'astensione medesima non si sia verificata, a causa dell'emanazione dell'ordinanza di precettazione, non elimina i vizi di una proclamazione irregolare".

Pertanto, nei casi in cui sia intervenuta la precettazione, la Commissione ha deliberato di procedere ugualmente alla apertura del procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che nella proclamazione dello sciopero non abbiano rispettato le regole vigenti nel settore, riservandosi di esprimere una valutazione negativa in tutti i casi nei quali il comportamento dei soggetti sindacali sia stato idoneo a produrre un'illecita compressione dei diritti degli utenti.

5.1.3. Rinvio degli accordi inidonei

In sede di valutazione degli accordi di Comparto decentrati sulle prestazioni indispensabili, ai sensi dell'art. 13, lett. a) della legge n.146/1990, la Commissione ha verificato che il rinvio alle parti degli accordi non idonei, determina di frequente un prolungamento non controllabile dei tempi. Alla luce di tale esperienza, la Commissione ha adottato la delibera di indirizzo, n.97/509 del 5 settembre 1997, in base alla quale, quando un accordo presenti alcuni aspetti di idoneità, la Commissione rinvia il giudizio, segnalando in quali aspetti l'accordo dovrà essere integrato o modificato, dando un termine perchè le parti provvedano, ovvero avanzino proposte alternative. La Commissione ha altresì precisato che, scaduto tale termine, sottoporrà alle parti una propria proposta.

5.1.4. Intervallo tra azioni di sciopero

La regola dell'intervallo tra azioni di sciopero appare come una delle più controverse tra quelle che disciplinano le astensioni dal lavoro nei servizi pubblici, anche perchè il principio non è adottato in modo omogeneo nei vari settori, in particolare in relazione alla durata dell'intervallo.

La Commissione, che già in passato aveva affrontato la questione, è ritornata sull'argomento, precisando che l'intervallo deve essere inteso in senso soggettivo (delibera n.97/471 del 12 giugno 1997), ma che, in ogni caso, anche Organizzazioni sindacali diverse tra loro hanno l'obbligo di aderire all'invito della Commissione a non proclamare scioperi contigui (delibera n.97/441 del 12 giugno 1997).

La Commissione ha inoltre affermato che "in linea di principio, l'intervallo minimo fra un'azione di sciopero ed un'altra si applica agli scioperi relativi allo stesso ambito territoriale, a meno che lo sciopero non abbia, a causa delle sue caratteristiche, ripercussioni sul servizio globalmente inteso" (delibera n.97/542 del 26 giugno 1997).

In relazione al computo dei giorni di intervallo, la Commissione in un primo tempo ha affermato (delibera n.97/453 del 26 giugno 1997) che la disposizione sull'intervallo di 7 giorni prevista dall'Accordo sul trasporto urbano ed extraurbano per gli scioperi nel trasporto locale, fa riferimento a 7 giorni liberi, poichè la formulazione letterale non consente di accedere alla diversa interpretazione adottata in relazione al computo dei giorni di preavviso (che dispone l'esclusione del giorno iniziale, secondo la regola comune dettata dall'art.155, 1^a comma c.p.c.).

Successivamente la Commissione ha emanato una delibera di indirizzo di portata generale (delibera n.98/7 del 22 gennaio 1998), con la quale ha introdotto le seguenti regole interpretative:

(a) ove la normativa vigente in un settore specifichi che i giorni di intervallo fra azioni di sciopero sono "giorni liberi", o comunque che intercorrano tra due accadimenti precisamente determinati, i giorni sono quelli intermedi tra giorno iniziale e giorno finale. Ad esempio, ove la normativa preveda un intervallo di 10 giorni liberi, e sia stato proclamato uno sciopero per il giorno 1, lo sciopero successivo non potrà svolgersi prima del giorno 12;

(b) ove la normativa vigente non specifichi che i giorni di intervallo non sono giorni liberi, il conteggio dei giorni avverrà tenendo conto del giorno finale a partire da quello successivo a quello iniziale. Ad esempio, ove la normativa di settore preveda un intervallo di 10 giorni, e sia stato proclamato uno sciopero per il giorno 1, lo sciopero successivo non potrà svolgersi prima del giorno 11.

Infine con la delibera n.98/231 del 23 aprile 1998, la Commissione ha eliminato dal primo punto della delibera 98/7, l'inciso "o comunque che intercorrano tra due accadimenti precisamente determinati", modificando in parte l'indirizzo precedentemente assunto.

6. RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLA COMMISSIONE

Durante il mese di febbraio 1998 sono venute a Roma le proff. Pillay e Jowell, membri della Commission for Conciliation Mediation and Arbitration della Repubblica del Sudafrica, che svolge funzioni analoghe a quelli che la legge n.146/1990 ha affidato alla Commissione di Garanzia.

L'occasione ha creato la possibilità di una serie di incontri nel corso dei quali è stato possibile confrontare le esperienze maturate dai Commissari nei rispettivi Paesi, rilevando gli elementi di analogia e di differenziazione.

Le proff. Pillay e Jowell hanno assistito all'audizione dell'11 febbraio ed alla seduta del 12 febbraio 1998.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

La Commissione è consapevole che la complessa disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali appare suscettibile di istanze di revisione, a distanza di otto anni dalla sua emanazione.

La Commissione è intervenuta pertanto in funzione di supplenza normativa, tenuto conto della centralità che la legge le ha assegnato nel bilanciamento dei diritti e dei valori costituzionali. La legge 146/1990 del resto ha costruito proprio sul contemperamento tra i diritti ed i beni costituzionali i procedimenti attuativi della disciplina dei conflitti.

In particolare, il procedimento di individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero si fonda sulla partecipazione dei soggetti coinvolti: le parti sociali, alle quali è demandata la stipulazione degli accordi sui minimi di servizio, le organizzazioni degli utenti, la Commissione di garanzia, alla quale la legge affida le procedure di validazione delle intese. Ciò non ha impedito tuttavia che il metodo degli accordi si sia rivelato insufficiente nell'ipotesi in cui gli accordi non vengano conclusi o non siano garantiti dall'adesione di tutti i soggetti coinvolti nel conflitto (come accaduto nel caso del trasporto ferroviario).

La conseguenza è una incertezza normativa ed una conflittualità esasperata anche tra le organizzazioni sindacali. A fronte di tanto la Commissione di garanzia ha esercitato largamente la sua attività di proposta al fine di supplire alla disciplina pattizia insufficiente o addirittura mancante. Permane, tuttavia, qualche contrasto interpretativo sulla vincolatività della proposta, nonostante l'atteggiamento assunto al riguardo dalla Commissione, avallato pure dalla Corte costituzionale, con la sentenza n.344/1996, che ha individuato nella proposta la fonte di determinazione delle prestazioni indispensabili, sia in caso di mancato accordo, sia in caso di accordo non valutato idoneo dalla stessa Commissione.

Anche il regime sanzionatorio della legge 146/1990 mostra non poche lacune. Infatti, perché le sanzioni possano produrre un effetto dissuasivo sono necessarie due condizioni: anzitutto che vengano effettivamente irrogate; inoltre, che siano applicabili a tutti i soggetti che possono rendersi responsabili di violazioni della disciplina legislativa o derivata. La situazione attuale non appare soddisfacente in relazione ad entrambi i profili.

Quanto all'effettività dell'irrogazione, dopo la sentenza della Corte costituzionale n.57/1995, l'iniziativa sanzionatoria risulta ormai affidata alla Commissione di garanzia e non più rimessa ad apprezzamenti discrezionali od arbitrari dei datori di lavoro. Permane tuttavia la difficoltà di controllare e verificare se i datori di lavoro abbiano concretamente applicato le sanzioni conseguenti alla valutazione negativa del comportamento dei soggetti collettivi formulata dalla Commissione.

Quanto ai destinatari delle violazioni, non può non segnalarsi che la sanzione della devoluzione all'INPS dei contributi sindacali risulta tecnicamente irrogabile ai soli sindacati che si avvalgano di tale forma di riscossione. Di conseguenza, la sanzione non opera nei confronti di organizzazioni che non ne facciano uso, né nei riguardi di altre formazioni, come quelle occasionali, che pure sono legittimate a proclamare scioperi.

La Commissione inoltre rileva, come già ha fatto in precedenti relazioni, che la legge non ha previsto a carico della parte aziendale alcun apparato sanzionatorio, simmetrico a quello messo a punto per i sindacati. Tale lacuna, oltre a contribuire all'insorgenza dei conflitti ed al disagio degli utenti, crea uno squilibrio che può delegittimare la stessa azione repressiva a carico delle organizzazioni dei lavoratori.

La Commissione, pertanto, pur avendo elaborato talune soluzioni interpretative sulla questione, ritiene di dover sollecitare il Parlamento ad intervenire sul problema del complessivo impianto sanzionatorio della legge 146/1990.

Un adeguamento legislativo si impone pure in materia di astensioni collettive degli avvocati, come segnalato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.171 del 1996. Per effetto di tale decisione additiva, i comportamenti conflittuali della categoria forense sono stati assoggettati alla legge 146. Permane tuttavia il problema che, mancando la definizione legislativa di un apparato sanzionatorio, tale assoggettamento non sia, di per sé, sufficiente a prevenire e reprimere le violazioni delle norme della legge 146 immediatamente applicabili.

Inoltre, come auspicato dalla stessa Corte costituzionale, l'intervento legislativo non dovrebbe limitarsi alla sola categoria forense, ma riguardare tutti i servizi gestiti in regime di lavoro autonomo. Del resto, il problema si collega ad astensioni collettive di varie categorie di lavoratori autonomi (di recente si segnalano quelle degli autotrasportatori e dei distributori di carburante), le quali possono incidere sui diritti costituzionali della persona in misura non meno rilevante dello sciopero. Ma anche per tali condotte conflittuali manca un quadro normativo di riferimento, sia riguardo alle prestazioni da garantire che alle sanzioni da applicare.

Numerose altre questioni potrebbero ancora essere richiamate, al fine di evidenziare non solo le difficoltà applicative della legge ma anche quelle che incontra la Commissione nello svolgimento del proprio ruolo istituzionale. Non può non segnalarsi, ancora una volta, che l'impianto originario della legge 146/1990 ha rivelato notevoli carenze proprio in ordine alla disciplina organizzativa dell'Autorità di garanzia. E' infatti sufficiente un confronto con le discipline parallele dettate per Autorità omologhe, per rendersi conto dell'inadeguatezza di talune soluzioni, le quali non favoriscono certamente l'efficienza dell'organo. Né a tali carenze iniziali pare abbia dato soluzione il recente intervento normativo previsto dalla legge 127/1997, peraltro ancora non operativo per la carenza del regolamento di attuazione.

PARTE II

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

Hanno curato questa rassegna e collaborato alla sua redazione: Antonio Cangialosi, Mimmo Carrieri, Franca D'Andrea, Paola Ferrari, Valentina Fratini, Eduardo Gianfrancesco, Maria Rita Iorio, Carmen La Macchia, Emilio Manganiello, Massimiliano Mariani, Claudio

Monteferri, Carlo Notarmuzi, Andrea Paoletti, Anna Piermarocchi, Maurizia Pierri, Giovanni Pino, Marianna Scaglione.

Il coordinamento redazionale è stato curato da Maurizia Pierri.

8. COMUNICAZIONI

8.1. Servizio postale ed agenzie di recapito

1) *Dati sulla conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.* La conflittualità nel servizio postale, pur presentando un andamento che riflette la media generale, ha fatto registrare momenti di particolare tensione nel primo semestre del 1997, in conseguenza dell'avvio del confronto per il rinnovo della parte economica del contratto collettivo, nonché di importanti interventi di finanza pubblica sul processo di risanamento aziendale, tra i quali la trasformazione dell'Ente Poste Italiane in Società per Azioni.

Il periodo 1997-1998 si caratterizza, oltre che per una intensificazione della conflittualità, anche per il maggiore ricorso a forme di rivendicazione rispetto alle quali è stato talvolta affrontato il problema della loro riconducibilità alla fattispecie dello sciopero ed all'ambito di applicazione della legge n.146/1990: è il caso delle astensioni dal lavoro straordinario o dall'esecuzione di determinate mansioni, attuate per reagire alle richieste aziendali di prestazioni ritenute non dovute.

Occorre considerare, peraltro, che il profilo generale della conflittualità nel servizio postale è fortemente condizionato dalla presenza di alcune organizzazioni sindacali autonome, che si caratterizzano, da un lato per una quota di valutazioni negative superiore a quella degli altri sindacati, dall'altro per i profili di illegittimità rilevati dalla Commissione, in molti casi riconducibili a violazioni di regole contenute nell'accordo sulle prestazioni indispensabili non sottoscritto dalle organizzazioni medesime (si tratta, in particolare, delle previsioni relative al termine di preavviso di 15 giorni, all'intervallo di 7 giorni che deve intercorrere tra un'azione di sciopero e quella successiva, al limite massimo di 24 ore per ciascuna astensione).

2) *Delibere della Commissione.* Oltre ad alcune delibere nelle quali la Commissione ha rilevato l'insussistenza dei presupposti per un proprio intervento, come nell'ipotesi di denunce sindacali nei confronti di comportamenti aziendali ritenuti illegittimi (v. delibere nn.97/358 e 97/359 del 15.5.1997, nelle quali è stato chiesto un intervento della Commissione nei confronti delle Poste Italiane, rispettivamente da parte della FISAP.TE-CISAS per la mancata convocazione ai fini della sottoscrizione dell'accordo sulle prestazioni indispensabili, e dalla SLC-CGIL di Ravenna per le modalità di comunicazione delle comandate), si segnalano le numerose valutazioni, nella maggior parte dei casi negative, relative ad astensioni dal lavoro straordinario, che confermano la tendenza delle organizzazioni sindacali a contestare la legittimità della richiesta aziendale di prestazioni ritenute contrattualmente non dovute.

8.2. Informazione radiotelevisiva pubblica

Il settore dell'informazione radiotelevisiva pubblica occupa una posizione particolare nell'ambito dei servizi pubblici essenziali e continua ad essere caratterizzato dall'assenza di una disciplina negoziale, a distanza di ben otto anni dalla promulgazione della legge 146/1990.

Elementi peculiari del settore possono essere considerati l'obiettivo esiguità di conflitti che abbiano un forte impatto sull'utenza e le particolari modalità di effettuazione delle astensioni.

In assenza di regole pattizie, la Commissione ha fatto riferimento, quando ha avuto necessità di intervenire, alla proposta del 21 novembre 1991, adottando delibere di valutazione negativa per censurare, in particolare, la violazione delle regole sul preavviso e sulla predeterminazione della durata delle astensioni.

In merito all'individuazione dei servizi strumentali per garantire le prestazioni indispensabili, la Commissione ha ritenuto che debbano essere considerate tali le attività di supporto necessarie alla realizzazione e diffusione dei programmi giornalistici e radiotelevisivi programmati in relazione ad eventi di particolare rilievo sociale, come consultazioni elettorali o referendum. La Commissione inoltre ha ricondotto nell'alveo dei servizi strumentali anche quello svolto dai telecineoperatori delle riprese esterne.

Con delibera n.98/72 del 5 febbraio 1998, la Commissione ha inoltre invitato nuovamente le parti a raggiungere un accordo sulle prestazioni indispensabili, in assenza del quale adotterà una proposta ai sensi dell'art.13, lett.a, L.146/1990.

9. CREDITO

1) *Dati sulla conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.* Il settore del credito ha fatto registrare una consistente attenuazione della conflittualità nel corso del periodo considerato.

In passato, l'andamento irregolare dei comportamenti conflittuali ed il significativo incremento delle rivendicazioni nel periodo ricompreso tra il 1992 e il 1994 era stato, del resto, strettamente collegato alle vicende del rinnovo contrattuale, oltre che alla mancanza, per lungo tempo, di una disciplina negoziale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

La scarsa presenza del settore del credito nell'attività deliberativa della Commissione dell'ultimo anno è spiegabile, pertanto, sia con il venir meno delle cause che precedentemente avevano originato una forte conflittualità, sia con la realizzazione di un sistema di relazioni sindacali

più ordinate e conformi alle regole legali e negoziali operanti nel settore medesimo.

Occorre, peraltro, sottolineare come la Commissione, nel periodo di riferimento, sia pervenuta in taluni casi alla decisione di non procedere a valutazione negativa, temperando l'indirizzo precedentemente affermatosi, in ordine a comportamenti conflittuali che hanno compromesso attività la cui erogazione non è riconducibile alla "parte essenziale" del servizio, o che hanno inciso su questa molto marginalmente.

La disciplina negoziale, del resto, ha fatto registrare un'ampiezza di consenso tale da far ritenere sufficientemente soddisfatta l'esigenza di assicurare una tendenziale uniformità di comportamento dei suoi destinatari, nonché una maggiore conformità delle azioni conflittuali alle regole, comprovata dal minor numero di scioperi proclamati e dal maggior numero di scioperi legittimi.

2) *Delibere della Commissione.* Alla luce delle considerazioni che precedono, si segnalano:

1) la delibera riguardante i Servizi Interbancari (n.97/765 del 20.11.1997), con la quale la Commissione ha ritenuto che non sussistano i presupposti per un proprio intervento in occasione di uno sciopero, proclamato con poche ore di preavviso, che ha inciso sull'utilizzo delle carte di credito. In particolare, la Commissione ha motivato l'esclusione della propria competenza, sia con la mancata incidenza dello sciopero sull'effettuazione delle operazioni che, ai sensi dell'art.3 dell'accordo Assicredito, costituiscono la "parte essenziale" del servizio bancario, sia con la limitazione della possibilità del verificarsi di disfunzioni alla sola ipotesi, da ritenersi eccezionale, di smarrimento o sottrazione della carta di credito, in cui si rende necessario fare ricorso ai servizi di autorizzazione vocale e ai correlativi servizi di emergenza.

2) la delibera riguardante la Banca Commerciale Italiana (n.97/463 del 3.7.1997), con la quale la Commissione ha ritenuto di non procedere ad una valutazione negativa, in occasione di uno sciopero proclamato senza preavviso, avendo le organizzazioni sindacali ritenuto applicabile il 7° comma dell'art. 2 della legge n.146/1990, a fronte di alcune scelte organizzative dell'azienda relative alla sperimentazione di una rotazione del servizio di vigilanza armata, che privava del medesimo servizio a turno, per due mezze giornate, gli sportelli in precedenza presidiati per tutta la durata dell'orario .

10. ENERGIA

Appare immutata, nel periodo considerato, la situazione dell'intero settore (ENEL e aziende elettriche municipalizzate), che risulta al momento coinvolto nel complesso processo di liberalizzazione del mercato .

Per quanto riguarda in particolare l'ENEL, la Commissione, preso atto del mancato raggiungimento di un accordo integrativo sulle modalità di determinazione della riserva vitale da garantire in caso di sciopero (già sollecitato con la proposta del 9.7.1996), ha ritenuto di fare ricorso nuovamente alla consulenza tecnica del Prof. Gagliardi, quale esperto di sistemi elettrici, al fine di predisporre una proposta maggiormente articolata ed organica sul punto (delibera 98/185-3.1 del 2 aprile 1998).

La trasparenza della "modalità" di individuazione della riserva vitale, è stata peraltro più volte sollecitata dalle organizzazioni sindacali, alcune delle quali hanno reiteratamente contestato i dati forniti dall'azienda in occasione delle azioni di sciopero.

L'estensione della verifica della predetta quota di riserva a tutti gli altri produttori di energia elettrica (aziende elettriche municipalizzate), richiesta da talune organizzazioni sindacali è stata condivisa dalla Commissione, che ha provveduto ad illustrare alle parti la necessità e l'urgenza di giungere ad una integrazione di entrambi gli accordi di settore (ENEL e Federelettrica) nel corso dell'audizione del 15.10.1997.

L'andamento della conflittualità dimostra come risultino particolarmente persistenti nelle "aree critiche" le cause d'insorgenza del conflitto connesse alle trasformazioni strutturali in corso (delibera n.98/197 del 2 aprile 1998, relativa ad uno sciopero nella centrale SULCIS IGLESIENTE).

11. GIUSTIZIA

Nel periodo considerato si è notevolmente intensificata l'attenzione della Commissione per le questioni connesse all'applicazione della l. n. 146/1990 nel settore dell'amministrazione della giustizia.

Vanno considerati, in primo luogo, i ripetuti interventi in materia di astensioni dalle udienze degli avvocati.

Non è inutile ricordare i passaggi essenziali della vicenda applicativa della l. n. 146/1990 in quest'ambito.

Il primo necessario punto di riferimento è costituito dalla sentenza n. 171/1996 della Corte costituzionale, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 2.1 e 2.5 della l. n. 146/1990 nella parte in cui non prevedono, nel caso dell'astensione collettiva dell'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo di un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevedono altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza".

Sulla base di tale pronuncia , la Commissione ha pertanto ritenuto applicabile, a partire dalle delibere 227/15.1 del 13 giugno 1996 e n. 96/13 del 24 ottobre 1996, l'art. 13 lett. c) l. n. 146/1990 alle astensioni dalle udienze degli avvocati.

E' evidente, infatti, il potere vulnerante che l'astensione degli avvocati dalle udienze riveste nei confronti della continuità del servizio pubblico essenziale dell'amministrazione della Giustizia, indipendentemente dalla natura di lavoro autonomo dell'attività svolta dagli avvocati.

Per quanto riguarda i procedimenti di valutazione di comportamenti, si segnalano, nel periodo considerato, le due valutazioni negative rese nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di S. Angelo dei Lombardi (Av) (delibere n. 97/440 del 12 giugno 1997 e n. 98/106 del 19 febbraio 1998), aventi ad oggetto astensioni indette senza rispetto del termine di preavviso e senza previa determinazione della durata; quella resa nei confronti dell'Assemblea degli Avvocati del Foro di Reggio Calabria" (delibera n. 98/141 del 26 febbraio 1998), in ordine ad un'astensione indetta per un intero mese e ritenuta, pertanto, lesiva del principio di ragionevole determinazione della durata ed, infine, quella adottata nei confronti della Camera penale di Sassari e Tempio Pausania (delibera n. 98/218 del 23 aprile 1998), per la mancata garanzia, in occasione di alcune astensioni dalle udienze, di tutti i processi penali con imputati detenuti e non soltanto di quelli nei quali i soggetti in stato di restrizione della libertà personale avessero richiesto espressamente la celebrazione del giudizio.

Considerando, tuttavia, nel suo complesso questo importante settore dell'applicazione della l. n. 146/1990, la Commissione non può non esprimere la sua preoccupazione per l'attuale situazione.

In particolare, va rilevato il persistente rifiuto di alcune organizzazioni esponenziali dell'avvocatura a riconoscere l'applicabilità delle prescrizioni della l. n. 146/1990 e - più ancora — di quelle relative alla competenza della Commissione alle astensioni dalle udienze dei professionisti.

Ciò ha contribuito a far sì che, in una situazione caratterizzata da una ben nota crisi di funzionalità dell'amministrazione della giustizia, le tensioni manifestatesi tanto a livello nazionale (con riferimento ai progetti di riforma della legislazione processuale ordinaria o della stessa costituzione), quanto a livello locale (con riferimento a contrasti tra dirigenti degli uffici giudiziari e classe forense), tendano a "scaricarsi" sotto la forma di frequenti astensioni dalle udienze, spesso fortemente penalizzanti per i diritti dell'utenza.

Va rilevata, peraltro, la particolare situazione nel settore considerato, sotto il profilo della vigilanza da parte di organi pubblici sull'operato dei soggetti proclamanti le astensioni, anche per quanto riguarda la tutela dei soggetti che non intendano aderirvi.

A tale proposito, la Commissione, posta di fronte ad una richiesta di intervento da parte di un Avvocato che lamentava l'apertura di un procedimento disciplinare a suo carico da parte del Consiglio dell'Ordine di appartenenza, per non aver egli aderito ad un'astensione, ha sottolineato che, pur in assenza di specifici poteri di intervento della Commissione di Garanzia, spetta al Consiglio Nazionale Forense ed, in ultima istanza, alla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, pronunciarsi su ricorsi avverso provvedimenti di locali Consigli dell'Ordine lesivi del diritto di non partecipare ad azioni di protesta (cfr. delibera n. 97/344 dell'8 maggio 1997).

E' evidente - e non si può fare a meno di segnalare il problema in questa sede - la delicatezza della situazione sottesa al caso appena ricordato, che vede in capo al medesimo organo (Consiglio dell'Ordine) la coesistenza di funzioni pubblicistiche di vigilanza sui professionisti con quella di ente esponenziale della categoria e degli interessi degli avvocati di un determinato distretto, potenzialmente promotore di azioni di lotta in possibile contrasto con il sistema di garanzie della legge n. 146/1990.

Non meno densa di problemi e meritevole di essere portata all'attenzione dei Presidenti delle Camere è la tematica relativa all'individuazione delle sanzioni applicabili in caso di astensioni illegittime dalle udienze che siano state valutate negativamente dalla Commissione, nonché quella della precisazione dei soggetti destinatari delle sanzioni stesse.

Per quanto riguarda il primo problema, la Commissione, nell'evidente inapplicabilità delle sanzioni ex art. 4 l. n. 146/1990, ha ritenuto utilizzabili le sanzioni disciplinari previste nell'ordinamento forense (cfr. la già richiamata delibera n. 97/447 del 12 giugno 1997 di valutazione del codice di autoregolamentazione), che però spetterebbe ai Consigli dell'Ordine irrogare, con evidenti problemi nel caso in cui siano stati proprio tali soggetti ad indire l'astensione stessa.

Sotto il secondo punto di vista, sembrano residuare margini molto ristretti per l'applicazione di sanzioni - anche diverse da quelle dell'art. 4 l. n. 146/1990 - a carico di soggetti collettivi, ogniqualvolta il soggetto proclamante si presenti come un organismo provvisorio e spontaneo, privo di una propria stabilità nel tempo, come è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'Assemblea straordinaria degli Avvocati del Foro di Reggio Calabria, affrontato nella delibera precedentemente richiamata n. 98/141 del 16 febbraio 1998.

A conferma della criticità complessiva della situazione, merita di essere segnalato come la Commissione abbia deciso di aprire negli ultimi mesi un numero rilevante di procedimenti di valutazione ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, a seguito di notizie stampa sull'indizione di astensioni in molte sedi giudiziarie.

Sembra auspicabile, sul punto, una maggiore collaborazione con l'attività della Commissione da parte degli uffici del Ministero di Grazia e Giustizia che, benchè interpellati ad ogni notizia di proclamazione di astensioni, non hanno mai offerto informazioni od osservazioni adeguate; informazioni ed osservazioni che potrebbero, invece, essere utili a consentire interventi di tipo preventivo .

Va peraltro ricordato, a questo proposito, come in occasione di un'audizione promossa dalla Commissione il giorno 11 febbraio 1998 , i rappresentanti del Ministero abbiano assicurato, per il futuro, una migliore informazione.

Concludendo su questo specifico argomento, va rilevato come si renda necessario un intervento chiarificatore del legislatore, auspicato peraltro dalla stessa Corte Costituzionale.

Di recente la Commissione ha avuto modo anche di prendere posizione, per la prima volta, sullo sciopero dei magistrati.

2) Nella delibera n. 98/219 del 23 aprile 1998, la Commissione, infatti, ha valutato ex art. 13 lett. c) una proclamazione di sciopero dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (ANMA) per i magistrati dei Tar.

La circostanza per cui la Commissione non ha ritenuto, nel caso di specie, sussistenti i presupposti per una valutazione negativa non toglie interesse, sotto diversi punti di vista, alla questione di principio affrontata.

Innanzitutto, va rilevato come la pronuncia abbia ritenuto ammissibile e sottoposto alle prescrizioni della legge, lo sciopero dei magistrati (ordinari e "speciali", onorari e professionali, giudicanti ed addetti agli uffici del Pubblico Ministero, come ha puntualizzato la decisione stessa).

La Commissione inoltre ha invitato le parti a definire di un quadro stabile di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero dei magistrati, attraverso il ricorso ad accordi od a codici unilaterali.

3) Per quanto riguarda il personale amministrativo operante nel settore dell'Amministrazione della giustizia, l'impegno della Commissione è stato innanzi tutto rivolto a promuovere un adeguamento della disciplina pattizia di individuazione delle prestazioni indispensabili, ormai datata e bisognosa di integrazioni e raccordi più definiti con la disciplina delle restanti categorie del Comparto Ministeri.

A tale proposito, la Commissione ha rappresentato all'Amministrazione di Grazia e Giustizia, in occasione di un'audizione svoltasi in data 11 febbraio 1998, l'esigenza di addivenire in tempi ristretti alla conclusione di un nuovo accordo sui servizi minimi.

In attesa della conclusione di tale accordo, la Commissione ha ritenuto di intervenire su uno dei punti che maggiormente richiedevano un'integrazione: con la delibera n. 98/7 del 22 gennaio 1998 è stato, infatti, avviato - tramite una delibera che individua una possibile disciplina in materia ed invita le parti a pronunciarsi sul punto entro 60 giorni - il processo di formulazione di una proposta di prestazioni indispensabili in materia di intervallo tra azioni di scioperi successivi.

La proposta, in assenza di novità a livello di accordi tra le parti, sarà destinata ad applicarsi anche al personale amministrativo operante nel settore dell'amministrazione della giustizia.

Nel frattempo, la Commissione ha ritenuto comunque in più occasioni già operante un principio generale ricavabile in via interpretativa sulla necessità di assicurare comunque un congruo intervallo tra azioni di sciopero indette dalla medesima organizzazione sindacale. Essa ha così invitato i soggetti proclamanti a modificare proclamazioni di sciopero eccessivamente ravvicinate tra loro (delibera n. 97/489 del 17 luglio 1997) ed ha valutato negativamente per lo stesso motivo una serie di astensioni (dal lavoro ordinario o da quello straordinario) indette da varie sigle sindacali presso le Preture di Roma e di Tivoli (Roma) (cfr., per tutte delibere nn., 97/851-852 e 853 del 18 dicembre 1997, nonché quelle 98/204 e 98/205 del 2 aprile 1998).

Va ricordato, infine, il rinnovato auspicio - formulato nella delibera n. 97/849 del 18 dicembre 1997 - ad una sollecita definizione convenzionale delle prestazioni indispensabili da garantire, in caso di sciopero, da parte del personale amministrativo del Consiglio Superiore della Magistratura considerate le peculiari attribuzioni ed esigenze dell'organo, che non rendono ad esso automaticamente trasferibili le previsioni dell'accordo di settore del Ministero di Grazia e Giustizia del 1990, così come anche quelle della proposta del comparto Ministeri del settembre 1995

12. IGIENE URBANA

1) Le cause di insorgenza dei conflitti nel settore Igiene Urbana sono determinate in primo luogo dal bisogno (sentito soprattutto per i lavoratori operanti nelle aziende del Centro-Sud del Paese), di migliorare le condizioni di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro; in secondo luogo dalla necessità di migliorare i turni e gli orari e naturalmente, da richieste di aumenti salariali.

La Commissione è stata investita negli ultimi mesi da alcune richieste di intervento da parte di un sindacato minoritario denominato CONFALIA operante soltanto in Campania (nei Consorzi dei capoluoghi di Provincia che dovrebbero garantire la raccolta e smaltimento dei rifiuti nelle discariche di Napoli, Salerno, Benevento, Caserta e Avellino). Questa organizzazione lamenta, in particolare, le condizioni di assoluta precarietà nelle quali si svolge il lavoro dei dipendenti dei Consorzi sopra indicati ed ha chiesto alla Commissione di intervenire in ambiti che tuttavia esulano dalle proprie competenze. Le proclamazioni di sciopero di questa organizzazione sono state per lo più illegittime, sia perchè non si attengono alle regole imposte dagli accordi nazionali e locali del settore, sia perchè attuate in forma tale da paralizzare l'intera modalità di erogazione del servizio.

2) Particolare attenzione merita, inoltre, la problematica relativa alle aziende multiservizi. Queste, oltre a garantire il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, garantiscono anche il servizio di pulizia delle aziende ospedaliere, la pulizia dei treni, degli aeromobili dei porti, degli aeroporti nonché il servizio cimiteriali.

Si segnala al riguardo che finora un'unica azienda multiservizi, l'AMAV di Venezia, ha trasmesso alla Commissione le integrazioni all'accordo sui servizi minimi.

3) La Commissione, in assenza di una specifica disciplina per le aziende multiservizi, già con una delibera di indirizzo adottata 28.11.1996 aveva stabilito che tali aziende siano tenute a concordare le proprie prestazioni con le Prefetture ed i Sindacati proclamanti al fine di garantire nel corso delle agitazioni anche i servizi strumentali alle prestazioni essenziali.

La Commissione auspica pertanto che vengano concordate le necessarie disposizioni integrative che tengano conto di questa nuova realtà.

13. MINISTERI

14. REGIONI, AUTONOMIE LOCALI, CASE DI RIPOSO E IACP

Il Comparto, per la parte relativa alle Camere di Commercio, Case di Riposo, IPAB, istituti Autonomi Case Popolari, non presenta questioni di particolare rilievo, essendo stata la Commissione per lo più investita della valutazione di accordi decentrati a livello locale sui servizi minimi.

Questi Enti, pur diversi tra loro sono però accomunati dal medesimo accordo nazionale sui servizi minimi del 6 luglio 1995, valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 luglio 1996.

Tutti gli accordi delle Camere di Commercio trasmessi alla Commissione sono stati valutati idonei ad eccezione di quelli delle Camere di Commercio di Brindisi, Modena, Arezzo, Cagliari, Torino, Napoli. In questi casi la valutazione di inidoneità è stata motivata per la mancanza della dichiarazione favorevole della Giunta Camerale, che la Commissione equipara al parere favorevole espresso dalle organizzazioni degli utenti.

Gli accordi relativi alle case di riposo, ai centri di accoglienza per minori, per anziani, per non abbienti e quelli relativi agli Istituti autonomi per le case popolari sono conformi all'accordo nazionale e se non vengono valutati idonei è per mancanza del parere delle Organizzazioni degli Utenti ed in qualche sporadico caso per la non esatta individuazione dei contingenti minimi da esonerare dallo sciopero o per imprecisa individuazione dei servizi indispensabili da garantire.

15. SANITÀ

L'attività nel settore sanitario è stata caratterizzata prevalentemente dalla valutazione degli accordi decentrati delle aziende sanitarie ed ospedaliere del comparto e delle distinte aree della dirigenza medica e veterinaria, della dirigenza sanitaria, tecnica, professionale ed amministrativa.

In relazione a tali aree dirigenziali deve ricordarsi come la Commissione abbia ad esse esteso la proposta già formulata per il comparto sanità, valutando inidonei i relativi accordi.

La Commissione, inoltre, ha dovuto registrare un'elevata percentuale di valutazioni di inidoneità degli accordi relativi al settore della sanità (su circa 80 accordi valutati solo 2 delibere sono state di idoneità, e, tra l'altro, con riferimento alla stessa Azienda USL - Bologna Nord).

Dall'esame dei molti accordi decentrati sottoposti alla valutazione della Commissione emerge del resto, una frammentazione sindacale del settore, per la presenza di una pluralità di gruppi professionali rappresentativi dei lavoratori.

Tuttavia, nonostante tale frammentazione dell'organizzazione categoriale la conflittualità nel settore è stata piuttosto bassa.

Ciò appare imputabile ad almeno tre ragioni: a) la particolare caratterizzazione professionale del settore, organizzato con lavoratori subordinati altamente specializzati, come i medici ed i paramedici; b) la particolare forza negoziale di tali lavoratori, specialmente dei medici; c) la particolare importanza dei diritti degli utenti pregiudicati dall'astensione dal servizio.

In realtà, una delle ragioni che hanno provocato l'elevato numero di valutazioni d'inidoneità degli accordi decentrati, è stata quella della scarsa informazione sull'attività della Commissione.

La Commissione ha invitato pertanto gli assessorati regionali alla sanità a diffondere presso le AASSLL ed i soggetti interessati i propri orientamenti in materia di sanità al fine di ottenere un migliore adeguamento del sistema normativo nel settore considerato al sistema di garanzie previsto dalla legge n.146/1990 come sviluppato dalle competenze istituzionali della Commissione.

16. SCUOLA

Si è già rilevato come il settore della scuola, di per sé caratterizzato da una particolare complessità organizzativo-strutturale, risulti attualmente coinvolto nel processo attuativo della riforma globale delle istituzioni scolastiche, basata sui principi dell'autonomia (didattica, di ricerca, organizzativa ed amministrativa) e del decentramento introdotti dalla L. 15.3.1997 n. 59.

I problemi del settore sono stati ampiamente illustrati nelle precedenti relazioni, nelle quali sono stati evidenziati gli effetti delle numerose azioni di sciopero proclamate dalle svariate organizzazioni sindacali presenti nel comparto, la maggior parte delle quali risulta rappresentativa di singoli segmenti del personale della scuola.

La particolare frammentazione della rappresentanza sindacale risulta con maggiore evidenza dai dati sulle deleghe sindacali recentemente forniti alla Commissione dal Ministero della Pubblica Istruzione.

E' significativo, al riguardo, che solo cinque delle 67 organizzazioni sindacali censite dal Ministero raccolgono oltre il 90% degli iscritti a sindacati (CISL-SCUOLA 36,465% ; SNALS 26,903% ; CGIL-SNS 19,456 ; UIL-SCUOLA 9,255 ; GILDA-UNAMS 4,024).

In merito all'andamento della conflittualità, si è osservato il frequente ricorso ad azioni di sciopero in coincidenza con l'avanzamento della ristrutturazione del sistema scolastico e delle vertenze a sostegno delle rivendicazioni del personale precario della scuola, con punte massime concentrate nei periodi di svolgimento degli scrutini intermedi e finali.

Nell'ultimo periodo, infine, si è assistito ad una consistente ripresa della conflittualità, che risulta direttamente connessa all'attuale fase di rinnovo del contratto collettivo per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, scaduto il 31 dicembre 1997.

Va considerato, al riguardo, che le organizzazioni sindacali al momento maggiormente conflittuali non figurano fra quelle ammesse alle trattative (da poco avviate dall'ARAN) in base alle nuove regole introdotte dal d.lgs. 396/1997 (entrato in vigore a decorrere dal 29.11.1997 ed ulteriormente modificato con d.lgs. 31.3.1998, n. 80).

Si segnala che risulta immutato lo stato della disciplina delle prestazioni indispensabili, dal momento che la Commissione, in linea con il proprio consolidato orientamento, ha reiteratamente dichiarato la perdurante vigenza e applicabilità del Protocollo d'intesa del 25.7.1991 (cfr. da ultimo la delibera n.98/261).

Va ricordato, infatti, che il primo contratto collettivo del comparto scuola, stipulato il 23.6.1995 al termine di una lunga e complessa vertenza nel corso della quale si sono registrati elevatissimi livelli di conflittualità, è stato ritenuto inidoneo dalla Commissione.

Tale disciplina concordata oltre a discostarsi, in alcune parti, dalle disposizioni del Protocollo d'intesa del 25.7.1991, poggiava su una base meno ampia di consenso rispetto allo stesso (si segnala, in merito, che alcune delle organizzazioni autonome maggiormente rappresentative sul piano nazionale come SNALS e GILDA non figurano fra i soggetti sindacali firmatari del c.c.n.l. del 1995).

Per quanto riguarda il grado di adesione delle organizzazioni sindacali alle proposte della Commissione ed agli accordi valutati idonei, si segnala il persistente ricorso a forme di lotta anomale connesse allo svolgimento degli scrutini ed esami intermedi e finali dei cicli d'istruzione, da parte di organizzazioni sindacali autonome maggiormente rappresentative "non firmatarie" del contratto collettivo di comparto (SNALS), ovvero da parte di comitati di base dotati di scarsa consistenza associativa ma altamente conflittuali.

In tema di precettazione, infine, la Commissione aveva espresso in un primo tempo l'orientamento secondo cui le eventuali censure di illegittimità di una proclamazione di sciopero, sarebbero "irrilevanti" in caso di mancata effettuazione dello sciopero a seguito della intervenuta ordinanza di precettazione.

Tale avviso è stato tuttavia successivamente superato dalla Commissione, che ha ritenuto di dover valutare la produzione del c.d. "effetto annuncio", in presenza del quale gli eventuali vizi della proclamazione non sono "sanati" dalla ordinanza di precettazione (v. delibera n. 98/171 del 26.3.1998 e, per il settore scuola, le delibere n.98/261 e 98/262).

17. TRASPORTI

17.1. Trasporto marittimo

1. Cause di insorgenza dei conflitti.

Persistono le cause di insorgenza dei conflitti e i problemi segnalati nella precedente relazione.

Può, peraltro, segnalarsi (in aggiunta a quanto già a suo tempo evidenziato, circa la applicabilità della legge 146/90 ai servizi forniti dalla Società Coop. Garibaldi sulle navi traghetto FF.SS. per le tratte di navigazione superiori alle due ore) che, in occasione dell'audizione Fisast Cisas del 26 marzo 1998, la Commissione ha appreso ufficialmente che nella tratta da e per la Sicilia (il cui percorso è senz'altro inferiore alle due ore), i dipendenti della Società Coop. Garibaldi svolgono a bordo delle navi traghetto FF.SS. non solo il servizio di camera e mensa, ma anche quello di pulizia delle navi dopo lo sbarco dei passeggeri. Da ulteriori informazioni acquisite dall'Azienda, si pertanto accertato che, se vero che in caso di sciopero del personale Garibaldi le navi FF.SS. da e per la Sicilia partono ugualmente, altrettanto vero che, una volta attraccate non possono ripartire, fino a quando non vengano pulite.

(2) Delibere della Commissione.

Nel periodo considerato (1 maggio 1997 - 30 aprile 1998), la Commissione ha adottato alcune delibere, nelle quali ha avuto modo di precisare il proprio orientamento su questioni di notevole importanza.

A) In relazione alla applicabilità della legge n. 146/90 ai servizi forniti da aziende attinenti al settore marittimo, la Commissione ha affermato la possibilità di ricondurre i servizi forniti dalla società Nettunia (prevenzione antincendio nel porto di Milazzo nei confronti delle motocisterne dirette e provenienti dalla raffineria Agip di Milazzo) nell'ambito dei servizi pubblici essenziali ex art. 1.2, lett. a), in quanto servizio strumentale alla raffinazione del petrolio e, dunque, all'approvvigionamento energetico (delibera n. 97/809 del 11.12.1997). Sempre nell'ambito della applicabilità della legge 146/90 ai servizi strumentali, la Commissione, perdurando il mancato raggiungimento dell'accordo presso l'Azienda Capieci, ha provveduto alla adozione di una proposta (delibera n. 97/489 del 17.7.1997, su cui v., *amplius*, n. di questa relazione)

B) In relazione alle modalità di attuazione dello sciopero:

a) è stato ribadito che, anche nei settori ancora non espressamente regolamentati da un accordo valutato idoneo o da una proposta, non siano in ogni caso consentiti scioperi dalla durata abnorme in linea con il principio di rarefazione e di concentrazione nella stessa giornata degli scioperi nello stesso settore (principio non esplicitato nella legge 146/90 ma che ispira la ratio ad essa sottostante), anche perchè, in caso di proclamazioni di scioperi eccessivamente lunghi da parte di un soggetto sindacale viene ad essere pregiudicato anche il diritto di altri soggetti sindacali alla proclamazione di scioperi in settori contigui (v. in tal senso delibere n. 97/567 del 11.9.1997; 97/619 del 2.10.1997; 97/620 del 2.10.1997; 97/829 del 11.12.1997; 97/830 del 11.12.1997; 97/831 del 11.12.1997; 98/133 del 26.2.1998; 98/134 del 26.2.1998; 98/135 del 26.2.1998; 98/136 del 26.2.1998; 98/137 del 26.2.1998; 98/159 del 12.3.1998; 98/229 del 23.4.1998);

b) E' stato ribadito che il termine di preavviso, essendo stabilito dalla legge n. 146/1990 "al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure di cui al comma 2 ed allo scopo, altresì, di favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto e di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi" (art. 2 comma 5), non può dirsi rispettato qualora la comunicazione dello sciopero di parte sindacale sia bensì inviata entro il termine di 10 giorni, ma pervenga alla parte datoriale dopo la scadenza dello stesso (delibera n. 98/128 del 26.2.1998);

c) in tema di precettazione è stato affermato l'orientamento secondo cui le eventuali censure di illegittimità di una proclamazione di sciopero, sarebbero, in caso di intervenuta ordinanza di precettazione, irrilevanti, non avendo avuto luogo lo sciopero a seguito dell'ordinanza stessa (v.: delibere n. 97/619 del 2.10.1997; 97/289 del 11.12.1997; 98/136 del 26.2.1998). Detto orientamento è stato peraltro successivamente superato dalla Commissione, la quale ha chiarito che, in caso di produzione di un effetto annuncio, gli eventuali vizi di illegittimità della proclamazione non sono "sanati" dalla ordinanza di precettazione (v. delibera di indirizzo interna n.98/171 del 26.3.1998, su cui v. *amplius*: al n. di questa relazione);

d) sempre con riferimento al problema dell'effetto annuncio, la Commissione ha avuto modo di compiere alcune precisazioni importanti in tema di revoche intempestive (avvenute cioè a ridosso dello sciopero): in particolare si è affermato da un lato che non possa considerarsi giustificata la revoca motivata esclusivamente da una positiva valutazione degli "sviluppi politici" della azione ministeriale (v. delibera n. 98/133 del 26.2.1998), dall'altro che di per sè la semplice convocazione aziendale non possa, quando non rappresenti l'avvio di una procedura di composizione del conflitto contrattualmente prevista, ritenersi sufficiente a giustificare una revoca tardiva (così delibere n. 98/229 del 23.4.1998; 97/620 del 2.10.1997; 97/855 del 18.12.1997; 98/129 del 26.2.1998);

e) con riferimento alla esatta indicazione della durata, la Commissione ha ribadito che l'individuazione in base a formule ellittiche dell'orario di inizio dello sciopero (con riferimento ai turni dei lavoratori anzichè agli orari dei servizi o con riferimento al ritardo all'atto della partenza di ogni nave) non consenta all'utenza di prevedere in anticipo gli effetti dello sciopero sulla regolarità del servizio e, quindi si pone come elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata delle azioni di sciopero, pertanto ha formulato il parere che "in caso di proclamazione di uno sciopero generale, articolato, dei lavoratori del mare, sull'intero territorio nazionale, della durata di 24 ore con inizio due ore prima della partenza delle navi della società armatrice, sia necessaria a termini di legge una successiva comunicazione integrativa (sempre nel termine di preavviso previsto dalla legge per la proclamazione) che indichi esattamente, con riferimento alla singola società armatrice l'orario di inizio dello sciopero" (così delibera n. 98/162 del 19.3.1998);

f) interpretando autenticamente un lodo dalla stessa precedentemente emesso (lodo Siremar) la Commissione ha considerato esatta l'interpretazione sindacale circa l'individuazione del giorno in cui lo sciopero sarebbe consentito nella tratta Napoli-Isole Eolie, ritenendo, tra l'altro, che altre interpretazioni della regolamentazione avrebbero potuto tradursi in disagi maggiori per l'utenza;

g) come già in altri casi precedenti, la Commissione, in un caso di contestazione da parte sindacale della violazione datoriale dell'art. 2 comma 6 l. n. 146/1990, ha affermato la propria incompetenza in ordine alle violazioni datoriali in base alla l. n. 146/1990, ma ha provveduto a rimettere gli atti all'Ispettorato del Lavoro competente relativamente alle stesse (delibera n. 98/6 del 15.1.1998);

h) per ciò che concerne l'individuazione dell'ambito applicativo della proposta del settore ferroviario del 22.1.1998, la Commissione ha precisato con lettera del 6.2.1998 (pos. 4142) che detta proposta si applica anche allo sciopero del personale addetto ai servizi di navigazione delle FF.SS. destinati al traghetto dei treni, in quanto servizi strumentali alla circolazione dei treni passeggeri, e non si applica, invece, allo sciopero del personale addetto ad altri servizi di navigazione.

17.2. Trasporto urbano ed extraurbano

La Commissione, nel periodo al quale si riferisce la presente relazione, ha adottato 110 delibere relative al settore del trasporto urbano ed extraurbano. Sono stati inoltre valutati idonei 4 accordi aziendali di definizione delle prestazioni indispensabili. Il mosaico degli accordi locali di individuazione delle prestazioni indispensabili valutati idonei si è arricchito, difatti, in questo periodo, di qualche ulteriore tassello, come nel caso della Marino di Altamura delibera n.98/191 del 2.4.1998; dell'ATINOM Magenta delibera n.97/781 del 4.12.1997;della STIE Milano di S. Vittore Olona (Mi) (delibera n. 97/328 dell'8 maggio 1997) e dell'AEM Cremona (delibera n. 97/490 del 17 luglio 1997), caso questo, in cui l'accordo ha sostituito una proposta precedentemente formulata dalla Commissione.

Complessivamente, pertanto, sono 120 gli accordi valutati idonei dall'entrata in vigore della legge

All'accordo nazionale di settore ha aderito anche l'organizzazione sindacale RdB (cfr. n. 97/475 del 10.7.1997)

La Commissione ha avuto modo di ribadire e precisare il proprio orientamento su alcuni problemi sottoposti al suo esame:

Tra questi si segnala soprattutto l'apertura del processo di verifica ed, eventualmente, di revisione dell'accordo del 7 febbraio 1991, deciso con la delibera n. 98/36 del 29 gennaio 1998 e seguito dall'audizione delle Organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie di detto accordo del 18

marzo 1998.

Particolarmente significativa è l'attività interpretativa resa dalla Commissione in risposta a richieste di parere o di generico intervento: si segnalano, a questo proposito, la delibera n. 97/325 dell'8 maggio 1997 (Atm Milano), nella quale si è precisato che la franchigia di tre giorni prevista dall'art. 3 lett. a) dell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991 vale soltanto per consultazioni amministrative generali, che investano, cioè, oltremodo rilevanti porzioni del territorio nazionale.

Meritevole di essere ricordata è anche la delibera n. 97/386 del 5 giugno 1997 (Atinom Magenta) che ha ribadito la necessità di assicurare, in caso di sciopero, l'accompagnamento domicilio-istituto scolastico e viceversa degli scolari e degli studenti (servizio di scuolabus), da parte di un'azienda di trasporto per conto di alcuni Comuni .

Sempre con riguardo all'ambito di applicazione della l.n.146/90 si è ricompresa la pulizia interna ed esterna del materiale rotabile tra i servizi strumentali invitando l'azienda di trasporto urbano ed extraurbano ad inserire nel capitolato d'appalto norme di garanzia delle prestazioni indispensabili, convenute con le organizzazioni sindacali, quando detto servizio di pulizia non sia gestito direttamente dall'azienda di trasporto ma sia stato affidato in appalto ad altra azienda (Delibrea n.97/768 del 20.11.1997)

In relazione agli obblighi di informazione all'utenza è stata ribadito che tra le disposizioni che non si applicano nelle ipotesi contemplate nell'art. 2 comma 7 (astensioni dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori) non sono previste quelle relative agli obblighi di informazione all'utenza (art. 2 comma 6) che quindi vanno rispettate pur se ovviamente si deve, come nel caso, tener conto dei tempi eventualmente ridotti (Delibera n. 97/420 del 5.6.1997)..

Anche le pronunce ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, hanno rappresentato, un'importante occasione di chiarificazione dei principi posti o desumibili dal sistema legale discendente dalla l. n. 146/1990.

Si richiamano, a questo proposito, la delibera n. 97/434 del 12 giugno 1997 (ATP Nuoro), in tema di valutazione delle cause di insorgenza del conflitto, in relazione al mancato pagamento degli stipendi ed alle forme di lotta concretamente attuate ove si sottolinea la necessità di una proporzione tra reazione dei lavoratori all'inadempimento aziendale ed entità dell'inadempimento stesso.

Vanno ricordate, ancora, le delibere n. 97/478 del 10 luglio 1997 (ATM Milano) e n. 97/606 del 25 settembre 1997 (Gest. Gov. Ferrovie della Sardegna), sull'obbligo di comunicare, nel rispetto del termine di preavviso di dieci giorni, tutte le coordinate essenziali degli scioperi (data ed orario).

Con riferimento alle proclamazioni di scioperi per "turni di lavoro" si è precisato che l'accordo nazionale di settore del 7.2.1991, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 14.3.1991, stabilisce all'art. 3 lett. d) che "il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non può superare quattro ore di servizio, gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgono in un unico periodo di ore continuative, tenendo conto della necessità in presenza di turni di assicurare la maggiore partecipazione dei lavoratori interessati; modalità, durata e collocazione oraria degli scioperi devono essere stabiliti in modo da ridurre al minimo possibile i disagi per l'utenza". Pertanto, è illegittima la proclamazione di scioperi (come quello per turni di lavoro) che impediscano alle aziende ed alle amministrazioni di comunicare con esattezza le modalità del servizio garantito in un determinato arco temporale. In particolare quando i turni lavorativi non terminano tutti allo stesso orario (Delibera n. 97/433 del 12.6.1997 e anche Delibera n. 97/599

Seduta: 25.9.1997)

Riguardo al significato del termine concomitanza è stato chiarito che il trasporto locale terrestre, sia esso su rotaia o su gomma, costituisce un unico settore o servizio di trasporto e che pertanto il principio di non concomitanza si applica esclusivamente nel rapporto fra l'intero settore o servizio del trasporto locale terrestre ed altri settori o servizi, quali quelli del trasporto ferroviario o del trasporto marittimo (Delibera n. 97/437 del 12.6.1997)

Molto rilevante, anche ai fini della futura attività della Commissione, è la delibera di indirizzo n. 98/174 del 26 marzo 1998 (Sepsa Napoli), nella quale la Commissione ha distinto, all'interno dell'accordo del 7 febbraio 1991 e degli accordi locali che a questo rinviano tra parte relativa alle prestazioni indispensabili e parte c.d. meramente obbligatoria relativa alle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Si è ritenuto, così, che esula dalla competenza della Commissione pronunciarsi sull'avvenuto esperimento — e sul corretto svolgimento — delle procedure di composizione delle vertenze, in occasione delle valutazioni delle proclamazioni di sciopero ex art. 13 lett. c).

Si deve infine segnalare il ripetersi in alcune regioni(in particolare in Calabria) (cfr. delibera n.98/119 del 19.2.1998) di astensioni per mancata corresponsione della retribuzione, spesso effettuate in violazione degli obblighi legali e contrattuali previsti per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici. A questo proposito la Commissione su denuncia della FENIT "perduranti omissioni ed inadempienze della Regione Calabria hanno determinato una situazione economica e finanziaria non più sostenibile" "stante le notevoli dimensioni delle esposizioni raggiunte" e la decisione della banche di non concedere ulteriori crediti ha invitato, il Presidente della Giunta e del Consiglio, nonché l'Assessorato ai Trasporti della Regione Calabria, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ad inviare, al più presto, ogni informazione utile alla predisposizione di una relazione alle Camere, ai sensi del citato art. 13, lett. e, sullo stato di applicazione della l. n. 146/1990 nella Regione Calabria e sulle cause di insorgenza del conflitto. Ha invitato altresì, la Regione Calabria ad adottare tutti quei provvedimenti di natura finanziaria che possano lenire la gravissima situazione finanziaria , anche a tutela dell'effettivo esercizio del diritto costituzionale alla mobilità sul territorio (delibera n.97/484 del 17.7.1997)

Va segnalato per quanto riguarda una delle più importanti aziende di trasporto pubblico locale, l'ATAC-COTRAL con sede in Roma, come la

situazione generale non presenta elementi di significativo miglioramento rispetto al passato.

Sostanzialmente inalterato è rimasto il frequentissimo uso della revoca effettuata dai sindacati, ed in particolare dalle RSU di questa azienda, confermando l'uso distorto dello sciopero quale normale strumento di dialettica sindacale.

Del pari inalterata, deve ritenersi la difficile situazione finanziaria, la quale sebbene non abbia comportato, come nel passato, difficoltà nell'adempimento tempestivo delle obbligazioni pecuniarie assunte dall'Azienda, comunque è fonte di conflitti, sia con riferimento alle difficoltà di manutenzione e sostituzione dei mezzi di trasporto, sia con riferimento a possibili riduzioni di personale.

Appare, pertanto, inevitabile riportare quanto si diceva nella precedente relazione semestrale quando si avvertiva che "la difficile situazione finanziaria dell'ATAC-COTRAL si ripercuote sulle relazioni sindacali anche perché l'azienda non è in grado di soddisfare le richieste sindacali di aumento degli organici, aumento dei mezzi di trasporto, miglioramento della manutenzione, con conseguente conflittualità a danno dell'utenza".

17.3. Trasporto ferroviario

DELIBERE DELLA COMMISSIONE DI INDIRIZZO E GENERALI

Appartengono a questo gruppo 7 delibere.

Due delibere (proc. nn. C/00180-00181-00182 e C/00047) sono state adottate in seguito ad una serie di scioperi proclamati dalle Organizzazioni sindacali FISAST-CISAS, COMU e UCS in occasione del tragico incidente ferroviario verificatosi nei pressi di Piacenza nel gennaio 1997. Malgrado le azioni di lotta proclamate presentassero vistose violazioni della legge 146/1990 e della proposta formulata dalla Commissione il 23 ottobre 1990 per il settore del trasporto ferroviario, la Commissione ha ritenuto di non procedere ad una valutazione negativa.

Le motivazioni degli scioperi in oggetto, infatti, e il carattere eccezionale della causa all'origine delle azioni di lotta, ricadono all'interno della fattispecie astratta configurata dal Legislatore nell'art.2, comma 7 della legge 146/1990. Nel ricordato articolo il Legislatore ha esplicitamente previsto la non applicazione delle disposizioni in materia di preavviso e di durata (come nei casi de qua, dove sono state proclamate azioni di lotta di durata superiore rispetto a quanto previsto dalla ricordata delibera della Commissione e con un preavviso inferiore ai dieci giorni previsti) solo in occasione di eventi "lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori": la Commissione ha ritenuto che il grave episodio di Piacenza rientri nell'ipotesi configurata in detto articolo.

Altre 4 delibere (proc. nn. B/00489) riguardano una serie di scioperi proclamati dalla Organizzazione sindacale UCS. Questa Organizzazione sindacale, per una prassi che può dirsi definitiva considerato il rilevante numero di scioperi proclamati con le stesse modalità, ha proclamato scioperi nel rispetto del termine di preavviso, della durata e delle fasce orarie ma con garanzia dei soli treni indicati in accordi applicativi della legge 146/1990 non riconosciuti idonei dalla Commissione e, soprattutto, non garantendo, esplicitamente, l'arrivo a destino dei treni partiti durante lo sciopero.

La Commissione, ha voluto ribadire che le prestazioni minime da garantire, in questo caso il numero dei treni, sono quelle indicate dalla proposta della Commissione (i treni indicati nell'orario ufficiale delle Fs) ed inoltre ha ricordato il principio che deve essere garantito l'arrivo a destino dei treni comunque partiti, così come specificato nella delibera del 23 ottobre 1991 al punto 2: regola che va rispettata indipendentemente dal fatto che il treno sia partito durante le fasce. La Commissione ha ricordato all'Organizzazione sindacale che un comportamento del genere rende assolutamente incerto l'effettiva garanzia di viaggio per i treni già partiti, risultando così pregiudizievole per il diritto alla circolazione degli utenti.

Sempre in occasione di scioperi proclamati dall'UCS e da altre sigle sindacali (FLTU, COMU, del. n 97/384 del 5 giugno 1997), la Commissione ha invitato il Sindacato a rispettare la durata prevista dalla proposta della Commissione, considerato il cospicuo numero di scioperi di durata eccedente rispetto la ricordata proposta. La Commissione ha sottolineato che la proclamazione di scioperi di durata elevata comporta gravi e pesanti disagi alla libertà di circolazione costituzionalmente tutelata.

DELIBERE SU CASI DI SPECIE IN CUI SI AFFERMANO PRINCIPI GENERALIZZABILI

La Commissione, ha adottato una delibera in occasione di una serie di scioperi nazionali proclamati dalla maggior parte di sigle sindacali presenti nel settore, con violazione dell'intervallo e senza la garanzia delle prestazioni indispensabili, nella quale si affronta il problema della carenza di adeguate relazioni industriali e della carenza delle procedure legali di composizione dei conflitti (delibera n.98/143 del 5 marzo 1998)

Le motivazioni degli scioperi proclamati sono riferibili alla decisione del febbraio 1998, delle Ferrovie dello Stato SpA di effettuare alcuni licenziamenti di dipendenti. La Commissione ha invitato le parti a ristabilire le condizioni atte a favorire un corretto e ordinato funzionamento delle relazioni industriali nel settore, poiché in esso si è registrato un notevole peggioramento di queste ultime che ha determinato un rilevante aggravamento dei problemi di funzionamento del sistema del trasporto ferroviario, pregiudicando ancora di più il diritto degli utenti costituzionalmente garantito.

Il principio affermato dalla Commissione è che in un settore dove le relazioni industriali e le forme legali di composizione dei conflitti non funzionano in maniera adeguata, le parti interessate, Azienda e sindacati, dovranno comunque assicurare l'osservanza della legge 146/1990 e ridurre il disagio degli utenti.

Si è ancora pronunciata sui servizi di stazione (proc. n. C/00440) sottolineando ancora una volta, il carattere di strumentalità all'erogazione del servizio del trasporto ferroviario e valutando negativamente quegli scioperi che per le modalità di proclamazione vanno ad incidere gravemente sui diritti della persona costituzionalmente garantiti.

Cause di insorgenza dei conflitti

Come è noto nel settore del trasporto ferroviario si addensano diversi fattori che in modo cumulativo influenzano conflitti addensati.

Ne ricordiamo alcune delle principali che hanno operato anche nel corso dell'ultimo anno:

il riprodursi di tensioni connesse al rinnovo del contratto collettivo nazionale, rinnovato con molto ritardo, per la prima volta su basi non incrementali, e con una forte divisione tra i ferrovieri (poco più della metà ha accettato il testo siglato, e continua l'opposizione di alcune sigle del sindacalismo autonomo);

b) la mobilitazione delle figure professionali che non accettano né politiche di rigore, né le ipotesi di modernizzazione della rete: questo fattore tenderà a caratterizzare in modo strutturale i prossimi anni, grazie anche al potere vulnerante dei gruppi che si ritengono più minacciati o non tutelati (come i macchinisti e i capistazione);

la ricerca da parte alcune organizzazioni piccole, specie di tipo professionale, di legittimazione negoziale attraverso il conflitto, o comunque di occasioni di visibilità al fine di rafforzare il proprio ruolo e la propria immagine;

malumori e proteste in ambito locale, legati a singoli episodi di ristrutturazione o di accordi non attuati, che si traducono in microconflitti endemici, spesso sovrapposti a quelli di altri livelli più larghi, per di più amplificati su scala maggiore dal carattere sistemico della rete ferroviaria;

contestazioni venute da parte di diverse sigle nei confronti della proposta della Commissione del gennaio 1998, che rendono incerta la volontà di applicazione completa delle nuove regole, oltre che problematica la loro corretta informazione in ambiti locali.

Problemi specifici del settore

Alla base dei conflitti nel settore, della loro reiterazione nel tempo, si trova una situazione di pluralismo sindacale frammentato, con sigle di mestiere dotate di una rilevante capacità vulnerante, e intenzionate a massimizzarlo per sostenere il loro potere negoziale.

L'aver operato fino a poco tempo fa ai ripari delle sanzioni di mercato, ha portato da un lato a sottovalutare il problema dei costi (non solo del lavoro, ma di un servizio poco efficiente), da un altro a relazioni sindacali tutt'altro che selettive e poco trasparenti.

Il problema del settore è stato quello non tanto di avere conflitti duri e gravosi, ma di avere conflitti ripetuti nel tempo.

Una delle chiavi di volta di un intervento regolativo è quindi quella della rarefazione, tanto dei microconflitti dichiarati, che dei molti conflitti spesso dichiarati e non effettuati, per capitalizzare il cosiddetto effetto annuncio.

Questa è in effetti una delle direzioni di marcia e di intervento che la Commissione ha adottato con la sua proposta del gennaio del 1998, che modifica e arricchisce le regole dettate nel 1991 dalla precedente Commissione.

L'iter seguito per arrivare a questo esito, e il tentativo che lo ha preceduto di pervenire ad un accordo tra le parti sono indicativi dei problemi persistenti della frammentazione sindacale e del potere di veto, che conservano alcuni mestieri.

La difficoltà di pervenire ad un accordo sottoscritto da tutti o dai principali sindacati del settore rende ancora una volta chiara l'anomalia delle relazioni industriali di questo settore, e rende più problematica l'attuazione piena degli indirizzi della Commissione, permanendo in alcune sigle sindacali la tentazione di chiamarsi fuori.

17.4. Trasporto aereo

1) Dati sulla conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Durante il periodo 1° maggio 1997 - 30 aprile 1998, la Commissione ha avuto modo di intervenire sulle attività connesse al servizio di trasporto aereo in circa 80 occasioni, utilizzando gli strumenti posti a sua disposizione dalla legge per risolvere problemi di natura differente in relazione sia ai servizi cd. principali che a quelli considerati strumentali.

La Commissione, infatti, è ricorsa in numerose occasioni alle delibere di invito a revocare proclamazioni che presentavano profili di illegittimità, delibere che in alcuni casi hanno avuto un riscontro positivo (v. scioperi di agosto della CISAL AV).

Le delibere espresse ai sensi dell'art. 13, lett. c) della legge n.13, lett. c), hanno costituito la tipologia di intervento più frequente, ma non sempre si sono concluse con una valutazione negativa: in molti casi, infatti, oggetto della valutazione erano astensioni dal lavoro revocate tempestivamente ovvero tardivamente ma per un giustificato motivo (intendendosi per tale il raggiungimento di un accordo con l'azienda oppure l'adesione ad un invito rivolto da una Pubblica Autorità).

Il cambiamento di tendenza già rilevato nella precedente relazione sul trasporto aereo circa le motivazioni che hanno prodotto gli scioperi nelle diverse articolazioni del settore, ha trovato conferma anche nel periodo in oggetto: gli scioperi nazionali nell'ENAV, nella Direzione

Generale dell'Aviazione Civile e nel settore aeroportuale, sono riconducibili non a rivendicazioni economiche legate ai rinnovi dei contratti collettivi, ma alle riforme nell'assetto giuridico degli enti preposti ai servizi. La trasformazione dell'ENAV in Ente pubblico Economico, la confluenza di Civilavia, RAI e ENGA in ENAC e la terziarizzazione di alcuni servizi in ambito aeroportuale, hanno generato una serie di scioperi a livello nazionale, alcuni dei quali revocati proprio a seguito di modifiche dell'indirizzo assunto dal legislatore in relazione alle trasformazioni in atto.

Relativamente alle cause di insorgenza dei conflitti, si deve inoltre osservare che, in ragione del fatto che gli scioperi di livello nazionale sono stati relativamente pochi e che, invece, si è registrato un forte aumento della conflittualità a livello locale (soprattutto in ambito ENAV), i motivi alla base delle astensioni sono stati per lo più legati a problemi specifici delle sedi interessate dallo sciopero (soprattutto inadeguatezza delle attrezzature, dell'organico etc).

2) Problemi del settore ed iniziative della Commissione di Garanzia

L'attività che ha forse assorbito in modo più significativo l'impegno della Commissione è stata quella prevista dall'art. 13, lett. a) della legge n.146/1990, quella cioè finalizzata alla promozione di accordi sulle prestazioni indispensabili.

Le audizioni delle parti sindacali e datoriali relative ai servizi resi dai Vigili del Fuoco, dai controllori di volo e dai manutentori dei radars, testimoniano l'impegno a favorire il raggiungimento di intese specifiche in segmenti nevralgici del servizio.

Per ciò che attiene l'esito delle trattative per le prime due categorie su menzionate, si rimanda a quanto precisato nella parte generale.

Merita, invece, di essere approfondita la questione relativa al servizio di manutenzione dei radars, in ordine alla quale occorre ricordare che la Commissione, con una delibera del 26 marzo 1998 (n.98/173), ha definito senz'altro applicabile al servizio di manutenzione della componente impiantistica di supporto degli impianti tecnici adibiti al controllo della circolazione aerea, una serie di regole imposte dalla disciplina generale sul trasporto aereo ed in particolare, quella sul preavviso minimo, sulla predeterminazione della durata dello sciopero, sulla durata massima di 24 ore e sull'intervallo minimo di 10 giorni. La Commissione ha però invitato le parti a concludere un accordo, in assenza del quale formulerà una proposta ai sensi dell'art.13, lett. della legge n.146/1990.

Inoltre la Commissione ha avuto modo di ribadire che alcuni servizi rientrano nell'ambito di applicazione della legge n.146/90, come il servizio di approvvigionamento di bordo (delibera De Montis, n.97/766) e il servizio di ristorazione aeroportuale (delibera Civilavia Milano - RSU Autogrill Milano), n.97/726), trattandosi di attività la cui interruzione costituisce in ogni caso un grave pregiudizio per l'utenza, soprattutto in relazione a collegamenti aerei di lunga durata o a periodi di intenso traffico.

Il problema della disciplina sullo sciopero applicabile alle attività strumentali al servizio del trasporto aereo è, comunque, avvertito dalla Commissione come preminente anche ai fini di una omologazione delle regole sulla conflittualità in tale ambito. Di conseguenza si pone il problema di una revisione della proposta del 23 giugno 1994, che all'art.2 elenca una serie di servizi destinatari delle regole. La prassi applicativa di questi anni ha dimostrato che alcune disposizioni non si attagliano a tutte le tipologie di servizio (ad esempio la regola delle fasce orarie garantite non sembra adeguata al servizio di pulizia negli scali), mentre altre sono applicabili alla totalità del servizio (ad esempio quella dell'intervallo tra le azioni di sciopero, che risponde ad un principio di rarefazione oggettivamente valido).

Inoltre un ulteriore nodo da sciogliere in futuro, è quello della cd. conflittualità bianca, cioè di quelle astensioni soltanto proclamate e non effettuate in quanto revocate, a volte a ridosso della data prevista per il loro svolgimento.

L'indirizzo della Commissione durante il periodo in oggetto è stato sempre quello di astenersi dal valutare negativamente astensioni dal lavoro revocate tardivamente, anche nel caso in cui l'atto di proclamazione presentasse profili di illegittimità, in presenza di determinate cause di giustificazione (revoca per accordo con l'azienda, per adesione ad invito dell'autorità etc..).

Tuttavia la Commissione avverte l'esigenza di una maggiore severità nel valutare gli effetti connessi al cd. effetto annuncio. In questa chiave di lettura si giustificano taluni recenti orientamenti della Commissione in tema di cause di giustificazione della revoca tardiva (che non può ritenersi giustificata dalla mera convocazione da parte dell'azienda se quest'ultima non rientra in una attività di raffreddamento del conflitto contrattualmente prevista) e di rapporti tra ordinanza di precettazione e valutazione della legittimità della proclamazione, problemi entrambi segnalati nella prima parte della presente relazione.

De resto il problema delle revoche tardive è particolarmente sentito il settore del controllo del volo e da questo punto di vista si deve osservare che l'accordo ENAV del 20 marzo 1998, rappresenta un notevole passo avanti, poichè prevede una forte procedimentalizzazione della fase prodromica alla effettuazione dello sciopero, caratterizzata dalla progressione dei livelli di confronto tra le parti finalizzati al raffreddamento del conflitto.

18. UNIVERSITÀ E RICERCA

Nel periodo considerato dalla presente relazione, l'attenzione della Commissione si è rivolta principalmente al tema delle prestazioni indispensabili da garantire in caso, in caso di sciopero, da parte del personale docente delle Università.

E' noto come la materia sia ancora oggi regolata da una proposta formulata dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990, in assenza di un accordo nazionale, o altro atto valutato idoneo dalla Commissione.

Merita di essere ricordato come tale proposta sia stata recepita - per quanto riguarda preavviso, modalità di comunicazione all'utenza, durata, intervalli degli scioperi e prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero - in un atto denominato "Regolamento dello sciopero del personale docente" dell'Università di Salerno, che la Commissione ha valutato idoneo con delibera n. 97/477 del 10 luglio 1997.

Vero è che si può parlare, fino ad ora, di un caso isolato: una deliberazione del Senato accademico dell'Università di Pisa di recepimento della proposta della Commissione, tranne che per quanto riguarda la garanzia della data degli appelli di esame e della data dell'esame di laurea, non è stata, infatti, valutata idonea con delibera n. 97/364 del 29 maggio 1997.

Non si può far a meno di osservare, tuttavia, come la proposta della Commissione riceva indubbio rafforzamento dalla vicenda relativa all'autoregolamentazione adottata presso l'Università di Salerno.

In ogni caso, da un lato la Commissione ha proceduto alla valutazione di proclamazioni di sciopero, sulla base della propria proposta, giungendo a valutazioni negative come nel caso della delibera n. 97/479 del 10 luglio 1997, relativa ad uno sciopero del CIPUR per il personale docente dell'Università di Firenze, dall'altro non sono mancate le iniziative volte a rimettere in moto il processo di definizione di una disciplina pattizia delle prestazioni indispensabili.

Non ha dato vita a problemi di particolare rilievo, invece, nel periodo considerato il settore del *personale tecnico-amministrativo* delle Università.

Va, comunque, ricordata la delibera n. 97/676 del 23 ottobre 1997 nella quale la Commissione ha rinviato la valutazione di idoneità dell'accordo nazionale di comparto per il personale dirigenziale dell'Università, invitando le parti ad inserire alcune integrazioni necessarie per raccordarlo al livello di prestazioni assicurate dall'accordo di comparto per il personale non docente.

Va, inoltre, richiamata anche a questo proposito, la delibera n. 98/7 del 22 gennaio 1998 di formulazione di un'ipotesi di disciplina in tema di intervallo tra scioperi successivi; delibera che si propone di rimediare ad una lacuna dell'accordo nazionale di settore che la Commissione ha, fino ad oggi, ritenuto di poter colmare in via interpretativa, ritenendo operante un principio generale di congruo necessario intervallo tra azioni di sciopero successive, ma che ora si sente la necessità di colmare con una disciplina più puntuale.

A livello locale deve rilevarsi la persistente difficoltà nel raggiungere accordi in grado di superare il vaglio di idoneità della Commissione.

In particolare, come dimostra il caso dell'accordo relativo al personale non docente del Politecnico di Torino (delibera n. 97/634 del 16 ottobre 1997), centrale si presenta il punto relativo alla garanzia in ordine alle prestazioni del personale non docente strumentali allo svolgimento delle sessioni di esami di profitto. Secondo la Commissione per lo stretto collegamento sussistente tra prestazioni indispensabili valide per il personale non docente e personale docente, non può considerarsi ammissibile l'esclusione — per la prima categoria — di ogni prestazione minima relativa agli esami di profitto.

Nel periodo considerato, il settore degli enti di ricerca e sperimentazione non ha dato vita a particolari problemi o decisioni di rilievo.

Si segnala soltanto la valutazione di idoneità degli accordi di individuazione delle prestazioni indispensabili per il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) (delibera n. 97/627 del 16 ottobre 1997) e per l'Ente Nazionale Energie Alternative (ENEA) (delibera n. 97/668 del 16 ottobre 1997).

19. SOCCORSO STRADALE

1) Dati sulla conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e problemi specifici del settore. Il servizio di soccorso stradale è stato al centro di una vicenda che ha inciso significativamente sugli assetti negoziali in materia di prestazioni indispensabili.

In seguito a una delibera della Commissione Antitrust del 1996, con la quale è stato previsto che il servizio di soccorso stradale possa essere svolto da una pluralità di soggetti imprenditoriali non assoggettabili ad alcuna disciplina sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, le organizzazioni sindacali, nel maggio del 1997, hanno disdettato l'accordo sottoscritto con la Società ACI 116 in data 4 agosto 1992 e valutato idoneo con delibera del 22 luglio 1993.

Le parti non sono pervenute alla definizione di una nuova disciplina, per cui la Commissione, dopo aver formulato una proposta in data 11 dicembre 1997 (delibera n.97/810) con un invito alle parti a fornire le proprie osservazioni nel termine di 15 giorni, ha adottato la proposta definitiva in data 19 marzo 1998 (delibera n.98/160).

Occorre peraltro sottolineare come, nel corso dell'ultimo anno, si sia registrato un incremento della conflittualità, dovuto all'attivazione di una procedura di mobilità riguardante più della metà dei dipendenti della Società ACI 116.

2) Delibere della Commissione. L'intervento più significativo della Commissione è indubbiamente costituito dalla proposta adottata, nella sua formulazione definitiva con delibera n.98/160 del 19 marzo 1998.

La proposta, pur ricalcando i contenuti essenziali dell'accordo disdettato, introduce, ai fini del contenimento tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla sicurezza e alla libertà di circolazione, alcuni principi che meritano di essere sottolineati.

In primo luogo, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, si prevede che le disposizioni contenute nella proposta medesima si

applicano nei confronti di tutti i soggetti "che comunque gestiscono il servizio di soccorso sulla rete autostradale".

In secondo luogo, con riferimento alle prestazioni indispensabili, si dispone che gli Enti concedenti le autorizzazioni all'espletamento del servizio di soccorso stradale dovranno stabilire negli atti di concessione l'obbligo delle organizzazioni autorizzate di specificare i contingenti minimi al fine di assicurare le prestazioni indispensabili individuate dalla proposta medesima, nonché i tempi massimi nei quali dovrà essere effettuato l'intervento di soccorso.

Entrambi i principi sopra menzionati sono evidentemente finalizzati ad introdurre una disciplina del diritto di sciopero applicabile a tutti gli operatori del settore, attuali e futuri, tenuto conto degli effetti della delibera della Commissione Antitrust, con la quale si è stabilito che anche altre aziende, oltre alla Società ACI 116, debbano poter svolgere l'attività di soccorso sulla rete autostradale.

ALLEGATI:

All. A -

All. B -

All. C -

ATTIVITA' SVOLTA DALLA COMMISSIONE

DAL 1° MAGGIO 1997 AL 30 APRILE 1998

- QUADRO DI SINTESI -

SEDUTE PLENARIE E DI SOTTOCOMMISSIONE	129
AUDIZIONI	189
DOCUMENTI ESAMINATI DALLA SOTTOCOMMISSIONE SCREENING	5.361
DECISIONI E VALUTAZIONI DI ACCORDI SU PRESTAZIONI INDISPENSABILI	400
CONCILIAZIONI	31
VALUTAZIONI DI SCIOPERI	299
DECISIONI ORGANIZZATIVE, DI INDIRIZZO E SU QUESITI	75

ATTIVITA' SVOLTA DAL 1° MAGGIO 1997

AL 30 APRILE 1998

- PROSPETTO ANALITICO -

SEDUTE DELLA COMMISSIONE	37
SEDUTE DI SOTTOCOMMISSIONE	55
SEDUTE DI SOTTOCOMMISSIONE SCREENING	37
DECISIONI RELATIVE ALLA DETERMINAZIONE DI	25

PRESTAZIONI MINIME INDISPENSABILI UNILATERALMENTE DETERMINATE	
VALUTAZIONE DI ACCORDI SULLE PRESTAZIONI MINIME	375
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE ATTUATI	27
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE CONCLUSI CON ACCORDO SULLE PRESTAZIONI MINIME	1
TENTATIVI DI CONCILIAZIONE CONCLUSI CON UNA PROPOSTA DA PARTE DELLA COMMISSIONE	3
VALUTAZIONI DI COMPORTAMENTI DURANTE GLI SCIOPERI	299
DECISIONI DI ARCHIVIAZIONE DI PROCLAMAZIONI DI SCIOPERO	221
DECISIONI DI ARCHIVIAZIONE DI DOCUMENTI RITENUTI NON PERTINENTI IN COMMISSIONE	495
DECISIONI A CARATTERE INTERNO	36
DECISIONI DI INDIRIZZO GENERALE	12
RISPOSTE A QUESITI POSTI ALLA COMMISSIONE IN ORDINE ALL'INTERPRETAZIONE DELLA L. 146/1990 E RICHIESTE DI INTERVENTO	27
AUDIZIONI	189

ATTIVITA' DI PREVENZIONE SCIOPERI

PERIODO 1° MAGGIO 1997 - 30 APRILE 1998.

Data Delibera	Settore	Sindacato	Azienda-Amm.ne
8-5-97	TA	Cgil,Cisl,Uil,Anpcat,Cila-Av,Uspp,Cisal-Av,Licta,Filt,Fit,Uilt,	Ente Naz. Ass. Volo
15-5-97	TF	Comu,Fltu-Cub	FF.SS. spa
15-5-97	TF	UCS	FF.SS. spa
15-5-97	TA	RSU Aeroporto "Marco Polo" Venezia	Assaeroporti
23-10-97	SNT	RSL ANMIRS	Ospedale Fatebenefratelli Roma
5-6-97	TF	UCS	FF.SS. Asa Rete
5-6-97	Min	Consiglio Nazionale Forense	Min. Grazia e Giustizia
3-7-97	TA	Sacta,Cisal-Av	Ente Naz. Ass. Volo
3-7-97	EPP	Filt,Fit,Uilt,Fisafs-Cisas	ACI 116

10-7-97	TA	Cila-Av,Cisal-Av,Ugl	Ente Naz. Ass. Volo
10-7-97	TU	Fat-Cisl,Flai-Cgil	De Montis SpA Milano
17-7-97	TU	Filt,Fit,Uilt,Cnl Lazio	ATAC Roma
17-7-97	TU	Fenit	Trasporto Regione Calabria
17-7-97	Min	Sag-Unsa	PCM FP
20-11-97	TF	UCS,Filt,Fit,Uilt,Fisafs,Comu,Ugl,RSU	FF.SS. spa
4-12-97	EPP	Filt,Fit,Uilt,Fisast-Cisas	ACI 116
11-12-97	TF-TM-TA	UCS,Filt,Fit,Uilt,Fisafs,Federmar-Cisal,Sacta,Ugl mare	FF.SS.,Finmare, Enav,Caremar
11-12-97	TM	Fisast-Cisas	Nettunia Milazzo
11-12-97	TM	Fisast-Cisas Civitavecchia	FF.SS. spa
18-12-97	TM	Fisast-Cisas	Società Coop. Garibaldi
29-1-98	TA	Filt,Fit,Licta,Cila-Av	Ente Naz. Ass. Volo
19-3-98	TA	RSA Cgil,Cisl,Anpav,Sulta,Ugl	Alitalia
26-3-98	TA-TF	RSA Filt,Fit,Anpav,Sulta,Ugl,Comu,Fltu-cub,Ucs	FF.SS. spa Ente Naz. Ass. Volo
5-3-98	TF	Comu,Ucs,Fltu Cub,Slai Cobas,Filt,Fit,Uilt,Fisafs-Cisal,Sma-Confsal,Ugl-Ferr.	FF.SS. spa
16-4-98	ENG	Filcea-Cgil,Flerica-Cisl,Uilcer-Uil,	ENI spa

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

Deliberazione: 98/79-4.1) Richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali

(Seduta del 12.2.1998)

LA COMMISSIONE

su proposta del Prof. Ghezzi, ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

PREMESSO

che a partire dai primi mesi del 1997 si è dotata di un data-base elettronico per la gestione informatizzata dei documenti in entrata ed in uscita;

che, in particolare, il suddetto data-base consente di ordinare i documenti in entrata per numero di posizione (numero della pratica), data del documento, protocollo (della Commissione), scrivente, controparte datoriale o sindacale, tipo di servizio pubblico essenziale coinvolto, oggetto del documento, data di (eventuale) proclamazione sciopero, data dello (eventuale) sciopero, data della (eventuale) revoca, decisione adottata sul documento e sua sintetica motivazione, nome del commissario e del collaboratore cui è stata assegnata la pratica;

che grazie anche alla registrazione dei dati relativi a documenti in uscita (data dell'eventuale apertura del procedimento, data della delibera o estremi della lettera di risposta), il suddetto data-base consente alla Commissione di avere un quadro sintetico ed allo stesso tempo analitico

della propria attività e dello stato di avanzamento (anche per ogni Commissario e collaboratore) delle singole pratiche, così come delle pratiche pendenti e dell'arretrato, rendendo altresì possibili ricerche mirate o incrociate sui parametri sopra richiamati in grado di segnalare per tempo possibili casi di concomitanze o addensamenti di sciopero o, più in generale, di recrudescenza della conflittualità sindacale;

che, in ogni caso, il *data base* in parola non ha la finalità di registrare comportamenti individuali di singole persone che, come tali, aderiscano ad azioni di sciopero;

che la l. n. 675/1996 pone a carico dei soggetti titolari di banche dati una precisa serie di doveri legali, alcuni dei quali sanzionati anche penalmente;

che con riferimento ad alcuni di tali doveri (indicazione del responsabile del trattamento dei dati personali; definizione delle procedure per la verifica del contenuto della banca-dati, a richiesta degli interessati; adozione di procedure di sicurezza per la salvaguardia delle informazioni contenute nel proprio data-base) la Commissione è impegnata nel senso di un loro sollecito e completo adempimento;

che, con riferimento, però, ad altri di tali doveri, si pone l'esigenza di una verifica sulla loro concreta riferibilità all'attività della Commissione di Garanzia;

che, in particolare, si pone il problema se la Commissione sia legalmente tenuta alla notificazione di cui all'art. 7 l. n. 675/1996 ed alle informative agli interessati dell'acquisizione di notizie o dati da parte di terzi, *ex art. 10.3* della stessa legge;

che sembrerebbe applicabile, su questi punti, la disciplina semplificata prevista dalla legge 675 per attività aventi un diretto fondamento legislativo e dalla legge stessa richieste - come nel caso dell'attività della Commissione di Garanzia *ex l. n. 146/1990* -, con esonero dall'obbligo di notificazione (art. 7.5-*ter* lett. *a*) e di informativa ai soggetti interessati (art. 10.4);

che, stante comunque la delicatezza del problema pare opportuno richiedere un parere all'Garante per la Protezione dei dati personali:

DELIBERA

di sottoporre al Garante una richiesta di parere sul seguente punto:

"se possa applicarsi o meno alla Commissione di Garanzia per l'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi pubblici essenziali quanto previsto dagli artt 7.5-*ter* lett. *a*) e 10.4 della l. n. 675/1996, sull'esonero dal dovere di notificazione *ex art. 7 l. n. 675* e di informativa agli interessati dell'acquisizione di notizie o dati da parte di terzi, *ex art. 10.3* della stessa legge, trattandosi, nel caso della Commissione di Garanzia, di un soggetto che opera trattamenti necessari all'assolvimento di un compito imposto dalla legge";

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Garante per la Protezione dei Dati Personali.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 98/96-5. Esame del Regolamento di attuazione della legge n. 241/1990

(Seduta del 12.2.1998)

PREMESSO

che l'articolo n. 22 della legge del 7 agosto 1990, n. 241 dispone l'adozione di un apposito regolamento che preveda criteri e modalità di consultazione dei documenti e, più in generale, assicuri agli interessati un diritto di accesso alle informazioni,

LA COMMISSIONE

su proposta dei Proff. Rescigno e Ghezzi adotta all'unanimità il seguente regolamento.

ART.1 - PRINCIPI

1- Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitato nei confronti della Commissione da chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, salvi i casi di esclusione di cui al successivo art. 4 e salvo il diritto alla riservatezza tutelato dalla l. n. 675/1996.

2- E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti formati, ricevuti, o nella disponibilità della Commissione.

ART.2 - MODALITA' DELLA RICHIESTA DI ACCESSO.

1- Il diritto di accesso si esercita mediante esame diretto o estrazione di copia dei documenti. L'esame diretto è gratuito. Per l'estrazione di copia è dovuto il corrispettivo in marche da bollo o in francobolli di lire 500 per ciascun foglio, a titolo di rimborso dei costi di riproduzione sostenuti dalla Commissione.

2- Il diritto di accesso si esercita mediante presentazione, presso l'apposito Ufficio relazioni con il pubblico (URP) di una domanda motivata nella quale vengono indicati gli estremi dei documenti oggetto dell'accesso.

3- La domanda viene formulata dall'interessato sul modulo apposito fornito dall'URP. Qualora la richiesta di documenti richieda un congruo tempo di ricerca, il responsabile dell'URP comunicherà all'interessato, per lettera o per fax o telefonicamente, l'esito della ricerca entro il termine di 30 giorni dalla domanda. In tal caso, l'interessato prenderà visione dei documenti nelle ore e nei giorni indicati nel successivo comma, oppure potrà richiedere estrazione di copia che egli ritirerà personalmente o mediante persona da lui delegata previo pagamento di quanto dovuto.

4- La presentazione della domanda di accesso, la visione dei documenti individuati e l'eventuale estrazione di copie o il loro ritiro si svolgono secondo l'orario che verrà comunicato all'utenza.

5- Qualora l'estrazione di copie richieda tempo, il responsabile dell'URP concorda con l'interessato il giorno e l'ora in cui le copie potranno essere ritirate, nel termine massimo di dieci giorni.

6- In attuazione dell'art. 24, sesto comma, della l. n. 241/1990, qualora i documenti richiesti riguardino procedimenti in corso, il responsabile dell'URP ne informa il Presidente della Commissione, il quale, entro dieci giorni, autorizza l'accesso oppure lo differisce fino alla conclusione del procedimento. Sono fatti salvi i diritti delle parti del procedimento.

ART.3 - MODALITA' DI DINIEGO DI ACCESSO

1- Il diniego di accesso anche per impossibilità di individuare i documenti, è motivato e comunicato per iscritto all'interessato.

ART. 4- CATEGORIE DI DOCUMENTI ESCLUSI DALL'ACCESSO PER MOTIVI DI RISERVATEZZA DI TERZI, PERSONE, GRUPPI ED IMPRESE.

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, lettera *d*), della legge 241/1990 e dell'art.8, comma 5, lettera *a*) del d.P.R. del 27 giugno 1992, n. 352 ed in relazione alle esigenze di salvaguardare la riservatezza dei terzi, persone fisiche e giuridiche, gruppi dotati e non di personalità giuridica ed imprese sono sottratti all'accesso i seguenti documenti amministrativi:

- a*) i documenti relativi ai Commissari, al personale in servizio presso la Commissione ed ai Collaboratori esterni;
- b*) i certificati medici di cui la Commissione venga in possesso nell'espletamento della propria attività;
- c*) gli atti ed i documenti inerenti l'organizzazione interna della Commissione ad eccezione del regolamento di funzionamento della stessa;
- d*) i verbali delle audizioni della Commissione nei confronti dei soggetti che non vi hanno partecipato.

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 98/97-5.2) Istituzione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)

(Seduta del 12.2.1998)

LA COMMISSIONE

su proposta dei Proff. Ghezzi e Rescigno, adotta, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

che l'art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (così come modificato dalla legge 11 luglio 1995, n. 273 e successive modificazioni ed integrazioni), prevede l'istituzione presso tutte le amministrazioni pubbliche degli Uffici per le relazioni con il pubblico (di seguito URP);

che l'art. 5 del citato decreto definisce gli URP come "le strutture per l'informazione ai cittadini" e li considera come strumenti indispensabili per dare "piena attuazione alla legge 7 agosto 1990, n. 241" (art. 12, d. lgs. n. 29/1993);

che la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 1991, "sui principi per l'istituzione ed il funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico" ha stabilito che i compiti degli URP sono essenzialmente quelli di "dare attuazione al principio della trasparenza dell'attività amministrativa, al diritto di accesso alla documentazione e ad una corretta informazione";

CONSIDERATO

che la Commissione ha adottato con delibera del 12 febbraio 1998, il regolamento per assicurare agli interessati il diritto di accesso alle informazioni, secondo quanto previsto dall'art. 22 della legge del 7 agosto 1990, n. 241;

DELIBERA

di istituire l'Ufficio relazioni con il pubblico e di nominare, quale funzionario responsabile, il Sig. Antonio Cangialosi;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 97/476-6.2) Min. Interno - settore Vigili del Fuoco

(Seduta del 10.7.1997)

LA COMMISSIONE

nella valutazione dell'Accordo Ministero dell'Interno/ Vigili del Fuoco - numero di posizione 1219 -, udita la proposta dei Proff. Ballestrero, Prosperetti e Santoni ha adottato la seguente delibera.

PREMESSO

che il 24 gennaio 1997 è stato sottoposto alla sua valutazione il testo del nuovo accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero concernente il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sottoscritto in data 20 dicembre 1996 tra l'Amministrazione del Ministero dell'Interno e le Organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, USPPi e UGL, mentre non hanno sottoscritto l'accordo i sindacati RdB, DIV-DIRSTAT e CISAL;

che il precedente accordo del 6 dicembre 1994 era stato valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera del 12 gennaio 1995;

che, a causa della complessità dei problemi coinvolti nella disciplina delle prestazioni indispensabili, l'istruttoria - svolta anche attraverso l'audizione delle parti - ha richiesto un notevole impegno di tempo;

CONSIDERATO

che l'Accordo in esame:

a) contiene una premessa - sulla quale la Commissione esprime un giudizio positivo - che impegna le parti ad operare in modo da "privilegiare il confronto ed il negoziato", ad adottare "proficue e corrette relazioni sindacali", a dar luogo a riunioni periodiche per esaminare "le ragioni della conflittualità" ed eventualmente a rivedere e modificare lo stesso Accordo "previa valutazione di idoneità da parte della Commissione";

b) istituisce procedure e istanze - in ordine alle quali la Commissione esprime un giudizio positivo - volte alla prevenzione e composizione dei conflitti collettivi, prevedendo specifici tentativi di conciliazione, ed istituendo apposite Commissioni di prevenzione dei conflitti a livello nazionale e locale;

c) individua come servizi essenziali da garantire in caso di sciopero il servizio tecnico urgente ed il servizio antincendio aeroportuale;

che, in relazione al secondo, l'accordo in questione recepisce in sostanza (ma non sempre puntualmente) i contenuti della disciplina vigente

nel settore del trasporto aereo, come risulta dalla proposta della Commissione del 23 giugno 1994 e dall'Accordo del 22 luglio 1994;

che il rinvio puntuale alla proposta della Commissione del 23 giugno 1994 sul trasporto aereo è in grado di fornire regole adeguate in materia di: preavviso, durata massima dello sciopero, tempi e modi della revoca dello sciopero proclamato, intervallo minimo tra azioni di sciopero;

che, viceversa, il rinvio "fisso" alla disciplina vigente nel settore del trasporto aereo ha determinato nella prassi applicativa come conseguenza dello sciopero dei vigili del fuoco addetti al servizio antincendio aeroportuali, in ogni caso e indipendentemente dal numero degli scioperanti, una riduzione del traffico aereo ai soli voli garantiti dalla disciplina del trasporto aereo;

che, come già affermato dalla Commissione nella delibera n. 263/97-273 del 17 aprile 1997, il servizio tecnico urgente ed il servizio antincendio corrispondenti agli standard fissati dalla vigente normativa ICAO costituiscono prestazioni indispensabili che devono essere in ogni caso garantite dai vigili del fuoco addetti al servizio antincendio aeroportuale, ferma restando l'autonomia e la responsabilità delle autorità competenti nel valutare il grado di sicurezza necessario ad assicurare l'operatività degli aeroporti;

che le squadre addette al servizio antincendio aeroportuale e le relative unità componenti, nonché le attrezzature ed i mezzi che devono essere disponibili in aeroporto sono determinati dagli standard ICAO;

che nella formazione di tali squadre dovranno essere individuati i contingenti di personale necessari e sufficienti per garantire il rispetto degli standard ICAO;

che in occasione di sciopero potranno essere sospese da parte dei Vigili del Fuoco scioperanti le prestazioni relative al rifornimento di carburante degli aeromobili con passeggeri a bordo ed ogni altra prestazione non rientrante tra le prestazioni indispensabili sopra individuate (servizio tecnico urgente e servizio antincendio corrispondenti agli standard fissati dalla vigente normativa ICAO);

che la riduzione o eliminazione di tali prestazioni dovrà essere comunicata di volta in volta dalle autorità aeroportuali all'utenza sulla base della preventiva comunicazione da parte delle organizzazioni sindacali proclamanti lo sciopero del numero dei lavoratori che effettueranno lo sciopero;

RINVIA LE PROPRIE VALUTAZIONI

invitando le parti a modificare il contenuto dell'accordo, tenendo conto delle indicazioni della Commissione;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Ministro dell'Interno, all'ARAN, alla Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendio, a Cavillava, alle Organizzazioni sindacali di categoria CGIL, CISL, UIL, USPP, UGL, nonché alla RdB Vigili del Fuoco, alla DIV-DIRSTAT ed alla CISAL.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 98/8-4. Esame della proposta per il settore del trasporto ferroviario.

(Seduta del 22.1.1998)

LA COMMISSIONE

per quanto concerne l'aggiornamento e la revisione delle regole di esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario e la connessa garanzia delle prestazioni indispensabili, su proposta dei Prof. Ballestrero, Cella, Magrini e Rescigno, adotta, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

che nel settore del trasporto ferroviario, in mancanza di un accordo tra le parti valutato idoneo dalla Commissione, vige la proposta approvata con delibera della Commissione n. 40/2b del 23 ottobre 1991;

che, con delibera n. 97/279 del 24 aprile 1997, la Commissione ha definito le procedure da seguire nei casi in cui si rilevino necessità di revisione o di adeguamento delle regole previste da accordi o da proposte sostitutive della Commissione;

che, con delibera n. 97/324 dell'8 maggio 1997, la Commissione, preso atto della inadeguatezza delle regole esistenti nel settore del trasporto ferroviario a svolgere i compiti di regolazione previsti dalla legge n. 146/90, ha invitato le parti a provvedere alla stipula di un accordo adeguato entro il termine di trenta giorni, precisando che in mancanza, e scaduto il termine, sarebbe stata la Commissione stessa a comunicare

alle parti il testo della nuova proposta;

che, stante il perdurare della trattativa tra le parti sul rinnovo contrattuale, in data 5 giugno 1997, in vista della imminente scadenza del termine assegnato con la delibera n. 97/324, il Presidente della Commissione ha ribadito in una nota inviata alle parti le esigenze espresse con la stessa delibera, anche per l'imminenza del periodo di grande mobilità connesso alle ferie estive;

che con lettera in data 6 giugno 1997 le organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, FISAFS-CISAL, SMA, informando sulla esistenza di "un costruttivo confronto" con la parte datoriale in ordine alla stesura dell'accordo sulle prestazioni indispensabili, hanno richiesto, anche in relazione al confronto in corso con il Ministro dei Trasporti, la disponibilità della Commissione ad "una proroga, seppur breve, della scadenza dell'8 giugno";

che, con lettera in data 10 giugno 1997, le stesse Ferrovie dello Stato SpA, informando la Commissione sullo stato delle trattative, sul loro protrarsi pur in un clima costruttivo, e su alcune difficoltà delle organizzazioni sindacali in merito all'accordo sulle prestazioni indispensabili, anche ipotizzando "un periodo di tranquillità in ordine agli scioperi nazionali", hanno richiesto alla Commissione "di valutare la possibilità di prevedere una proroga alla scadenza indicata nelle deliberazioni dell'8 maggio 1997";

che con delibera n. 97/446 del 12 giugno 1997 la Commissione ha concesso una breve proroga, anche in considerazione della concomitante iniziativa del Ministro dei Trasporti;

che, in mancanza di accordo tra le parti, la Commissione con delibera n. 97/568 del 18 settembre 1997, ha formulato una proposta sull'insieme delle prestazioni indispensabili da garantire per il settore del trasporto ferroviario, invitando le parti del settore e le Organizzazioni degli utenti ad inviare - entro quindici giorni - loro osservazioni sul testo;

che, in data 24 settembre 1997, le Organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, FISAFS-CISAL, SMA-CONFSALE e COMU, in risposta alla richiesta di osservazioni sul testo della proposta, essendo in corso delle trattative per il rinnovo contrattuale e per il riassetto del "Piano d'Impresa" delle Ferrovie dello Stato SpA, hanno chiesto la "sospensione operativa della delibera fino alla conclusione del negoziato con Governo";

che, in data 25 settembre 1997, la Commissione, con nota del Presidente, ha fornito riscontro alla nota delle Organizzazioni sindacali del 24 settembre, affermando che l'adozione del testo della proposta è stata resa necessaria "a fronte della perdurante mancanza (dal 1990!) di una disciplina pattizia", invitando le stesse Organizzazioni sindacali a fornire entro il termine di legge "osservazioni puntuali in merito alle regole di cui alla bozza di proposta deliberata" il 18 settembre 1997;

che, in data 1° ottobre 1997, le Segreterie confederali CGIL, CISL e UIL e quelle federali del settore trasporti aderenti a FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL e FISAFS-CISAL hanno richiesto alla Commissione una urgente audizione "sulla deliberazione/proposta del 18.9.97 di cui viene richiesta la sospensione di efficacia per il tempo utile all'effettuazione dell'audizione stessa";

che, in data 26 settembre 1997, l'Organizzazione sindacale FISAST-CISAS, in risposta all'invito della Commissione a formulare osservazioni sul testo della proposta del 18 settembre 1997, ha chiesto un'audizione "per fornire osservazioni e proposte al problema in questione";

che, in data 29 settembre 1997, analoga richiesta è stata rivolta alla Commissione dal Coordinamento Nazionale Unitario del Comparto Trasporti;

che, in data 9 ottobre 1997, la Commissione ha proceduto all'audizione delle Organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, FISAFS-CISAL, FISAST-CISAS, UCS e COMU;

che le Ferrovie dello Stato SpA e le Organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL e FISAFS-CISAL, nonché lo SMA-CONFSALE, il COMU, e l'Unione Capistazione, rispettivamente in data 2 ed 8 ottobre, 2 ottobre, 8 ottobre, 2 ottobre e 3 ottobre 1997, hanno inviato alla Commissione le loro osservazioni e proposte di emendamento sul testo della proposta formulata dalla Commissione il 18 settembre 1997;

che le Organizzazioni degli utenti ADOC, Movimento Federativo Democratico, Associazione utenti del trasporto pubblico ed Associazione Consumatori e utenti hanno trasmesso alla Commissione, rispettivamente in data 22 settembre, 1° ottobre, 7 e 8 ottobre 1997, le proprie osservazioni sul testo della proposta formulata dalla Commissione;

che, invece, non è pervenuta alcuna comunicazione dalle altre Organizzazioni sindacali e degli utenti alle quali è stato trasmesso il testo della proposta del 18 settembre 1997;

che, in data 6 novembre 1997, è pervenuta alla Commissione una nota sottoscritta dalle Ferrovie dello Stato SpA e dalle Organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, con la quale vengono fissate alcune linee guida per il raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili per il settore ferroviario, "prevedendo la completa redazione dell'accordo entro la fine del corrente mese di novembre";

che, in riscontro alla suddetta dichiarazione congiunta, la Commissione, in data 7 novembre 1997, pur "ritenendo interessante la proposta" delle parti, ha ricordato tuttavia "che la data del 13 novembre era quella decisa dalla Commissione stessa per l'approvazione definitiva, in mancanza di accordo, della proposta regolativa delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel settore del trasporto ferroviario", ed ha ritenuto, comunque, opportuno convocare le parti per un'audizione fissata per il giorno 13 novembre;

che, in data 13 novembre 1997, la Commissione ha effettuato l'audizione dei rappresentanti delle Ferrovie dello Stato SpA e delle Organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL;

che, in data 7 ed 11 novembre 1997, l'Organizzazione sindacale SMA-CONFESAL ha lamentato il raggiungimento "al di fuori delle riunioni ufficiali ed in maniera clandestina" dell'accordo del 6 novembre 1997;

che, in data 11 novembre 1997, anche il COMU ha lamentato il raggiungimento di un accordo tra le Ferrovie dello Stato SpA ed alcune Organizzazioni sindacali, la cui iniziativa avrebbe potuto rischiare "di creare irrigidimenti pregiudiziali nocivi alla definizione di un accordo largamente condiviso e in quanto tale rispettato", chiedendo nel contempo un'immediata convocazione da parte della Commissione;

che, in data 20 novembre 1997, la Commissione ha effettuato l'audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali FISAFS-CISAL, COMU e SMA-CONFESAL;

che, malgrado il trascorrere del tempo, le parti non sono pervenute alla stipulazione di un accordo sulle prestazioni indispensabili, e ciò rende non più differibile l'emanazione che parte della Commissione della propria proposta;

che, nella rielaborazione del testo della propria proposta, la Commissione ha tenuto in considerazione le obiezioni ed i suggerimenti delle parti e delle associazioni degli utenti (e che di ciò si dà conto nei "considerato" che seguono);

CONSIDERATO

che, in relazione al problema posto da alcune Organizzazioni sindacali, appare necessario disciplinare anche lo sciopero del trasporto merci, in quanto servizio pubblico essenziale che condiziona la produzione e l'erogazione di altri servizi pubblici essenziali;

che, nello stesso tempo, le obiezioni mosse da alcuni sindacati inducono a rivedere la disciplina proposta dalla Commissione nella delibera n. 97/568 del 18 settembre 1997, togliendo - rispetto al settore merci - il vincolo delle franchigie, in quanto tale limitazione dell'esercizio dello sciopero, diretta a tutelare il diritto alla circolazione dei passeggeri, non appare invece necessaria nel settore del trasporto merci;

che appare opportuno oltretutto necessario, in relazione alle obiezioni di alcune Organizzazioni sindacali, prima ancora che opportuno appare necessario ricomprendere nella disciplina del trasporto passeggeri anche i servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica ed organizzativa, quali biglietteria, prenotazione, ecc., senza che a ciò faccia ostacolo la considerazione che esistono le agenzie esterne, dal momento che le prestazioni indispensabili vanno commisurate al normale funzionamento, ed il normale funzionamento prevede come è ovvio che i servizi strumentali vengano prestati anzitutto dall'azienda nei luoghi a ciò normalmente destinati;

che agli addetti informatici che sovrintendono al collegamento in rete dei sistemi di teleprenotazione si applicano, come è evidente, le stesse regole che si applicano a tutti gli altri addetti ai servizi strumentali;

che per quanto riguarda i servizi di ristorazione, e gli altri servizi che vengono suggeriti nella memoria delle Ferrovie dello Stato SpA, va accolta l'osservazione di alcune Organizzazioni sindacali i quali fanno notare che i lavoratori addetti non sono dipendenti delle Ferrovie dello Stato SpA ma di aziende appaltatrici, e che comunque essi hanno proprie e specifiche rappresentanze sindacali, cosicché appare opportuno stralciare la parte relativa a tali servizi ed aprire contestualmente una distinta procedura rivolta alla disciplina, se possibile concordata, di essi;

che non meritano accoglimento le critiche rivolte da alcune Organizzazioni sindacali alla definizione dell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina, posto che al riguardo deve essere confermato il criterio di larga massima, di cui alla proposta n. 97/568 del 18 settembre 1997, anche al fine di consentire alle stesse Organizzazioni sindacali di valutare caso per caso l'incidenza sul servizio delle forme anomale di lotta da esse adottate;

che viceversa un analogo rilievo mosso da alcune Organizzazioni sindacali rispetto al punto 3.2.3 in tema di proclamazione consente di chiarire con una migliore formulazione la originaria intenzione, dando nel contempo certezza di regola alle organizzazioni sindacali;

che viene accolta la richiesta di alcune Organizzazioni sindacali di specificare nella proclamazione di sciopero se si tratta del primo o di sciopero successivo, fermo restando evidentemente che sia l'azienda che la Commissione possono contestare tale autoqualificazione;

che, a fronte delle perplessità interpretative manifestate da alcune Organizzazioni sindacali relativamente al punto 3.4.1, è evidente dalle disposizioni correttamente collegate che, non potendo essere proclamato uno sciopero prima che il precedente sia stato effettuato (al fine di impedire la prenotazione di pacchetti di scioperi), e dovendo per legge trascorrere almeno dieci giorni tra proclamazione e sciopero, in pratica tra la proclamazione di uno sciopero e l'effettuazione del successivo, proclamato dalla stessa organizzazione, devono intercorrere almeno venti giorni;

che appare ragionevole la preoccupazione espressa da alcune Organizzazioni sindacali in merito alla possibilità che nei periodi di franchigia l'azienda possa intraprendere iniziative atte a turbare significativamente il normale funzionamento delle relazioni industriali;

che la preoccupazione interpretativa rispetto al punto 3.7 (divieto di scioperi concomitanti) manifestata dai sindacati confederali può essere facilmente tolta aggiungendo l'aggettivo "territoriali";

che per quanto riguarda il punto 4.2 (arrivo a destino dei treni), fermo restando l'assoluta validità del principio già affermato fin dal 1991 dalla Commissione, si rende opportuno delimitare rigorosamente i limiti del potere di comandata dell'azienda;

che per quanto riguarda la obiezione avanzata da due Organizzazioni sindacali per cui il codice di autoregolamentazione del 1986 consentiva lo sciopero di 48 ore, occorre sottolineare che questa Commissione non ha mai valutato questo codice, e comunque ritiene che, come accade in tutti gli altri settori dei trasporti, uno sciopero di 24 ore, ferme restando le prestazioni indispensabili, sia il massimo ammissibile, pena una insopportabile compressione dei diritti costituzionalmente garantiti degli utenti;

che va accolta la proposta delle Ferrovie dello Stato SpA di garantire anche i treni straordinari nazionali ed internazionali che trasportano malati per motivi religiosi, per ragioni tanto ovvie da non abbisognare di spiegazione;

che le organizzazioni dei consumatori ed utenti denominate Movimento Federativo Democratico, Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori (ADOC), Associazione utenti del trasporto pubblico, Unione nazionale consumatori hanno corrisposto all'invito della Commissione, la quarta dichiarandosi totalmente d'accordo con la proposta, la terza chiedendo un miglioramento dell'apparato sanzionatorio, tema rispetto a cui la Commissione è per legge incompetente, la prime due entrando nel merito e formulando numerosi rilievi di cui la Commissione ha tenuto conto nella stesura finale della presente proposta;

DELIBERA

di adottare la seguente proposta sull'insieme delle prestazioni indispensabili da garantire per il settore del trasporto ferroviario, ai sensi dell'art. 13, c. 1, lett. a), l. n. 146/1990:

1. Efficacia

La presente proposta sostituisce la precedente approvata con delibera del 23 ottobre 1991 n. 40/2b.

La proposta si riferisce allo stato attuale di organizzazione del servizio; eventuali future trasformazioni organizzative significative potranno richiedere un suo aggiornamento.

2. Campo di applicazione

2.1 Ambito soggettivo

La proposta si applica come segue:

(a) le disposizioni relative alle modalità di proclamazione degli scioperi, al preavviso, alla sospensione dello sciopero per avvenimenti di particolare gravità (di cui ai successivi paragrafi 3.1, 3.2 e 3.8), si applicano a tutto il personale addetto al settore del trasporto ferroviario, ivi compreso quello addetto al trasporto delle merci, salvo le integrazioni di cui ai paragrafi 4.2 e 4.4.2;

(b) le disposizioni relative alla durata massima, all'intervallo tra azioni di sciopero, alla revoca degli scioperi proclamati, al divieto degli scioperi concomitanti, alle franchigie, nonché alle prestazioni indispensabili (di cui ai successivi paragrafi 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 4) si applicano soltanto al personale addetto alla circolazione dei treni che effettuano servizio passeggeri, ed al personale addetto ai servizi del settore del trasporto ferroviario collegati da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa con la circolazione dei treni passeggeri (in particolare: servizi di manutenzione, assistenza, informazione, prenotazione e vendita biglietti, servizi telematici di controllo delle reti, servizio di traghetto di treni passeggeri);

2.2 Ambito oggettivo

La proposta si applica allo sciopero, compresa l'astensione collettiva dal lavoro straordinario legittimamente richiesto, nonché ad ogni altra forma di lotta sindacale (quale, ad esempio, il cosiddetto "sciopero delle mansioni") che per entità, durata o modalità sia tale da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio.

3. Norme generali

3.1 Preavviso

Il preavviso non potrà essere inferiore a dieci giorni, od a venti giorni nel caso previsto dal successivo paragrafo 4.3.3.

3.2 Proclamazione

3.2.1 La proclamazione dovrà avere ad oggetto una singola azione di sciopero. Gli scioperi successivi potranno essere proclamati solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedente.

3.2.2 Nella proclamazione dovrà essere precisata la durata dello sciopero e dovrà essere dichiarato se si tratta del primo sciopero o di sciopero successivo al primo nell'ambito della medesima vertenza. Dovrà inoltre essere fornita indicazione puntuale delle modalità di esecuzione dello sciopero.

3.2.3 Non sono ammesse le proclamazioni di astensioni dal lavoro che facciano riferimento ai turni di servizio o ad altri aspetti organizzativi (come, ad esempio, il ritardo in partenza di treni o navi traghetto), o che comunque non rendano chiaro il periodo di possibile interruzione o riduzione del servizio a causa dello sciopero.

3.2.4 In caso di proclamazione di sciopero, anche al fine di evitare concomitanze con scioperi in settori funzionalmente connessi, le parti adotteranno la seguente procedura:

- i soggetti proclamanti notificheranno alle Ferrovie dello Stato SpA, al numero di fax da esse indicato, la decisione di proclamare lo sciopero, prima che tale decisione sia stata comunicata ad altro destinatario.

- le Ferrovie dello Stato SpA ne accuseranno immediata ricevuta ai soggetti proclamanti, e ne daranno immediatamente comunicazione all'Osservatorio degli scioperi nel settore dei trasporti, istituito presso il Ministero dei Trasporti.

3.3 Durata dello sciopero

3.3.1 La durata massima di ogni azione di sciopero non potrà superare le 24 ore consecutive.

3.3.2 Nell'ambito della stessa vertenza, la prima azione di sciopero non potrà superare le otto ore e dovrà essere effettuata nella fascia oraria 9.01-17.59 oppure 21.01-5.59.

3.3.3 Non sono ammessi scioperi a singhiozzo (scioperi brevi, alternati a periodi di ripresa del lavoro, nell'arco di una stessa giornata).

3.4 Intervallo tra azioni di sciopero

3.4.1 L'intervallo fra successive azioni di sciopero, proclamate dallo stesso soggetto, non potrà essere comunque inferiore a dieci giorni, fermo restando quanto previsto nel punto 3.2.1.

3.4.2 Al fine di rispettare il principio di rarefazione delle azioni conflittuali e tenendo conto del carattere sistemico del servizio ferroviario, tale intervallo si applica altresì alle azioni di sciopero da qualunque soggetto proclamate, che siano idonee ad incidere significativamente sul servizio nel suo insieme, cioè: scioperi nazionali di tutto il personale; scioperi locali di tutto il personale con effetti significativi sul traffico nazionale; scioperi nazionali o locali di categorie particolari (quali macchinisti, capistazione, personale viaggiante) con effetti significativi sul traffico nazionale.

3.4.3 Ai fini del rispetto della regola di cui ai paragrafi 3.4.2 e 3.7, i soggetti proclamanti sono tenuti ad informarsi del calendario degli scioperi già proclamati presso l'Osservatorio sugli scioperi nel settore dei trasporti istituito presso il Ministero dei Trasporti.

3.5 Revoca dello sciopero proclamato

3.5.1 Al fine di consentire alle Ferrovie dello Stato SpA di fornire all'utenza le informazioni di cui all'art. 2, c. 6, legge n. 146/90, la revoca delle azioni di sciopero proclamate deve avvenire, tramite comunicazione via fax, con almeno cinque giorni di anticipo rispetto alla data prevista per l'inizio dell'azione di sciopero.

3.5.2 Al fine di evitare il pregiudizio dei diritti degli utenti derivante dall'abuso di proclamazioni non seguite da scioperi (c.d. "effetto annuncio"), revoche più ravvicinate sono giustificate soltanto a seguito di un invito della Commissione, della convocazione da parte di Pubblica Autorità ovvero dall'avvio di procedure di composizione del conflitto, ovvero ancora del raggiunto accordo fra le parti.

3.6 Franchigie

I periodi di franchigia, nei quali non potranno essere effettuati scioperi, sono i seguenti:

- dal 18 dicembre al 7 gennaio;
- dal giovedì precedente la Pasqua fino al giovedì successivo;

- dal 24 aprile al 2 maggio;
- dal 27 giugno al 4 luglio;
- dal 27 luglio al 3 settembre;
- dal 30 ottobre al 5 novembre;
- dal terzo giorno precedente al terzo giorno successivo le consultazioni elettorali politiche nazionali, europee, referendarie nazionali, nonché le consultazioni elettorali regionali e amministrative che riguardino un insieme di Regioni, Province e Comuni con popolazione complessiva superiore al 20% della popolazione nazionale;
- dal giorno precedente al giorno successivo le elezioni politiche suppletive, o le elezioni regionali ed amministrative parziali non rientranti nel punto precedente, limitatamente al traffico ferroviario locale.

Il giorno iniziale e quello finale dei periodi suindicati sono compresi nella franchigia.

Nei periodi di franchigia l'azienda si asterrà dall'intraprendere iniziative atte a turbare significativamente il normale funzionamento delle relazioni industriali.

3.7 Divieto di scioperi concomitanti

Non sono ammessi gli scioperi concomitanti, anche se a sovrapposizione parziale, con astensioni dal lavoro già proclamate agli stessi livelli territoriali, e per gli stessi giorni ed orari, in altri settori del trasporto (aereo, automobilistico o ferroviario di linea, di navigazione di linea). Anche in questo caso, si applica la previsione di cui al punto 3.4.3.

3.8 Sospensione dello sciopero

Gli scioperi di qualsiasi genere, proclamati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi in caso di avvenimenti di particolare gravità o di calamità naturali.

4. Prestazioni indispensabili

4.1 Garanzia minima

Le prestazioni indispensabili di seguito definite costituiscono garanzia minima dei diritti degli utenti. Di conseguenza, l'eventuale predisposizione di servizi aggiuntivi sulla base della valutazione dell'azienda e sotto la sua responsabilità costituisce un rafforzamento di tale garanzia conforme allo spirito della legge n. 146/1990.

4.2 Arrivo a destino

Ha carattere generale la regola in base alla quale i viaggiatori partiti od in viaggio durante lo sciopero devono poter comunque raggiungere in condizioni di normalità e di sicurezza la stazione di destinazione del treno, fatto salvo quanto stabilito nel successivo paragrafo 4.3.2.

La regola vale per tutti i treni già in viaggio al momento in cui ha inizio lo sciopero e per tutti i treni comunque partiti durante lo sciopero. La regola vale anche per i treni partiti dall'estero ed in viaggio sul territorio nazionale durante lo sciopero; essa si applica altresì alla circolazione dei treni che trasportano merci deperibili o animali vivi.

L'azienda non può comandare un numero di lavoratori che superi quello strettamente necessario alla partenza ed al transito dei treni garantiti di cui ai punti 4.3.1 e 4.3.2. E' compito dell'azienda valutare, tenendo conto sia dei lavoratori non scioperanti sia di quelli comandati, se e quanti treni, oltre quelli garantiti, è possibile far partire ed arrivare a destino, nonostante lo sciopero in corso.

4.3 Prestazioni indispensabili degli addetti alla circolazione dei treni passeggeri

4.3.1 Nei giorni feriali, devono essere assicurati servizi adeguati nelle fasce orarie di massima utenza dei pendolari (6-9, 18-21). I servizi minimi previsti in tali fasce (e riportati nell'orario ufficiale delle Ferrovie dello Stato SpA) devono essere potenziati di almeno

un treno (rispetto al numero dei treni garantiti riportati nell'Orario ufficiale - ed. inverno - 1997/1998) sulle linee principali di ogni compartimento, negli spazi orari terminali di ciascuna delle due fasce.

4.3.2 Nei giorni feriali e festivi, deve essere assicurata la circolazione di treni a lunga percorrenza nella misura minima di tre coppie di treni al giorno sulle principali direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest, una almeno delle quali della categoria Intercity. Qualora sia garantita la possibilità di adeguate coincidenze per la prosecuzione del viaggio, alcuni di questi treni, sulle direttrici Nord-Sud, potranno avere destinazione limitata a Roma (ed a corrispondente stazione sulla linea adriatica). Quando, sulle direttrici indicate, il servizio è assicurato da treni internazionali, il loro numero va in diminuzione dei treni a lunga percorrenza garantiti.

Vanno inoltre garantiti i treni straordinari nazionali ed internazionali del trasporto religioso o di malati la cui effettuazione sia già stata concordata con gli utenti interessati.

4.3.3 Qualora le parti pervengano ad un accordo in proposito, valutato idoneo dalla Commissione, i servizi previsti al paragrafo 4.3.2, nell'ambito delle vertenze per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro, potranno essere soppressi nel corso di scioperi proclamati nei giorni festivi. In questo caso il preavviso dovrà essere di almeno venti giorni, fermo restando il criterio del regolare arrivo a destinazione dei treni in viaggio al momento di inizio dello sciopero o comunque partiti durante lo sciopero. La Commissione valuterà le proposte di servizi automobilistici sostitutivi avanzate dalle Ferrovie dello Stato SpA.

4.4 Prestazioni indispensabili degli addetti ai servizi strumentali

4.4.1 Il personale addetto ai servizi collegati alla circolazione dei treni passeggeri da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa (in particolare: manutenzione, assistenza, informazione, servizi telematici, prenotazione e vendita biglietti) è tenuto ad erogare le prestazioni indispensabili atte ad assicurare il regolare funzionamento della circolazione dei treni garantiti a norma dei precedenti paragrafi 4.1, 4.2 e 4.3.

4.4.2 La regola di cui al paragrafo precedente si applica anche al personale addetto ai servizi delle Ferrovie dello Stato destinati al traghetto di treni passeggeri, nonché di altri treni, che trasportino merci deperibili e/o animali vivi.

5. Informazioni all'utenza

5.1 Informazioni sui treni garantiti

Secondo quanto previsto dall'art. 2, c. 6, legge n. 146/90, le Ferrovie dello Stato SpA dovranno pubblicare negli orari ufficiali l'elenco dei treni garantiti, con le eventuali limitazioni di percorrenza. Ove le nuove regole intervengano dopo la stampa degli orari stessi, sarà cura dell'Azienda predisporre e diffondere l'opportuna informazione aggiuntiva, che dovrà essere accessibile anche nelle agenzie autorizzate alla vendita dei biglietti ferroviari.

5.2 Informazioni sul servizio durante lo sciopero

La puntuale informazione agli utenti sulle modalità del servizio durante lo sciopero, ed in particolare sui treni di cui è assicurata in concreto la circolazione, dovrà essere fornita tempestivamente.

Tali obblighi di informazione all'utenza da parte dell'Azienda non possono ritenersi assolti con la sola predisposizione di comunicati affidati alla stampa od ai mezzi radio-televisivi. In caso di sciopero dovranno essere attivati servizi efficienti di informazione telefonica, nelle stazioni, nonché a bordo dei treni.

5.3 Organici per l'informazione

Al fine di garantire agli utenti l'efficienza dei servizi di informazione di cui al paragrafo precedente, la Ferrovie dello Stato SpA dovrà predisporre un adeguato organico di emergenza, anche comandando temporaneamente personale da altri comparti organizzativi.

LA COMMISSIONE

INVITA

le Ferrovie dello Stato SpA ad assumere i provvedimenti idonei ad attuare la prescrizione dei servizi minimi di cui ai punti 4.3.1 e 4.3.2;

INVITA

altresì le Ferrovie dello Stato SpA a fornire idonea e tempestiva informazione sui treni garantiti di cui sopra in tutte le sedi opportune, in attesa della predisposizione del nuovo Orario ufficiale dei treni;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, all'Osservatorio sugli scioperi nel settore dei trasporti, alle Ferrovie dello Stato SpA, alla associazione AGENS, alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, UILT-UIL, Fisafs-Cisal, Sma-CONFSAL, Comu, UCS, UGL Trasporti, FLTU CUB, FISAST-CISAS, RdB Trasporti ed alle Organizzazioni degli utenti Movimento Federativo Democratico, Assoutenti, Codacons, Associazione Consumatori ed Utenti - Agrisalus, Assoconsumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa Cittadino, Unione Nazionale Consumatori, ADOC, Adiconsum, Federconsumatori, Lega Consumatori ACLI, Federazione Nazionale Cittadino.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 97/722-16.1) Applicazione sanzioni - informativa INPS

(Seduta del 13.11.1997)

LA COMMISSIONE

in riferimento all'applicazione delle sanzioni collettive ed individuali previste dall'art. 4, adotta, unanime, la seguente delibera.

PREMESSO

che l'art. 4 della l. n. 146/1990 prevede nei commi 1 e 2 la devoluzione degli importi delle sanzioni individuali e collettive all'INPS - gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria;

che, con delibera n. 97/267 del 10 aprile 1997, la Commissione ha ribadito la doverosità dell'applicazione delle sanzioni ex art. 4, c. 2 e 3, nei confronti delle organizzazioni proclamanti a seguito di delibera di valutazione negativa adottata dalla stessa Commissione ai sensi dell'art. 13, c. 1, lett. c), l. n. 146/1990;

che la Commissione si propone di monitorare l'effettiva applicazione delle sanzioni da parte delle aziende o degli enti interessati;

CHIEDE

allo stesso INPS di fornire ogni informazione utile in ordine alla consistenza del predetto Fondo per la gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, con particolare riferimento alle fonti, ai tipi di sanzione e all'entità dei versamenti intervenuti nel corso del biennio 1996-1997;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente dell'INPS.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 16.3) Codice di autoregolamentazione per l'astensione degli avvocati dalle udienze

(Seduta del 12.6.1997)

LA COMMISSIONE

su proposta del Prof. Ghezzi e Santoni, ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

PREMESSO

che, in data 11 giugno 1997, l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana ha trasmesso copia del codice di autoregolamentazione dell'astensione collettiva degli avvocati dall'attività giudiziaria adottato in data 6 giugno 1997 congiuntamente dal predetto Organismo e dall'Unione delle Camere Penali Italiane;

che, in data odierna, l'Unione delle Camere Penali Italiane ha espresso l'avviso - richiamandosi alla sent. n. 171/1996 della Corte costituzionale - che "l'astensione degli avvocati non rientri per la sua morfologia, nei meccanismi procedurali degli artt. 8, 9, 10, 12 e 14 della legge n. 146" e che "per questi motivi l'autoregolamentazione approvata non è in alcun modo soggetta alle valutazioni della Commissione di garanzia";

CONSIDERATO

che la l. n. 146/1990, all'art. 1.2, lett. *a*), individua "l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione" come un servizio pubblico essenziale rientrante nel campo di applicazione della legge medesima;

che va ricordato come la Corte costituzionale nella sentenza n. 171/1996 abbia affermato l'esigenza del rispetto di un congruo termine di preavviso e di un ragionevole limite temporale nelle proclamazioni di astensioni dalle udienze degli avvocati, nonché di strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione;

che non può considerarsi, pertanto, corretto il riferimento alla sent. n. 171/1996 della Corte costituzionale contenuto nella comunicazione dell'Unione delle Camere Penali Italiane, come confermato dalla formulazione letterale del par. 3.5 del Considerato in diritto della sent. n. 171 ("...l'astensione di avvocati e procuratori non rientra compiutamente, per la sua morfologia, nei meccanismi procedurali previsti dagli artt. 8, 9, 10, 12, 13 e 14 della legge n. 146");

che, pertanto, deve ribadirsi ancora una volta la soggezione delle astensioni degli avvocati dalle udienze - quantunque qualificate come esercizio di facoltà ricompresa nel diritto di associazione - almeno ai principi fondamentali della l. n. 146/1990; principi tra i quali non può non ricomprendersi, perlomeno con riguardo alle lettere *a*) e *c*) dell'art. 13, l'intervento della Commissione di Garanzia (cfr. delibera del 5 giugno 1997);

che, con riferimento al codice in esame, deve rilevarsi come esso contenga esplicita ed apprezzabile previsione del rispetto di un termine di preavviso non inferiore a dieci giorni e dell'indicazione della durata (art. 2);

che, tuttavia, come già analogamente rilevato nella delibera dell'11 luglio 1996 che valutava inidoneo un precedente codice dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, manca, all'interno del documento in esame, una predeterminazione della durata delle singole astensioni, informata al principio di progressività delle azioni di protesta e cioè con astensioni distanziate tra loro nel tempo (regola sull'intervallo minimo) e di durata di volta in volta maggiore, ma sempre determinata entro limiti ragionevoli;

che, in tema di soggetti destinatari delle proclamazioni di astensione (art. 2.2), è prevista la comunicazione, tra gli altri, "al Ministro o ai Ministri competenti";

che deve rilevarsi come venga così a gravare in modo anomalo su questo soggetto pubblico quel dovere di informare delle predette proclamazioni l'utenza interessata che dovrebbe, invece, ricadere sui soggetti proclamanti;

che, con riferimento ai casi in cui le organizzazioni proclamanti non sono tenute al rispetto del termine di preavviso (art. 2.3), la formula "astensioni proclamate in difesa... delle garanzie essenziali del processo" vada intesa come ricompresa nelle ipotesi immediatamente precedenti ("difesa dell'ordine costituzionale" e reazione a "gravi attentati ai diritti fondamentali dei cittadini");

che deve rilevarsi la genericità dell'espressione contenuta nell'art. 3.2 del codice in merito all'esigenza che, nell'ambito del processo penale, il difensore che non intenda aderire al processo, comunichi prontamente la sua non adesione; e ciò in quanto non risulta individuato con esattezza il soggetto destinatario di tale comunicazione;

che più in generale, deve rilevarsi l'anomalia di una soluzione che pone un dovere di informazione, quale una vera e propria prestazione personale a carico di soggetti che non intendano aderire all'astensione;

che tali doveri gravanti su soggetti non aderenti alle astensioni non possono intendersi se non come generici richiami ai doveri di correttezza professionale propri dell'ordinamento deontologico forense;

che, in ogni caso, a favore dei non aderenti all'astensione restano intatti gli strumenti di reazione giurisdizionale richiamati da ultimo nella delibera n. 265/97-344 dell'8 maggio 1997;

che, con riferimento alle prestazioni essenziali individuate agli artt. 4 lett. *a*) e 5 pare apprezzabile lo sforzo di definizione di tali prestazioni, specie con riferimento alla preoccupazione di impedire che si utilizzi strumentalmente l'astensione al fine di far decorrere i termini di prescrizione e di custodia cautelare;

che, tuttavia, permane, anche sotto questo profilo, il rischio di un concreto avverarsi di codesto evento temuto quando il processo, come nella prassi ben può accadere, venga rinviato o rimesso a nuovo ruolo;

che, in ogni caso, a questo proposito deve rilevarsi come la previsione dell'art. 4 lett. *b)* ed *e)*, consentendo comunque, astensioni con imputati detenuti, si pone in contrasto con la lettera e con la *ratio* della l. n. 146/1990 che ha inteso garantire il servizio essenziale dell'amministrazione della giustizia "con particolare riferimento ai processi con imputati detenuti";

che tale possibilità di astensioni degli avvocati in processi con imputati detenuti è contraddetta, nello stesso codice in esame, dalle previsioni delle lett. *c)* e *d)*, ispirate alla *ratio* di non sacrificare in alcun caso il bene supremo della libertà personale;

che deve essere comunque, ricompresa, nell'ambito delle prestazioni essenziali, con riferimento ai processi civili, la garanzia dei procedimenti *ex art.* 28 l. n. 300/1970, nella fase della cognizione sommaria e di quelli aventi ad oggetto licenziamenti individuali e collettivi e trasferimenti;

che, come già rilevato, in occasione della delibera dell'11 luglio 1996, i codici di autoregolamentazione devono contenere, ai sensi dell'art. 2.1 l. n. 146/1990, la previsione delle sanzioni per il caso di violazione delle proprie prescrizioni;

che, in attesa dell'adozione di specifiche prescrizioni sul punto, devono ritenersi comunque applicabili, in caso di violazioni della disciplina legale (preavviso e durata) e dello stesso codice in oggetto (prestazioni indispensabili) compiute in occasione di astensioni dalle udienze, le sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento forense;

INVITA

l'Unione delle Camere Penali Italiane e l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana a rivedere ed integrare il codice di autoregolamentazione adottato il 6 giugno 1997, alla luce delle osservazioni sopra formulate e a ritrasmetterlo alla Commissione per una nuova valutazione;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Ministro di Grazia e Giustizia, al Consiglio Nazionale Forense, all'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana ed all'Unione delle Camere penali.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 98/184-12. Ministero dei Beni Culturali (pos. 1714)

(Seduta del 26.3.1998)

LA COMMISSIONE

su proposta dei Proff. Galantino e Santoni ha adottato, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

1- che con delibera n. 6.4 del 2 maggio 1996 la Commissione ha invitato l'Amministrazione del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e le parti sindacali ad integrare l'accordo decentrato a livello nazionale del 31 ottobre 1995 sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero secondo le indicazioni formulate dalla Commissione;

2- che tra le modifiche da apportare all'accordo decentrato nazionale sopra richiamato vi è quella relativa alle Biblioteche Universitarie ritenute dalla Commissione, per costante orientamento, Enti erogatori di prestazioni indispensabili vincolati, pertanto, a garantire in caso di sciopero non soltanto la vigilanza dei beni custoditi ma anche la fruizione degli stessi;

3- che il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali con nota del 16 gennaio 1997 prot. n. 935 (pos. n. 1126) ha trasmesso una proposta di integrazione dell'accordo nazionale decentrato del 16 maggio 1995 secondo le indicazioni della Commissione;

4- che con la nota del 16 gennaio 1997 sopra richiamata il Ministero dei Beni Culturali ha chiesto alla Commissione di esperire un tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 13, lett. a, l. n. 146/1990, stante l'impossibilità delle parti di pervenire ad un accordo;

5- che in data 26 giugno 1997 la Commissione ha proceduto all'audizione delle seguenti parti:

Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL, UIL, USPPI, UNSA e Rdb;

6- che nel corso dell'audizione le parti hanno espresso posizioni divergenti manifestando le Organizzazioni Sindacali, ad eccezione dell'USPPI, dissenso rispetto ai contenuti della proposta ministeriale nei seguenti termini:

- a) le Biblioteche Universitarie sono tenute a garantire il solo servizio essenziale di vigilanza sul patrimonio librario in caso di sciopero, ma non quello della fruibilità dello stesso, in quanto a tale compito provvedono le Biblioteche di Facoltà;
- b) le Biblioteche Universitarie non sono legate da un nesso di strumentalità con le attività didattiche di ateneo;

7- che la Commissione, in considerazione della perdurante mancata intesa fra le parti, in data 23 ottobre 1997, con deliberazione n. 97/675 ha formulato una proposta integrativa dell'accordo nazionale decentrato del 31 ottobre 1995 del Ministero dei Beni Culturali per la parte relativa alle biblioteche universitarie:

8- che la Commissione ha trasmesso il testo della proposta alle parti e alle seguenti Organizzazione degli utenti: Movimento Federativo Democratico, CODACONS, Associazione Consumatori Utenti Agrisalus, Assoutenti, Comitato Difesa Consumatori, Movimento Consumatori, Movimento Cittadino, Unione Nazionale Consumatori, Adoc, Adiconsum, Assoconsumatori, Federconsumatori, Lega Consumatori ACLI;

9- che le parti e le organizzazioni degli utenti non hanno fatto pervenire alla Commissione alcuna osservazione sulla proposta;

RILEVATO

che, con delibera n. 97/279 del 24 aprile 1997, la Commissione ha definito le procedure da seguire nei casi in cui si rilevino necessità di revisione o di adeguamento delle regole previste da accordi o da proposte sostitutive della Commissione;

FORMULA DEFINITIVAMENTE LA SEGUENTE PROPOSTA

a) le Biblioteche Universitarie al fine di assicurare in caso di sciopero il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati ed in quanto Enti, al pari delle altre biblioteche, tenuti a rendere il proprio servizio ai cittadini, compresi gli studenti universitari, erogano le seguenti prestazioni indispensabili:

- 1) vigilanza sui beni culturali in esse custoditi;
- 2) sicurezza e funzionamento degli impianti;
- 3) possibilità di consultazione dei testi in caso di sciopero;

b) per la fruizione da parte dell'utenza dei servizi delle Biblioteche Universitarie, al fine di garantire gli esami conclusivi dei cicli di istruzione previsti dall'art. 1, l. n. 19.11.1990, n. 340, dovrà in caso di sciopero essere garantita l'apertura di almeno una sala di lettura con una durata delle prestazioni non inferiore al 30% di quelle effettuate secondo il normale orario di lavoro, assicurando, entro tali limiti, i seguenti servizi:

- 1) vigilanza in sala di lettura;
- 2) distribuzione del materiale librario;
- 3) controllo sull'accesso degli utenti;
- 4) informazione bibliografica;

c) le qualifiche e le professionalità che formano i contingenti minimi in caso di sciopero, sono così individuate:

- n. 1 addetto al servizio di vigilanza (IV o V qualifica);
- n. 1 coadiutore amministrativo (IV o V qualifica);
- n. 1 funzionario direttivo (VIII o IX qualifica).

Il contingente così individuato non potrà essere inferiore a n. 3 unità;

d) lo sciopero non potrà essere di durata superiore ad una giornata lavorativa all'inizio di ogni vertenza e successivamente di durata superiore a due giornate lavorative; gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgeranno in un unico periodo di ore continuative riferito a ciascun turno.

In caso di scioperi distinti nel tempo, l'intervallo tra un'azione di sciopero e l'altra non dovrà essere inferiore a 10 giorni, come previsto dall'art. 4 della proposta della Commissione del 14 settembre 1995, come integrato dalla proposta del 22 gennaio 1998;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Ministro dei Beni Culturali ed Ambientali, all'ARAN, al Ministro dell'Università ed ai Rettori delle Università e degli Istituti di Istruzione, alle Organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, DIRSTAT, USPPI, RdB, nonchè alle Organizzazioni degli utenti.

Relazione ai Presidenti delle Camere
sulla conflittualità nel Comparto "Scuola"

(11 giugno 1992)

1.-

A seguito dell'interruzione delle trattative per il rinnovo contrattuale (16.4.1992), nel comparto scuola si è registrato un notevolissimo incremento della conflittualità, il quale ha trovato espressione nella proclamazione di numerose iniziative di sciopero nazionale e locale, nonché nel ricorso, da parte di talune OO.SS., a forme di lotta suscettibili di mettere in pericolo il regolare svolgimento degli scrutini finali, o, comunque, non rispettose del protocollo d'intesa del 25.7.1991. A testimonianza dell'acutezza del conflitto, è, inoltre, da menzionare la decisione di una sigla sindacale e l'intenzione manifestata da altre organizzazioni di revocare il consenso dalle medesime prestato al protocollo d'intesa appena citato.

In considerazione dell'aumento della tensione nel comparto, e dei suoi possibili riflessi sui diritti garantiti ad un'utenza particolarmente bisognosa di tutela, quale l'utenza scolastica, la Commissione di Garanzia, nella seduta del 7 maggio 1992, ha deciso di procedere all'audizione delle parti.

Ascoltate queste ultime, la Sottocommissione che ha proceduto alle audizioni ha acquisito la documentazione e le memorie trasmesse dalle parti.

Nella seduta dell'11.6.1992, la Commissione, sentiti i membri della Sottocommissione e visti i documenti trasmessi nel frattempo dalle parti, considerato il particolare rilievo nazionale del conflitto, ha approvato la presente relazione, da trasmettere, ai Presidenti dei due rami del Parlamento, unitamente ai documenti trasmessi dall'Amministrazione e dalle organizzazioni sindacali.

2.-

Lo sviluppo del conflitto e le posizioni, rispettivamente, assunte dai soggetti in esso coinvolti risultano diffusamente dalla documentazione allegata, cui, pertanto, si fa rinvio.

In questa sede, è opportuno soffermarsi sugli aspetti che attengono alle competenze demandate alla Commissione dalla legge 146, soprattutto nella prospettiva della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti all'utenza.

3.-

In relazione a tali aspetti, si impone una considerazione di ordine preliminare.

In particolare, deve sottolinearsi che la tenuta del "sistema" delineato dalla legge 146/1990 - soprattutto nella delicatissima fase del suo rodaggio - rischia di essere messa in pericolo, se - a causa di situazioni abnormi - la conflittualità superi i suoi limiti fisiologici.

L'esattezza di questa osservazione è confermata dal conflitto determinatosi nella scuola. Il quale, trova la sua ragione ultima nel notevolissimo ritardo registratosi nella contrattazione triennale; in conseguenza del quale, il nuovo contratto, alla distanza di un anno e mezzo dalla sua decorrenza giuridica, non è stato ancora concluso.

A tale ritardo hanno verosimilmente contribuito ragioni diverse: dai ritardi di precedenti vicende negoziali, all'impatto della legge 146, la quale ha richiesto la messa a punto di moduli procedurali diversi da quelli consueti; dall'andamento complessivo del negoziato, alla particolare congiuntura politica in cui si è sviluppata la fase finale del negoziato medesimo.

Quello che è certo è che il primo strumento di tutela dei diritti dell'utenza è rappresentato dalla prevenzione; e che una contrattazione periodica la quale registri così vistosi ritardi non può non accrescere la conflittualità, sottoponendo a tensioni molto forti i dispositivi messi a punto dalla legge per regolare, in funzione della tutela degli utenti, la dinamica dei conflitti collettivi.

4.-

Stando ai documenti prodotti dai sindacati, all'asprezza dell'attuale conflitto avrebbe, in misura rilevante, contribuito l'andamento della trattativa nel merito e la laboriosità della fase preparatoria che l'ha preceduta. L'uno e l'altra, infatti, hanno ingenerato nelle OO.SS. la convinzione che le cadenze procedurali fossero dettate da intenti defatigatori, essendo rivolte a procrastinare il confronto sulla parte economica del contratto.

5.-

In relazione alla fase preparatoria, non può non rilevarsi che alcune difficoltà di avvio sono state dovute all'impatto della legge 146/1990 sul preesistente impianto legislativo.

Da parte sindacale, si è, infatti, talora - anche insistentemente - contestata la subordinazione della trattativa "nel merito" alla previa elaborazione dei codici di autoregolamentazione ed alla valutazione degli stessi da parte della Commissione di Garanzia, nonché alla

determinazione pattizia delle prestazioni indispensabili di cui agli artt. 10 D.P.R. 395/1988 e 2, comma 2, legge 146/1990.

In proposito, è da rilevare che la legge 146, da un lato, ha fissato un termine semestrale per la conclusione degli accordi e contratti di cui all'art. 2, comma 2 (art. 19, comma 1), d'altro lato, ha inteso mantenere in vita la sequenza di cui all'art. 11 della legge-quadro 93/1983. Essa, infatti, ha espressamente previsto che il Governo verifichi, come condizione per l'inizio delle procedure contrattuali, che le Organizzazioni sindacali si siano dotate di codici di autoregolamentazione del diritto di sciopero (art. 15).

Deve, inoltre, ricordarsi che, in base all'art. 2, comma 4, Legge 146, "... i codici di autoregolamentazione vengono comunicati tempestivamente alla Commissione a cura delle parti interessate".

Diversa questione è se - in presenza di un accordo sulle prestazioni indispensabili, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia - la condizione fissata dalla norma adempia ad una funzione sostanziale. In favore della risposta negativa potrebbe addursi la considerazione che, nell'economia del disegno delineato dalla legge 146, i codici sembrano prevalentemente chiamati ad una funzione di supplenza: fissando standards destinati a valere fino a quando non intervenga una disciplina pattizia valutata idonea dalla Commissione.

Resta, comunque, il fatto che - come ricordato - l'art. 15, legge 146 espressamente subordina alla definizione dei codici l'apertura delle procedure contrattuali. E', inoltre, da rilevare che, nella specie, la perdurante esigenza di codici di autoregolamentazione era confermata dagli allegati al protocollo d'intesa del 25.7.1991: dall' allegato 1, che ha espressamente previsto la definizione dei codici predetti "da parte delle Confederazioni e delle organizzazioni sindacali", ribadendo, altresì, la "necessità del giudizio di idoneità da parte della Commissione di Garanzia"; dall' allegato 2, contenente la dichiarazione d'impegno di parte pubblica, nel quale figura la seguente dizione preliminare: "da sottoscrivere dopo che la Commissione di Garanzia ha giudicato 'idoneo' il codice di autoregolamentazione del diritto di sciopero".

I nuovi codici dei Sindacati firmatari del protocollo (sostitutivi di quelli precedentemente dichiarati inidonei) sono stati trasmessi alla Commissione tra l'ottobre 1991 ed il gennaio 1992 (12.10.1991: GILDA-UNAMS; 12.10.1991: CISAL Scuola; 17.12.1991: SNS-CGIL, SINASCEL-CISL, SISM-CISL ed UIL-SCUOLA; 19.12.1991-16.1.1992-22.1.1992: SNALS-CONFSAL; 14.1.1992: CISNAL-Scuola; 15.1.1992: CONFEDIR-Scuola). Essi sono stati valutati idonei dalla Commissione nelle sedute del 4.11.1991 e del 30.1.1992.

Quanto all'andamento del negoziato "nel merito" - apertosi il 4 febbraio 1992 e conclusosi, con l'interruzione delle trattative, il successivo 16 aprile -, da parte sindacale si lamenta l'atteggiamento dilatorio tenuto dalla delegazione governativa. Secondo la memoria unitaria prodotta da SNS-CGIL, SINASCEL-CISL, SISM-CISL ed UIL-SCUOLA, nel periodo suddetto avrebbero avuto luogo ben 22 incontri a livello tecnico e politico, nei quali il Governo avrebbe impegnato le controparti nella discussione di un articolato complesso, ma "scarsamente concludente", "opponendo sistematicamente un netto rifiuto a quantificare la proposta economica, pur nei limiti imposti dalla legge finanziaria, che i sindacati avevano assunto nel formulare le loro richieste". In un'altra memoria sindacale (quella dell'A.N.P.: Associazione Nazionale Presidi) si afferma che a nessuna delle riunioni (formali ed informali) susseguitesi nell'arco di tempo di cui s'è detto avrebbero presenziato i responsabili del Ministero del Tesoro, i quali - senza confrontarsi con i Sindacati e senza orientare le scelte dei rappresentanti delle altre Amministrazioni - si sarebbero limitati a "porre veti dall'esterno".

La documentazione in possesso di questa Commissione non consente di valutare la fondatezza delle censure appena riferite.

Eccessivamente severo appare, comunque, l'addebito di inconcludenza, se si considera che sulla parte normativa del contratto, elaborata nel corso di tale negoziato, le parti hanno registrato una "significativa convergenza" (secondo quanto riferisce il Comunicato del Governo del 19 marzo 1992). Tanto che, sempre in data 19.3.1992, nella dichiarazione inserita in calce al predetto Comunicato del Governo, le organizzazioni sindacali potevano dichiarare di "concordare" su essa.

E', peraltro, da rilevare che, in sede di negoziato, le parti non hanno raccolto un'importante indicazione offerta dal protocollo d'intesa. Ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 4, il quale recita: "le parti convengono sull'opportunità che in sede di Accordo di Comparto sia esaminata la possibilità di prevedere che la programmazione e l'effettuazione di azioni di sciopero ovvero l'emanazione di provvedimenti riguardanti conflitti in atto di particolare rilevanza possano essere preceduti da un tentativo di conciliazione davanti ad appositi organismi da costituirsi presso i Provveditorati agli Studi per i conflitti a livello locale, o presso il Ministero della Pubblica Istruzione per quelli a livello nazionale".

La Commissione - in considerazione del fatto che strumenti del genere, raffreddando e contribuendo a prevenire i conflitti, rafforzano la tutela dell'utenza - auspica che, nel prosieguo della trattativa, le parti ne prevedano la concreta realizzazione.

6.-

Il punto che ha decretato il fallimento della trattativa è rappresentato dalla parte economica.

Nelle memorie inviate alla Commissione, le OO.SS. fanno riferimento ad affidamenti ricevuti dal Governo in merito al recupero del potere di acquisto delle retribuzioni con riferimento all'anno solare 1991.

Tali affidamenti - sempre stando ai documenti di cui sopra - sarebbero - tra l'altro - suffragati:

a) dagli impegni assunti dal Governo nella riunione di palazzo Vidoni del 4.6.1991, e - in particolare - dalla dichiarazione del Ministro della Pubblica Istruzione, secondo cui: la trattativa per il rinnovo del contratto si sarebbe attivata "comunque entro l'autunno", ed il contratto stesso avrebbe avuto "decorrenza giuridica ed economica dall'1.1.1991";

b) dal comunicato 19.3.1992, nel quale il Governo dichiarava "la necessità che il rinnovo del contratto (corrispondesse) agli impegni presi precedentemente con i sindacati della scuola per quanto riguarda il 1991 e a quanto previsto dalla definizione dei tassi programmati di

inflazione per il 1992/93".

Delle due dichiarazioni, più significativa sembra la seconda, nella quale si fa espresso riferimento ad impegni assunti in precedenza con i sindacati, relativamente al 1991.

Dalla documentazione trasmessa alla Commissione non è dato dedurre con sicurezza il contenuto di tali impegni.

Tuttavia, che il richiamo ad essi fosse tale da rassicurare le Organizzazioni sindacali è confermato dalla dichiarazione dalle stesse inserita in calce al comunicato governativo che lo conteneva. In tale dichiarazione, si legge, infatti, quanto segue: "Le organizzazioni sindacali (...) acquisiscono l'impegno del Governo relativo alla vigenza contrattuale e alla parte economica relativa agli anni 91/92/93".

Pertanto, quand'anche - per ipotesi - si sostenesse che la dichiarazione governativa non avesse il pregnante significato attribuitole dalle Organizzazioni sindacali, non potrebbe non rilevarsi che - nonostante la durata della fase preliminare e l'intensità della trattativa finale - su un punto così rilevante sarebbero mancati chiarimenti idonei a dissipare tempestivamente possibili equivoci. Con la conseguenza che, quando, nella riunione del 14 aprile, il Governo ha sottoposto il proprio documento di parte economica alle OO.SS., queste hanno potuto ritenere che fossero stati disattesi impegni precedentemente assunti (v., in particolare: la memoria SNALS e la citata memoria di SNS-CGIL, SINASCEL-CISL, SISM-CISL ed UIL-SCUOLA).

I termini del dissenso tra le parti sono così espressi dal documento governativo da ultimo citato: "le organizzazioni sindacali (...) hanno posto come premessa per la continuazione delle trattative sugli aspetti economici il recupero della parte del tasso di inflazione relativo all'anno 1991 non coperta dall'indennità integrativa speciale"; il che - stando allo stesso documento - importerebbe un recupero dello 0,9% (con esigenza, rispetto alle disponibilità finanziarie offerte dal Governo, di un ulteriore finanziamento di 340 miliardi).

7.-

Per completare il quadro, è da notare che alla chiarezza dei rapporti nel comparto non ha contribuito l'atteggiamento tenuto dal Governo relativamente alla pubblicità da assicurare al protocollo d'intesa sulle prestazioni indispensabili.

Infatti, soltanto il 15 gennaio 1992, il Ministero della Pubblica Istruzione ha provveduto a trasmettere il testo del predetto protocollo a tutti i Provveditori agli studi e Sovrintendenti scolastici, perché questi, a propria volta, ne trasmettessero copia alle dipendenti istituzioni scolastiche. A ciò è da aggiungere che la formula di trasmissione ("per opportuna e doverosa informazione") non era certo la più idonea - come rilevato dalla Commissione nella seduta del 20.2.1992 - a chiarire ai destinatari la portata dell'atto loro inviato e la natura degli adempimenti conseguenti loro rimessi.

E', bensì, vero che, in base a quanto concordato dalle parti firmatarie, le norme contenute nel protocollo, in quanto parte integrante dell'accordo del comparto "Scuola" per il triennio 1991-1993, sono destinate a confluire nel relativo D.P.R. di recepimento. E', però, del pari, vero - come, peraltro, conferma l'art. 5, comma 1, del protocollo - che, nelle more della definizione dell'accordo predetto, gli standards da esse individuati, concorrendo alla specificazione della disciplina di cui all'art. 2, comma 2, legge 146, debbono, comunque, ricevere applicazione.

D'altra parte, è proprio dal protocollo che la Commissione è tenuta ad attingere i canoni di valutazione da applicare nell'esercizio della competenza contemplata dalla lettera c) dell'art. 13 legge 146 (valutazione del comportamento dei soggetti che proclamano lo sciopero o vi aderiscono).

Su queste basi, l'esigenza di assicurare a tale atto, tempestiva ed adeguata diffusione non può essere revocata in dubbio.

In relazione a questo profilo, è - ad ogni modo - da segnalare che, a quanto risulta dal documento inviato dal Ministro della Pubblica Istruzione a questa Commissione il 16.5.1992, il Ministero - facendo seguito ad un invito in tal senso rivoltogli dalla Commissione - avrebbe avviato il procedimento rivolto all'emanazione di un autonomo provvedimento di ricezione del protocollo.

8.-

Concludendo la presente relazione, la Commissione deve sottolineare, con forza, l'esigenza che ci si adoperi con il massimo impegno perché la trattativa venga sollecitamente ripresa e conclusa. Solo così, infatti, può rimuoversi alla radice la causa del conflitto. Il quale - come si è detto - ha raggiunto l'attuale grado di esasperazione, in conseguenza dell'abnorme ritardo registratosi nel rinnovo contrattuale. Deve, in particolare, scongiurarsi il rischio che, superata l'"emergenza" attuale, la trattativa venga ibernata, fino a quando l'urgenza di risolvere i problemi della scuola non venga messa di nuovo sul tappeto in forme conflittuali.

In proposito, è da considerare che, nel periodo successivo alla conclusione dell'anno scolastico, le organizzazioni sindacali della scuola sono praticamente prive di strumenti di autotutela collettiva. Sarebbe, quindi, molto grave, se la parte pubblica - e, quindi, realisticamente, il nuovo Governo - non avvertisse il dovere di affrontare il problema con assoluta priorità, impegnandosi a concludere le trattative prima dell'inizio del nuovo anno scolastico.

La Commissione deve, inoltre - con fermezza - ricordare che la legge 146 è stata adottata in funzione della tutela dei soggetti più deboli - gli utenti -, in presenza di conflitti collettivi, che, svolgendosi tra soggetti diversi, possono lederne i diritti costituzionali. Tra tali diritti ed il diritto di sciopero, la legge prevede un contemperamento: demandando alle parti sociali - acquisiti i pareri delle organizzazioni dell'utenza e sotto il controllo della Commissione di Garanzia - la specificazione delle prestazioni da garantire in caso di sciopero, di cui all'art. 2, comma 2, legge 146, nonché l'individuazione delle modalità, procedure e misure contemplate dalla stessa norma.

L'erogazione delle prestazioni indispensabili ed il rispetto delle modalità concordate per assicurarle costituiscono il contenuto di un dovere legislativo, il quale si impone alle amministrazioni, ai sindacati ed al personale.

Dovere della Commissione è garantirne - nei limiti delle competenze assegnate - l'osservanza.

RELAZIONE AI PRESIDENTI DELLE CAMERE

SULL'APPARATO SANZIONATORIO

DI CUI ALLA L. N. 146/1990

(5 ottobre 1995)

Com'è noto, il legislatore del 1990, nel disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha munito la legge di uno specifico apparato sanzionatorio, finalizzato a garantire l'effettività della disciplina da esso posta. L'art. 4, in particolare, ha previsto, oltre alle sanzioni individuali da applicare ai lavoratori che scioperino in violazione della normativa legislativa e derivata (comma 1), un sistema di sanzioni collettive, rivolte a colpire le inadempienze e violazioni eventualmente poste in essere dalle organizzazioni sindacali all'atto di proclamare uno sciopero o di aderire ad esso. Tali sanzioni consistono: a) nella sospensione dei sindacati dai benefici di ordine patrimoniale di cui agli artt. 23 e 26 l. n. 300/1970 (mediante sospensione dei permessi sindacali retribuiti e devoluzione all'INPS dei contributi sindacali trattenuti dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori iscritti) (art. 4, comma 2); b) nella sospensione dalle trattative per un periodo di due mesi (art. 4, comma 3).

Non c'è bisogno di sottolineare il rilievo che, nell'economia del disegno delineato dal legislatore, assumono le sanzioni collettive. Esse - colpendo i soggetti sindacali che, contravvenendo alla disciplina positiva, provocano un'ingiustificata lesione dei diritti degli utenti - assolvono ad un'insostituibile funzione dissuasiva, in quanto propiziano comportamenti collettivi rispettosi della legge, e, quindi, non lesivi dei diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini.

Nei primi quattro anni e mezzo di vigenza della legge, tra i due ordini di sanzioni collettive sussisteva una rilevante differenza di regime; in quanto, mentre le sanzioni patrimoniali erano applicate dal datore di lavoro, la sanzione della sospensione dalle trattative era rimessa all'iniziativa della Commissione. Pertanto, l'irrogazione delle sanzioni del primo tipo non era assistita dalla garanzia dell'intervento di un organo imparziale, in posizione di indipendenza, quale la Commissione di Garanzia. Con la duplice conseguenza: a) che si registrava un "deficit" di tutela dei sindacati; b) che mancavano sicure garanzie che alla violazione corrispondesse sempre l'irrogazione della sanzione.

Concentrando, in questa sede, l'attenzione sul secondo punto, può rilevarsi che la mancata certezza in ordine all'irrogazione della sanzione in caso di comportamenti devianti rispetto alla disciplina legislativa non poteva non indebolire la tenuta della disciplina dettata dal legislatore.

Tale situazione, tuttavia, ha registrato un cambiamento di rilievo, per effetto di una sentenza di quest'anno della Corte costituzionale: la sent. n. 57/1995, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, l. n. 146/1990, nella parte in cui non prevede " che la sospensione dei benefici di ordine patrimoniale ivi previsti avvenga su indicazione della Commissione di cui all'art. 12"

Si tratta di una decisione, la quale, non solo ha accresciuto le garanzie assicurate ai soggetti collettivi coinvolti in un procedimento sanzionatorio, ma ha anche consolidato l'intero sistema legislativo. La necessità del previo intervento della Commissione di Garanzia, nei termini di cui alla sentenza appena citata, ha infatti introdotto quelle guarentigie di certezza e di imparzialità nell'irrogazione della sanzione di cui in precedenza si registrava l'assenza.

E', tuttavia, noto che, prima che il nuovo sistema potesse produrre tutti i prevedibili benefici, la sanzione della devoluzione all'INPS dei contributi sindacali è venuta meno, per effetto dell'abrogazione referendaria dell'art. 26 l. n. 300/1970: della norma legislativa, cioè, che disciplinava la trattenuta dei contributi sindacali da parte del datore di lavoro (d.P.R. 28.7.1995, n. 313).

Lo squilibrio conseguente a tale innovazione non ha bisogno di essere sottolineato: in quanto, caduta la più efficace sanzione collettiva, l'intera deterrenza risulta - in pratica - esclusivamente affidata alle valutazioni negative pronunziate dalla Commissione di Garanzia ai sensi dell'art. 13, lett. c), l. n. 146/1990. Le quali, tuttavia, avendo perduto le loro conseguenze sanzionatorie, risultano ormai provviste di un valore soltanto "morale".

Vero è che rimangono le sanzioni collettive della sospensione dalle trattative e dai permessi sindacali retribuiti. Esse, tuttavia, non possono considerarsi sufficienti. Senza contare che in taluni casi la meccanica applicazione della sospensione dalle trattative sarebbe controproducente proprio ai fini del superamento del conflitto collettivo da cui abbia tratto origine lo sciopero.

E' questa la ragione per la quale la Commissione di Garanzia sente il bisogno di segnalare la situazione al legislatore. In difetto di un congruo apparato sanzionatorio, è, infatti, prevedibile che si riduca l'area di spontanea osservanza delle regole previste dalla legge 146: con conseguente sacrificio dei diritti degli utenti dei servizi pubblici essenziali.

Nel sollecitare l'attenzione del legislatore sul problema, la Commissione richiama, infine, due punti che, a suo giudizio, meritano una specifica riflessione.

Il primo punto riguarda la concreta applicabilità delle sanzioni. Si dovrebbe, infatti, evitare che vi siano soggetti sottratti alla sanzione. Ciò accadeva, ad esempio, per il sistema stabilito dal legislatore del 1990. In quanto, la sanzione dallo stesso prevista poteva tecnicamente operare a carico dei soli sindacati che si valevano delle trattenute da parte del datore di lavoro: non quindi, delle organizzazioni sindacali che non

ricorrevano a tale sistema, ovvero di formazioni diverse od occasionali alle quali lo stesso non risultava applicabile.

Il secondo punto riguarda l'esigenza che la Commissione abbia altresì poteri sanzionatori anche nei confronti delle Amministrazioni e delle Imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali. E', infatti, da considerare che vi sono violazioni datoriali suscettibili di pregiudicare i diritti degli utenti in misura non dissimile da quelle dei sindacati dei lavoratori. Si pensi, ad esempio, all'inosservanza delle norme che impongono alle amministrazioni ed imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali di dare adeguata comunicazione agli utenti, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione del servizio nel corso dello sciopero medesimo.

Ritenendo che lo stato di cose sopra segnalato possa mettere in pericolo l'effettività della disciplina legislativa, vanificando in uno dei suoi punti nevralgici il sistema di garanzie dalla stessa posto, la Commissione ha ritenuto urgente sollevare il problema.