

RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE (1.05.98 - 30.04.99)

COMMISSIONE DI GARANZIA

Presidente: Prof. Gino Giugni

Commissari: Proff. Maria Vittoria Ballestrero, Gian Primo Cella,

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

La redazione della relazione è stata curata da Luisa Galantino

PARTE I DELLA RELAZIONE

1. Premessa.

Con la presente relazione la Commissione di garanzia riferisce ai Presidenti dei due rami del Parlamento sull'attività svolta nel periodo 1° maggio 1998 - 30 aprile 1999.

L'iniziativa si pone nel solco di un'ormai consolidata tradizione, ispirata dall'esigenza di fornire ai referenti istituzionali della Commissione un'informazione dettagliata sull'operato di quest'ultima, nonchè sullo stato di applicazione della legge n. 146/1990.

Nel periodo considerato, la Commissione - oltre alle abituali attività di valutazione di accordi, di formulazioni di proposte, di conciliazione delle parti e di valutazione di comportamenti - ha posto in essere iniziative di notevole rilevanza esterna.

Può ricordarsi innanzitutto l'organizzazione del convegno tenutosi il 17 settembre 1998 a Roma presso la sede del CNEL sul tema "Rappresentanza e rappresentatività sindacale: esperienze e prospettive della Commissione di garanzia". In tale occasione sono stati esposti i risultati di una ricerca - concretatasi in un documento di sintesi - condotta da un gruppo di studio formato, settore per settore, dai collaboratori della Commissione e coordinato dal Prof. Giorgio Ghezzi, il quale ha altresì dedicato all'argomento una specifica relazione.

L'ampio dibattito sul tema - al quale hanno partecipato molti esponenti del mondo accademico, politico e sindacale - è registrato nella pubblicazione dal titolo Sciopero e rappresentatività sindacale, Milano, 1999, la quale contiene gli Atti del convegno. In quest'ultimo è emersa con evidenza una grave lacuna della legge n.146, che se da un lato affida la determinazione delle prestazioni indispensabili alla contrattazione collettiva, dall'altro non affronta la questione della rappresentatività sindacale. Di qui le difficoltà incontrate dalla Commissione in presenza di accordi che o non sono sottoscritti da organizzazioni sindacali fortemente rappresentative ovvero - nell'ipotesi di servizi cosiddetti complessi - non vengono sottoscritti da tutte le organizzazioni rappresentanti le figure professionali che assicurano il servizio nelle diverse fasi e connessioni. Emblematico di quest'ultimo caso è il settore dei trasporti tradizionalmente interessato da più "sottoservizi", da una diffusa conflittualità - spesso derivante dalla presenza di numerose sigle sindacali dotate di notevole potere vulnerante - e dalla persistente mancanza di accordi sulle regole in importanti comparti del settore, primo fra tutti quello ferroviario, solo temporaneamente coperto dalla regolamentazione provvisoria della Commissione.

L'attività della Commissione ha assunto un'indubbia visibilità esterna anche in occasione della presentazione del disegno di legge recante "Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n.146, in materia di esercizio del

diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati".

Già nella relazione al citato disegno, si rileva l'importanza delle analisi periodiche e documentate della Commissione ai fini dell'evidenziazione degli aspetti critici della legge n.146 del 1990.

In un incontro col Ministro per la funzione pubblica la Commissione ha poi avuto modo di esprimere i propri orientamenti in tema di modifica dell'attuale disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla luce di una ormai pluriennale esperienza di applicazione della stessa.

Il disegno di legge ha recepito alcune delle indicazioni formulate ed ha ulteriormente valorizzato il ruolo della Commissione, rafforzandone sia le funzioni di prevenzione dei conflitti, sia le funzioni di controllo sull'osservanza delle regole e sull'applicazione delle sanzioni. Peraltro, sarebbe auspicabile che esso - prima di concludere il proprio iter con l'approvazione da parte del Parlamento - prevedesse il completamento dell'autonomia della Commissione anche sotto il profilo dell'entità, dell'organizzazione e della gestione del suo ruolo organico.

L'attività svolta dall'Organo di garanzia nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - oltre a caratterizzarsi per le iniziative prima ricordate, che hanno aperto spazi di costruttivo confronto con Parlamento e Governo - appare altresì significativa sotto il profilo dello svolgimento dei compiti istituzionali ad essa affidati dall'art.13 della legge n.146 del 1990.

Anzitutto va ricordata la valutazione del "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea nel sistema dei trasporti" sottoscritto il 23 dicembre 1998 fra il Ministro dei trasporti e la maggior parte delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali dei vari settori dei trasporti e delle associazioni degli utenti.

Tale Patto - volto a costruire un comune "tavolo delle regole" per l'intero settore dei trasporti - si configura come un'intesa-quadro di carattere generale, la quale contiene un "Protocollo sugli strumenti e gli obiettivi generali delle politiche di concertazione", un "Protocollo sulle regole delle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti" ed uno specifico "Accordo sulle regole per l'esercizio del diritto di sciopero". Mentre i primi due Protocolli appaiono ispirati alla prevenzione o comunque alla moderazione dei conflitti, l'Accordo integra le vigenti fonti negoziali sulle prestazioni indispensabili con alcune importanti regole soprattutto in materia di intervallo ed impegna le parti firmatarie a completare, entro un certo termine, la definizione di tutti gli accordi sulle prestazioni indispensabili. Su quest'ultima parte del Patto si è dunque focalizzato l'interesse della Commissione, la quale ha espresso, oltre al proprio apprezzamento per un accordo di indubbia importanza politica, anche una valutazione complessiva di idoneità sulle regole concordate in tema di esercizio del diritto di sciopero. La Commissione ha tuttavia formulato riserve su alcune clausole, che rischiano di introdurre una tutela diversificata dei diritti degli utenti in ragione del diverso peso dei sindacati che proclamano lo sciopero.

Merita poi di essere segnalato l'impegno profuso dalla Commissione nel promuovere accordi sulle prestazioni indispensabili - come, in particolare, quello sul trasporto locale - e nel sollecitare l'adozione di codici di autoregolamentazione da parte di lavoratori autonomi, come nel caso del servizio taxi.

Le citate regolamentazioni hanno costituito l'esito di un'intensa attività di conciliazione fra le parti svolta, per il tramite di numerose audizioni, dalla Commissione stessa.

In tale prospettiva, quest'ultima ha ritenuto di procedere alla formulazione di proposte solo nell'ipotesi in cui - nonostante le ripetute sollecitazioni rivolte

alle parti - risultasse impossibile definire in sede negoziale le prestazioni indispensabili.

Al riguardo, in primo luogo vanno ricordate la proposta integrativa per il comparto Ministeri in tema di intervallo fra azioni di sciopero proclamate dalla stessa organizzazione sindacale e la proposta di prestazioni indispensabili nel settore del Trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato.

In secondo luogo, occorre fare presente che la Commissione - con una prassi certamente innovativa - ha ritenuto necessario formulare anche proposte di livello decentrato, sostitutive o comunque integrative di accordi non valutati idonei, come è accaduto per i Provveditorati agli studi o per le Aziende sanitarie. Le proposte - sia di carattere nazionale che locale - sono state adottate secondo il consueto iter procedurale, cioè hanno acquisito il carattere della definitività solo dopo che le parti e le organizzazioni degli utenti hanno avuto la possibilità di esprimere le loro osservazioni .

Di rilievo appare poi l'attività consultiva della Commissione, la quale è stata chiamata ad esprimere una serie di pareri in tema di individuazione delle Organizzazioni degli utenti previste dall'art.2, comma 2 della legge n.146/1990, di applicazione delle sanzioni, di qualificazione di servizi pubblici essenziali.

Durante l'anno al quale si riferisce la presente relazione, la Commissione ha altresì continuato a sottoporre a verifica i propri orientamenti interpretativi. Dopo avere approfondito in seminari interni le tematiche assai frequenti e dibattute dell'astensione dal lavoro straordinario e dello sciopero per turni, ha adottato in argomento nuove delibere di indirizzo.

Numerosi ed in netto aumento rispetto al periodo preso in considerazione dalla precedente relazione, sono state sia le valutazioni di comportamenti ex art.13 lettera c) della legge n.146/1990 - soprattutto nei settori in cui si registra una maggiore conflittualità - sia le audizioni e i tentativi di conciliazione (vedi tabella allegata).

Da ultimo, non può sottacersi l'impegno dedicato dalla Commissione al miglior funzionamento della propria organizzazione interna. Infatti, da un lato si sono posti in essere gli adempimenti relativi all'attuazione del Regolamento di contabilità approvato con d.p.r. 22 dicembre 1998, n.298. Dall'altro, si è cercato di fare fronte alla crescita costante dell'attività istituzionale con l'acquisizione di nuove dotazioni informatiche. Infine, l'aggiornamento costante del sito Internet e il potenziamento dell'Ufficio stampa hanno consentito di dare una maggiore trasparenza e diffusione alle delibere della Commissione nei confronti sia delle parti interessate, sia degli utenti dei servizi pubblici essenziali.

2. Organizzazione interna della Commissione.

2.1 L'autonomia contabile e di gestione della Commissione.

In base all'art. 17, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha redatto - nei primi mesi del 1998 - uno schema di Regolamento per la contabilità della Commissione, sul quale la stessa ha espresso il proprio parere in data 18 giugno 1998.

Il testo definitivo del Regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 30 novembre 1998, n. 442 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale - del 22 dicembre 1998, n. 298.

Il Regolamento di amministrazione e di contabilità della Commissione ha richiesto, da parte della stessa, l'adozione di alcuni adempimenti preliminari.

In primo luogo, poiché la vigenza del Regolamento è prevista a partire dall'esercizio finanziario 1999, si è posto il problema di identificare quale sia

L'Amministrazione sulla quale incombono gli adempimenti di natura contabile connessi al funzionamento della Commissione nel periodo transitorio.

La Commissione ha ritenuto che, nella fase transitoria - ossia fino all'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1999 (previsto entro il 31 marzo 1999) e comunque non prima dell'avvenuto trasferimento dei fondi dal capitolo 1161 dello stato di previsione delle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri al conto corrente aperto a nome della stessa Commissione presso la Tesoreria Provinciale di Roma - le incombenze per la gestione delle spese ordinarie necessarie per il funzionamento della Commissione debbano gravare sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest'ultima ha confermato l'orientamento, assumendosi l'incarico di gestire gli oneri di natura contabile per la Commissione, limitatamente al periodo transitorio.

Quali ulteriori adempimenti preliminari ai fini dell'attuazione del Regolamento di contabilità, la Commissione, in data 21 gennaio 1999, ha incaricato il Presidente di richiedere al Direttore della Tesoreria Provinciale di Roma l'apertura di un conto corrente intestato alla Commissione ed ha dato mandato al Prof. Giulio Prosperetti di chiarire gli aspetti inerenti alla gestione dello stesso.

Nella seduta del 24 febbraio 1999, si è proceduto alla nomina del Prof. Sergio Magrini quale Commissario delegato con funzioni supplenti in materia contabile rispetto al Presidente e del Dott. Massimiliano Mariani quale funzionario delegato. Quest'ultimo ha provveduto ad illustrare alla Commissione, nella seduta del 25 marzo 1999, i criteri sui quali dovrà essere redatto il bilancio.

2.2 Sede.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione la Commissione ha continuato a svolgere la propria attività nella sede di Via Po 16/a in Roma.

A questo proposito, deve confermarsi il giudizio formulato nella relazione precedente di maggiore funzionalità della sede attuale rispetto a quella sita in Via dei Villini.

Nel corso del tempo si sono, tuttavia, accentuati i già segnalati problemi legati all'inadeguatezza degli spazi messi a disposizione della Commissione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'interno dell'immobile di Via Po.

In particolare, deve sottolinearsi l'insufficiente numero di locali utilizzabili per incontri e riunioni, soprattutto in considerazione del costante incremento delle audizioni e dei tentativi di conciliazione che la Commissione ha svolto, in riunione plenaria o affidandone delega ad uno o più Commissari.

2.3 Organizzazione dei lavori della Commissione.

L'organizzazione dei lavori della Commissione non ha subito nel periodo considerato dalla presente relazione rilevanti variazioni rispetto a quanto esposto in precedenza.

Va segnalata, tuttavia, per quanto riguarda l'esame dei documenti nel corso della riunione screening, ordinariamente programmata per il mercoledì pomeriggio, l'enucleazione di un'apposita voce nello schema di classificazione utilizzato, destinata ai documenti relativi all'applicazione delle sanzioni conseguenti a valutazioni negative della Commissione. Ciò all'evidente fine di distinguere dall'insieme dei dati disponibili quelli utili al monitoraggio dell'applicazione delle sanzioni medesime.

Di indubbio rilievo, per l'attività di screening dei documenti, sono, inoltre, gli indirizzi formulati dalla Commissione con delibera n. 99/68 del 4 febbraio 1999 a proposito di richieste di riesame di precedenti delibere della Commissione ed apertura di procedimenti di valutazione ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990.

Per quanto riguarda il primo punto, si è deciso che le richieste di riesame di precedenti delibere di valutazione di comportamento considerate ammissibili determinino l'apertura di un procedimento con la rituale comunicazione alle parti. Si è, inoltre, previsto che l'istruttoria di tali richieste di riesame sia affidata ad un Commissario competente per materia diverso da quello che ha istruito la delibera, della quale si chiede il riesame.

Per ciò che concerne l'apertura d'ufficio dei procedimenti, si è previsto che le inadempienze o le violazioni addebitate ai soggetti collettivi che proclamano gli scioperi o vi aderiscano – ove non risultino già da denuncia dell'Amministrazione o dell'Azienda comunicata al soggetto interessato, ma siano rilevate d'ufficio dalla Commissione - siano comunicate al soggetto collettivo interessato, anche in questo caso, con la concessione di un termine di giorni 15 per eventuali osservazioni od informazioni al riguardo. Ad identica procedura ci si dovrà attenere nel caso in cui la rilevazione della violazione avvenga – sempre d'ufficio – a procedimento di valutazione già avviato.

Le riunioni della Commissione hanno continuato ad avere cadenza settimanale, nel giorno del giovedì. In alcuni casi, tuttavia, anche il pomeriggio del mercoledì è stato utilizzato per le sedute.

Complessivamente, nel periodo 1° maggio 1998 – 30 aprile 1999 sono state svolte 137 sedute della Commissione (delle quali 40 riunioni plenarie, 55 audizioni e tentativi di conciliazione, 42 riunioni di sottocommissioni per lo screening dei documenti).

Molto intensa, come si è accennato in precedenza, l'attività di mediazione e conciliazione svolta dalla Commissione direttamente nei confronti delle parti: lo testimonia il numero di 316 audizioni e tentativi di conciliazione, intendendo con tale dato il numero dei soggetti convocati, per un totale di 55 sedute di sottocommissione.

L'intensificazione dell'attività dell'Organo di garanzia si è tradotta in un rilevante incremento del numero delle delibere adottate, secondo la tipologia prevista dall'art. 13 l. n. 146/1990. Per l'esame dei dati quantitativi, si rinvia alle tabelle allegate alla presente relazione.

Significativa è stata anche l'attività dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.), sulla base del regolamento della Commissione del 26 febbraio 1998. Vale la pena di sottolineare, comunque, come, al di là delle richieste formali di accesso e copia evase dall'U.R.P. – per le quali si considerino i dati quantitativi inseriti nelle tabelle allegate - la struttura di Segreteria della Commissione è stata costantemente impegnata in una rilevante opera di informazione e chiarificazione sui contenuti della l. n. 146/1990 e sull'attività della Commissione realizzata per il tramite di vie informali e, per questo più spedite, quali le risposte a richieste telefoniche.

Per quanto riguarda, infine, la documentazione dell'attività della Commissione, va sottolineata la rilevante riduzione dell'arretrato relativo alla stampa del "Bollettino Ufficiale della Commissione di garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali", pubblicazione quindicinale edita dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e contenente tutte le delibere a rilievo esterno adottate dalla Commissione.

Al momento presente, infatti, l'opera è giunta al n. 14/98, con aggiornamento al 31 luglio 1998.

E' intenzione della Commissione e del Direttore del Bollettino (Prof. G.U. Rescigno) procedere in tempi brevi all'eliminazione dell'arretrato per assicurare una più tempestiva conoscenza delle delibere della Commissione.

2.4 Attività della Commissione e legge n. 675 del 1996 a tutela della privacy.

Si deve segnalare, a questo riguardo, come il Presidente della Commissione di garanzia abbia rinnovato con lettera del 21 gennaio 1999 la richiesta

all'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali di un parere in ordine all'applicazione della l. n. 675/1996 alla Commissione di garanzia.

Tale richiesta era già avanzata con delibera n. 98/79 del 12 febbraio 1998 ed è rimasta sino ad oggi priva di riscontro.

2.5 Acquisizione materiale informatico e situazione banca dati.

Notevole è stato l'impegno della Commissione per il potenziamento della propria dotazione informatica.

Si segnala, a questo proposito, l'acquisizione di 5 computer di ultima generazione e, soprattutto, la realizzazione di una rete locale di connessione tra le diverse postazioni di lavoro.

Degno di nota è anche il ripristino del collegamento "Gerip", finalizzato alla rilevazione delle presenze dei dipendenti.

In data 5 novembre 1998, con delibera n. 98/751, è stata avviata una procedura d'urgenza per l'acquisizione di ulteriori dotazioni informatiche, indispensabili alla luce della sempre crescente mole di lavoro gravante sulla Commissione.

Per quanto riguarda la banca dati della Commissione, la Commissione ha continuato ad avvalersi del data-base elettronico per la gestione informatizzata dei documenti in entrata ed in uscita menzionato nella precedente relazione (par.2.6).

Tale data-base consente, nella fase di screening sopra ricordata, di operare il rapido collegamento dei documenti in entrata alle istruttorie in corso di svolgimento, nonché di fornire un quadro complessivo della documentazione relativa a ciascuna istruttoria e dello stato di avanzamento delle singole pratiche.

Esso, inoltre - rendendo possibile classificazioni per settore di intervento, natura del documento e tipo di decisione da adottare - agevola ricerche mirate sull'andamento della conflittualità nei vari settori, oppure l'analisi dei dati di adesione alle proclamazioni di sciopero e le ricerche sul grado di applicazione delle sanzioni conseguenti a valutazioni negative della Commissione.

2.6 Stato sito Internet ed Ufficio Stampa.

Il sito Internet della Commissione (il cui indirizzo - si ricorda - è www.commgarasciopero.it), contiene attualmente essenziali informazioni sull'organizzazione della Commissione ed i suoi membri; le delibere della Commissione a rilievo esterno, dal marzo 1998 in poi; il testo integrale di tutte le relazioni ai Presidenti delle Camere a partire dall'anno di istituzione della Commissione; i comunicati stampa adottati in relazione a specifici problemi.

Da segnalare, infine, l'inserimento in tempi ridottissimi nel sito delle delibere adottate seduta stante dalla Commissione e, comunque, il rapido aggiornamento dello stesso anche per quanto riguarda le altre delibere.

Il potenziamento dell'Ufficio Stampa della Commissione si è realizzato, nel corso dell'anno considerato, attraverso la realizzazione di un collegamento costante alle più importanti agenzie di stampa nazionali.

E' da segnalare, inoltre, il notevole incremento del numero dei comunicati-stampa predisposti dall'Ufficio Stampa su indicazione della Commissione, al fine di assicurare una tempestiva informazione su vicende di primaria importanza, quali la valutazione del c.d. "Patto sulle regole nel settore dei trasporti" o dell'accordo nazionale sul trasporto urbano.

Tali comunicati sono stati costantemente ripresi nel loro contenuto - ed a volte

nella loro formulazione letterale - dai principali organi di informazione del Paese, per illustrare la posizione e le decisioni della Commissione di garanzia sui diversi temi affrontati nei comunicati stessi.

2.7 Struttura della Commissione e collaborazioni esterne.

Nel periodo considerato, la Commissione non ha visto incrementare il proprio personale interno. Va, però, ricordato come, in data 1° ottobre 1998 siano state avanzate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri richieste di comando di due ulteriori unità di personale della VIII qualifica funzionale. E' stata avanzata, inoltre, richiesta di comando per un'ulteriore unità di personale della IV qualifica funzionale. Per tutte queste richieste si è ancora in attesa dell'esito del procedimento.

Per quanto riguarda le collaborazioni esterne, va segnalato che in data 18 marzo 1999 la Commissione ha deliberato di proporre alla Presidenza del Consiglio la nomina di un nuovo esperto, ai sensi dell'art. 12 della l. n. 146/1990.

E' rimasto immutato, invece, il quadro delle restanti collaborazioni esterne continuative, rappresentate da 13 consulenti, nominati dalla Presidenza del Consiglio (uno dei quali con funzioni di addetto stampa della Commissione).

Resta da segnalare, in questa sede, come, con la delibera n. 98/552 del 3 settembre 1998, sia stato posticipato al 31 ottobre 1998 il termine finale per la conclusione della consulenza del Prof. Francesco Gagliardi, ordinario di Affidabilità dei sistemi elettrici nella Facoltà di Ingegneria dell'Università "Federico II" di Napoli, avente ad oggetto la determinazione dei criteri relativi alla riserva vitale nel corso degli scioperi nel settore delle imprese elettriche.

2.8 Relazioni internazionali della Commissione di garanzia.

Nel periodo considerato dalla relazione, l'esperienza applicativa della legge 146/1990 nel nostro Paese e il ruolo della Commissione di garanzia hanno continuato ad essere oggetto di riflessione in incontri-Workshop con studiosi di altri paesi interessati al modello italiano di regolazione del conflitto nei servizi pubblici essenziali.

A questo proposito, va ricordato come nel mese di aprile 1999 è stato organizzato dalla Association française de droit du travail et de la sécurité social un convegno di studi a Parigi sul tema *La loi italienne sur la grève dans les services publics - regard français sur l'expérience italienne*, con la partecipazione del Presidente, Prof. Giugni e del Commissario Prof.ssa Ballestrero, come relatrice, insieme a studiosi della materia (i Proff. L. Lyon-Caen, M. Ray), rappresentanti delle istituzioni e del sindacato francesi.

Nel corso dei lavori, è stato ribadito l'interesse per l'esperienza italiana ed il ruolo propositivo della nostra Commissione. Del convegno ha dato ampio resoconto *Le Monde*, 4 maggio 1999.

3. Attività di rilievo esterno della Commissione: il Seminario su: "La Rappresentatività sindacale nell'esperienza della Commissione di Garanzia"

Il 17 settembre 1998 si svolto, presso la sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in Roma un seminario, organizzato dalla Commissione di garanzia dal titolo "La Rappresentatività sindacale nell'esperienza della Commissione di garanzia".

Si è inteso, in questo modo, realizzare un'occasione di incontro e di riflessione su di un tema cruciale per l'applicazione della l. n. 146/1990, nonché per le prospettive di riforma della stessa. In più occasioni, infatti, l'Organo di garanzia, nella sua esperienza, ha avuto modo di rilevare come l'applicazione dei precetti posti dalla l. n. 146 sia fortemente condizionata dal quadro della rappresentatività esistente nei vari settori.

A definire tale quadro, convergono, anzitutto, elementi che si potrebbero definire "soggettivi", in quanto legati al numero delle organizzazioni sindacali operanti, alla loro consistenza ed al loro rapporto nel tempo con i lavoratori del settore. Insieme a questi operano elementi "oggettivi", riconducibili, cioè, alla conformazione legale o convenzionale dei settori stessi, che in più di un caso (es. tipico il trasporto aereo) vedono la partecipazione ad un servizio pubblico essenziale, che l'utenza percepisce come unitario di lavoratori assoggettati a discipline diverse per quanto riguarda l'individuazione delle prestazioni indispensabili (es. piloti, controllori di volo, tecnici addetti ai sistemi radar, personale aeroportuale addetto alle operazioni di imbarco-sbarco, Vigili del Fuoco, personale addetto al catering, personale del trasporto locale addetto al collegamento degli aeroporti con i centri urbani e personale addetto alla pulizia degli scali e dei mezzi aerei).

Dalla possibile compresenza di discipline differenziate per ciascuna di tali categorie di personale - e, prima ancora, dalla circostanza che può essere sempre possibile una non coincidenza tra soggetti collettivi firmatari degli accordi previsti dalla legge n. 146/1990 e soggetti collettivi maggiormente rappresentativi dei lavoratori - deriva una serie di problemi, che inevitabilmente incidono sull'effettività del sistema regolativo imperniato sulla l. n. 146/1990.

L'incontro del 17 settembre 1998 è stato preceduto da un intenso lavoro di preparazione condotto all'interno della Commissione e coordinato dal Prof. Giorgio Ghezzi. Una relazione conclusiva dell'attività del gruppo di lavoro costituito dai consulenti della Commissione, dal titolo "Rappresentanza e rappresentatività sindacale nell'esperienza della Commissione di garanzia", redatta dall'Avv. Carmen La Macchia, è stata distribuita in occasione del seminario.

In apertura dei lavori, il Prof. Francesco Santoni ha esposto il contenuto della relazione relativa al periodo 1° maggio 1997 - 30 aprile 1998.

Nel prosieguo, sono state presentate le relazioni Rappresentanza e rappresentatività sindacale: esperienza e prospettive della Commissione di garanzia del Prof. Giorgio Ghezzi; Tendenze e problemi della sindacalizzazione nei servizi pubblici del prof. Lorenzo Bordogna dell'Università di Brescia. Sono stati svolti interventi da parte dei Commissari proff.ri Maria Vittoria Ballestrero, Luisa Galantino, Sergio Magrini, Giulio Prosperetti e Giuseppe Ugo Rescigno.

I lavori del seminario hanno visto la partecipazione di numerose personalità del mondo scientifico, politico e sindacale.

Per quanto riguarda i rappresentanti delle istituzioni, vanno ricordati: il Presidente della Commissione Lavoro del Senato della Repubblica, sen. C. Smuraglia; il Presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, on. R. Innocenti; il Sottosegretario di Stato presso il Ministero del Lavoro, Prof. A. Garilli.

Per le parti datoriali, era presente, tra gli altri, un rappresentante del Consiglio direttivo dell'ARAN, mentre per le organizzazioni sindacali, vanno ricordati i rappresentanti nazionali per i vari settori delle Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, nonché i Segretari nazionali di COMU, UCS, CNL e CISAL-Coordinamento Trasporti.

Va ricordata, inoltre, la presenza di molti ex-componenti della Commissione di garanzia: il Presidente, Prof. Antonio D'Atena, che ha svolto un intervento; il prof. Aris Accornero -il quale è intervenuto nel dibattito -, il prof. Edoardo Ghera e il prof. Mario Grandi, che ha consegnato un intervento scritto.

Visto il successo dell'iniziativa e l'interesse degli interventi, la Commissione ha deciso di procedere alla pubblicazione degli atti del seminario stesso, con la casa editrice Giuffrè.

Copia del volume dal titolo "Sciopero e rappresentatività sindacale" viene trasmessa ai Presidenti delle Camere, in allegato alla presente relazione.

A conclusione dell'indagine sulla rappresentatività - ed a seguito di un ulteriore approfondimento condotto in occasione di un seminario interno della Commissione, svoltosi in data 26 novembre 1998, con la partecipazione dei componenti della Commissione e dei consulenti della stessa - il Presidente della Commissione ha formulato alcune linee di orientamento per l'attività futura dell'Organo di garanzia che si riportano di seguito:

1. la Commissione indicherà alle parti sociali l'utilità che le clausole negoziali riguardanti le prestazioni indispensabili ed ogni altra regola e procedura inerente il conflitto vengano, di norma, discusse e definite, ad ogni livello, in modo autonomo rispetto alle fasi di conclusione o di rinnovo dei contratti e degli accordi relativi agli aspetti economici e normativi dei rapporti individuali di lavoro e ad ogni altro e differente profilo di interesse delle parti sociali medesime;
2. la Commissione indicherà alle parti e con ogni opportuna specificazione che sia inglobata la contrattazione delle prestazioni indispensabili e di ogni altra regola e procedura inerente al conflitto: a) quando si tratti di servizi resi ad una pluralità di amministrazioni od imprese, o comunque strumentali rispetto al loro funzionamento; b) quando si tratti di servizi la cui funzionalità sia assicurata dal concorso di differenti prestazioni lavorative o di più amministrazioni od imprese;
3. la Commissione, quando l'accorpamento di cui al n. 2 non risulti concretamente praticabile, raccomanderà alle parti sociali di inserire, nei distinti contratti od accordi che determinano le prestazioni indispensabili ed ogni altra regola e procedura inerente al conflitto, clausole negoziali di contenuto almeno tendenzialmente omogeneo, tra loro raccordate e coordinate, e di assumere, al riguardo, un contestuale impegno di osservanza delle clausole stesse, a sua volta valutabile dalla Commissione in sede di giudizio ai sensi dell'art. 13, lett. c) della legge 146/1990;
4. la Commissione valuterà, nei giudizi ai sensi dell'art. 13, lett. c) della legge 146/1990, l'efficacia delle misure di prevenzione e di composizione del conflitto, nei confronti delle organizzazioni sindacali stipulanti nonché delle imprese o amministrazioni rappresentate o firmatarie, anche sotto il profilo delle cause di insorgenza del conflitto stesso;
5. la Commissione, anche in relazione ai diritti riconosciuti agli utenti singoli ed associati dalla legge 281/98, raccomanderà alle parti sociali di illustrare le rispettive piattaforme contrattuali alle associazioni degli utenti, ove esistano, di tener conto dei loro eventuali rilievi e di acquisire il loro parere prima della sottoscrizione definitiva dei contratti e degli accordi di cui ai numeri che precedono;
6. allo scopo di perseguire -nel rispetto dell'autonomia decisionale delle parti sociali- gli obiettivi di cui alle presenti linee di indirizzo della propria attività, la Commissione si varrà delle audizioni, dei tentativi di conciliazione, nonché, se necessario, di convocazioni preventive ed esplicitamente finalizzate.

Tali conclusioni sono state approvate all'unanimità dalla Commissione nella seduta dell'11 febbraio 1999.

4. Importanti questioni affrontate.

4.1 Il progetto di riforma della legge n. 146/1990.

Nonostante gli importanti risultati derivanti dall'applicazione della l. n. 146/1990, permangono, come è noto, numerosi profili critici nella regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Tali profili si acquiscono puntualmente in occasione di "ondate" di proclamazioni

di sciopero, soprattutto nel settore dei trasporti (come quella del novembre 1998), con conseguente grave pregiudizio dei diritti costituzionalmente tutelati dell'utenza.

La circostanza che alle proclamazioni non segua puntualmente l'effettuazione di tutte le azioni di lotta annunciate non contribuisce a rendere meno grave il quadro complessivo, alla luce della carica vulnerante del c.d. effetto annuncio.

L'esperienza applicativa della l. n. 146/1990, da parte non solo della Commissione di garanzia, ma anche degli altri soggetti chiamati ad attuare le sue disposizioni (Autorità giudiziaria in primo luogo, ma anche Ministri ed Autorità amministrative) ha dimostrato che alcuni problemi di fondo possono essere affrontati solo attraverso la revisione di alcune disposizioni della legge, fermo restando - è il caso di precisarlo - l'impianto di fondo di quest'ultima.

In questo quadro si inserisce la presentazione alle Camere di una serie di proposte di legge parlamentari e di un disegno di legge governativo in tema di riforma della l. n. 146/1990.

La Commissione di garanzia ha inteso portare il proprio contributo - derivante da una qualificata esperienza di ormai quasi nove anni - al dibattito sulla riforma, formulando in merito proprie considerazioni, secondo l'iter qui di seguito ricordato.

Anzitutto, appena appresa la notizia dell'imminenza di una serie di iniziative di modifica della l. n. 146/1990, la Commissione ha deciso, in data 19 novembre 1998, di fare pervenire al Governo alcune osservazioni.

I contenuti di tale contributo sono stati anticipati al Ministro per la Funzione Pubblica nel corso di un incontro, chiesto dal Ministro stesso e svoltosi presso la sede della Commissione, in data 14 gennaio 1999.

In tale ambito, il Ministro ha ribadito la volontà del Governo di proporre con urgenza una riforma della legge n. 146/1990, anche a seguito delle ripetute segnalazioni provenienti dalla Commissione di garanzia, delle pressioni effettuate dalle Organizzazioni degli utenti e della prevedibile congestione del sistema dei trasporti nel prossimo anno a causa del Giubileo.

A tal fine, il Ministro ha chiesto alla Commissione delle valutazioni sui seguenti argomenti: prevenzione dei conflitti; applicazione delle sanzioni; ruolo e struttura della Commissione; precettazione; applicazione della disciplina sullo sciopero anche ai lavoratori autonomi.

A seguito dell'incontro con il Ministro per la Funzione Pubblica, la Commissione ha adottato, nella seduta del 21 gennaio 1999, i seguenti:

"Orientamenti per una riforma della legge 12 giugno 1990, n. 146":

"Obblighi delle parti

(a) Al fine di valorizzare il ruolo attribuito alle associazioni degli utenti, eliminando i difetti del sistema attuale (v. art. 2, comma 2, che prevede che le organizzazioni degli utenti siano "sentite" dalle parti stipulanti), prevedere che la Commissione, in sede di valutazione di idoneità dell'accordo, (ai sensi dell'art. 13 lett. a), acquisisca il parere delle associazioni degli utenti interessate ed operanti sul territorio di cui si tratta, ponendo ad esse un termine, trascorso inutilmente il quale la Commissione formulerà il proprio giudizio.

(b) Inserire una specifica regola in materia di revoca (o sospensione o rinvio) dello sciopero: la revoca tempestiva dovrà essere comunicata 5 giorni prima della data inizialmente fissata per lo sciopero; saranno giustificati revoca o sospensione o rinvio dello sciopero tardivi solo ove facciano seguito ad una delibera di invito della commissione, o all'avvio effettivo delle procedure di composizione del conflitto contrattualmente previste, o al raggiungimento di

un accordo, o alla convocazione da parte della pubblica autorità.

Le disposizioni in materia di sanzioni ne prevederanno l'applicabilità anche ai casi di revoca, sospensione o rinvio dello sciopero tardivi e ingiustificati.

(c) Inserire uno specifico obbligo per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali di fornire tempestivamente alla Commissione che ne faccia richiesta i dati sugli scioperi proclamati ed effettuati, sulle revoche, le sospensioni e i rinvii degli scioperi proclamati, indicandone le motivazioni, nonché di fornire le informazioni richieste sulle cause di insorgenza dei conflitti.

(d) Per quanto la materia sia irta di problemi giuridici di difficile soluzione, la Commissione ritiene che la legge possa prevedere un obbligo delle parti di inserire negli accordi sulle prestazioni indispensabili clausole di raffreddamento del conflitto e procedure di composizione delle controversie ovvero di fare espresso riferimento a clausole o procedure già previste nei contratti collettivi di lavoro.

Per i soggetti collettivi, che non potrebbero comunque essere vincolati all'osservanza di clausole procedurali che non hanno sottoscritto, la legge potrebbe prevedere l'obbligo dei sindacati medesimi di far precedere la proclamazione dello sciopero (fatta eccezione per i casi di cui all'art. 2 comma 7) da un incontro con l'amministrazione o l'impresa interessata, facendone espressa richiesta. A tale richiesta l'amministrazione o l'impresa dovrà comunque dare seguito non oltre cinque giorni prima della data prevista dello sciopero.

Sanzioni

Come già la Commissione ha avuto modo di segnalare, le soluzioni possibili per rendere più efficiente il sistema sanzionatorio della legge sono essenzialmente due: riscrivere le sanzioni di tipo sindacale attualmente previste (ipotesi A); sostituire le sanzioni attualmente previste con sanzioni amministrative (ipotesi B).

Ipotesi A (sanzioni sindacali)

(a) Prevedere che nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'art. 2, che tardivamente e senza giustificazione legittima, revocano o sospendono o rinviando uno sciopero, siano sospesi i permessi sindacali retribuiti, ovvero i contributi sindacali comunque riscossi tramite trattenuta sulla retribuzione, ovvero entrambi, per una durata non superiore ad un mese.

(b) Prevedere che, negli stessi casi la Commissione deliberi, nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori, congiuntamente o disgiuntamente dalle sanzioni precedenti, l'esclusione dalle trattative per un periodo massimo di due mesi.

(c) Prevedere che l'amministrazione o l'impresa interessate applichino le sanzioni deliberate dalla Commissione, entro un preciso termine successivo alla data di ricevimento della delibera della Commissione, fornendo dettagliata e tempestiva comunicazione alla Commissione stessa dell'esecuzione della delibera.

(d) Prevedere che i preposti alle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti degli enti e delle imprese interessate siano soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria per ogni giorno di ingiustificato ritardo nell'esecuzione della delibera della Commissione che commina le sanzioni anzidette.

La sanzione dovrebbe essere deliberata dalla Commissione, in ragione della gravità della violazione e della eventuale recidiva, ed irrogata, con ordinanza di ingiunzione, dalla Direzione provinciale del lavoro - sezione Ispettorato del lavoro competente per territorio (o da altra Autorità amministrativa).

(e) Prevedere che i preposti alle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti degli enti e delle imprese interessate siano soggetti, in caso di violazione degli obblighi che la legge n. 146 impone ai datori di lavoro, ad una sanzione amministrativa pecuniaria, deliberata dalla Commissione in ragione della gravità della violazione e della eventuale recidiva, ed irrogata con ordinanza di ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro - sezione Ispettorato del lavoro competente per territorio (o da altra Autorità amministrativa).

(f) Prevedere che nei confronti dei legali rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori autonomi e dei promotori di organizzazioni collettive o coalizioni alle quali le sanzioni "sindacali" (sospensione di permessi sindacali e di contributi; esclusione dalle trattative) non risultino applicabili, e ove tali soggetti violino le disposizioni in materia di preavviso, durata dello sciopero, prestazioni indispensabili, revoca tempestiva, la Commissione medesima deliberi una sanzione amministrativa pecuniaria, irrogata con ordinanza di ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro - sezione Ispettorato del lavoro competente per territorio (o da altra Autorità amministrativa).

Ipotesi B (sanzioni amministrative)

(a) Prevedere che le organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'art. 2; che tardivamente e senza giustificazione legittima, revocano o sospendono o rinviando uno sciopero siano soggette ad una sanzione amministrativa pecuniaria variabile in ragione della gravità della violazione e della eventuale recidiva. La sanzione sarà deliberata dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13, lett. c), ed irrogata con ordinanza di ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro-sezione Ispettorato del lavoro, competente per territorio (o di altra Autorità amministrativa).

(b) Accanto alla sanzione amministrativa potrebbe essere conservata la sanzione "sindacale" dell'esclusione dalle trattative, disciplinata come suggerito sopra ai punti (b) (c) dell'ipotesi A.

In tal caso (d) (e) (f) dovranno essere regolati come nell'ipotesi A.

Precettazione

Prevedere che la Commissione possa segnalare all'autorità competente le illegittimità nelle proclamazioni di scioperi dalle quali possano derivare le situazioni di situazioni di fondato pericolo di cui al comma 1 dell'art. 8.

Commissione di garanzia

Inserire al comma 2 dell'art. 12 una disposizione di questo tipo: E' istituito il ruolo organico del personale dipendente della Commissione nel limite di 30 unità. La Commissione delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere. La Commissione può altresì effettuare assunzioni con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato in numero non superiore a 10 unità.

Funzioni della Commissione di garanzia

(1) Nella valutazione di idoneità di un accordo prevedere una semplificazione della procedura di questo tipo: qualora la Commissione non giudichi idoneo l'accordo, sottopone alle parti una proposta. Le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro 30 giorni. Ove le parti omettano di pronunciarsi, ovvero la Commissione verifichi, anche mediante audizione delle parti medesime, ed esperito eventualmente un tentativo di conciliazione, l'indisponibilità delle parti a concludere un accordo sulle prestazioni indispensabili, delibererà la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili, trasmettendola alle parti interessate.

(2) Prevedere che, in caso di assenza di accordo tra le parti sulle prestazioni indispensabili, la Commissione, verificata, anche mediante audizione delle parti medesime, ed esperito eventualmente un tentativo di conciliazione, l'indisponibilità a concludere un accordo, sottoponga ad esse una proposta. Le parti dovranno pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro 30 giorni dalla trasmissione della relativa delibera. Ove omettano di pronunciarsi, ovvero la Commissione verifichi, che l'indisponibilità a stipulare l'accordo perdura, delibererà la provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili, trasmettendola alle parti interessate.

(3) Prevedere che al fine di promuovere il raggiungimento di un più adeguato accordo sulle prestazioni indispensabili la Commissione possa suggerire alle parti l'opportunità di coinvolgere nella negoziazione altre amministrazioni o imprese erogatrici di servizi collaterali, strumentali o accessori al servizio direttamente coinvolto, ovvero altre organizzazioni sindacali.

(4) Prevedere che, fino a quando la Commissione non abbia valutato idonee le prestazioni indispensabili definite in un accordo o contratto collettivo di cui all'art. 2, comma 2, o fino a quando perduri la mancanza di un accordo valutato idoneo dalla Commissione, i soggetti che proclamano lo sciopero, i lavoratori, le amministrazioni e le imprese interessati si atterrano a quanto previsto nella provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili deliberata dalla Commissione a conclusione della procedura di cui ai punti (1) e (2).

(5) Prevedere forme adeguate e tempestive di pubblicità delle delibere della Commissione con particolare riguardo agli accordi nazionali valutati idonei ed alle provvisorie regolamentazioni sulle prestazioni indispensabili.

(6) Prevedere che su richiesta delle parti interessate o di propria iniziativa, considerate anche le cause di insorgenza del conflitto, la Commissione valuti il comportamento dei soggetti che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, delle amministrazioni e delle imprese che erogano i servizi di cui all'art. 1, rilevando eventuali inadempienze e violazioni. Qualora la Commissione, aperto il procedimento di valutazione ed acquisite nei 30 giorni successivi dalla data di ricevimento della relativa comunicazione le eventuali osservazioni delle parti interessate, pervenga ad una valutazione negativa dei comportamenti anzidetti, delibererà le sanzioni di cui all'art. 4, trasmettendo la delibera ai soggetti direttamente interessati e alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio (o da altra Autorità amministrativa)..

(7) appare opportuno prevedere che, in presenza di proclamazioni di scioperi che, in ragione delle modalità dell'astensione collettiva dal lavoro, presentino aspetti di evidente illegittimità o che comunque possano arrecare notevole pregiudizio ai diritti degli utenti costituzionalmente tutelati, la Commissione possa invitare i soggetti proclamanti a revocare lo sciopero o a modificarne la proclamazione nei termini indicati dalla Commissione medesima; che la Commissione possa altresì invitare i soggetti proclamanti a sospendere lo sciopero per un periodo di ... giorni, al fine di consentire l'avvio o la ripresa di una procedura di raffreddamento del conflitto. La mancata osservanza della delibera di invito della Commissione potrà essere valutata dalla Commissione medesima ai sensi della lett. c) dell'art. 13".

4.2 Valutazione accordi.

4.2.1 Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti del 23 dicembre 1998.

In data 24 febbraio 1999, la Commissione ha analizzato il "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti" (c.d. Patto Treu) del 23 dicembre 1998, ad essa inviato per la valutazione di idoneità ex art. 13 lett. a) l. n. 146/1990.

Nella delibera di parziale valutazione di idoneità (delibera n. 99/126 del 24 febbraio 1999. Cfr. allegato n. 1), la Commissione ha sottolineato, in primo luogo, il carattere strutturalmente complesso del documento, il quale, oltre a contenere clausole che esorbitano dal campo di applicazione della l. n. 146/1990 e, quindi, dalla competenza della Commissione, pone disposizioni di principio e di indirizzo da sviluppare nella contrattazione di settore e decentrata.

A questo proposito, la Commissione ha ribadito la necessità di sottoporre a valutazione gli atti di svolgimento degli indirizzi contenuti nel Patto, riservandosi di ricorrere, ove necessario, ai poteri di interpretazione previsti dall'art. 13 lett. b) l. n. 146/1990.

La Commissione ha apprezzato la volontà delle parti di ricorrere al metodo della concertazione nella gestione delle relazioni industriali, al fine di prevenire e ridurre la conflittualità e semplificare la frammentazione contrattuale (cfr., in particolare, le sezioni A, B e C del Patto).

Allo stesso tempo, tuttavia, l'Organo di garanzia ha sottolineato come, secondo il quadro normativo vigente, le scelte operate nelle sezioni sopra ricordate non possano assumere altra valenza che quella di impegni assunti tra le parti e vincolanti le stesse, senza possibilità, pertanto, di estendere la loro efficacia a terzi non sottoscrittori del Patto.

Per quanto riguarda la sezione D del Patto - dedicata alle clausole a salvaguardia degli utenti - la Commissione ha evidenziato il carattere dispositivo delle soluzioni adottate, destinate a cedere di fronte a prescrizioni specifiche, contenute nelle discipline di settore (accordi valutati idonei o proposte della Commissione), come nel caso dell'"intervallo oggettivo" previsto dalla proposta della Commissione per le Ferrovie dello Stato S.p.A.

Va messo in rilievo come la Commissione, nella delibera di valutazione, ha ritenuto la soluzione dell'intervallo oggettivo espressione di un principio generale che merita di essere accolta nella contrattazione relativa ai diversi comparti del settore, tenuto conto della specificità dei servizi interessati e del bacino di traffico coinvolto nelle azioni di sciopero.

Per la Commissione, inoltre, l'applicazione di tale principio generale non può prescindere da un adeguato sistema di pubblicità delle proclamazioni e dalla previsione che ogni proclamazione dovrà essere limitata ad una sola azione di sciopero

Di notevole importanza è la precisazione, da parte dell'Organo di garanzia, che non può essere valutata idonea la previsione dell'art. 6.1 del Patto, laddove si afferma che la regola dell'intervallo oggettivo non si applica "fermo restando il periodo minimo di preavviso e le altre procedure" quando lo sciopero è proclamato da più organizzazioni sindacali che rappresentano - in base ai criteri previsti dall'art. 5.1 del Patto - "la maggioranza dei dipendenti rispetto al totale dei lavoratori cui si applica il contratto collettivo di riferimento".

Nella delibera di valutazione è stata sottolineato, infatti, che tale previsione determinerebbe una disciplina diseguale in tema di prestazioni indispensabili, a seconda dei soggetti proclamanti gli scioperi.

Essa, pertanto non può essere considerata parametro vincolante in sede di valutazione ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, ferma restando la sua possibile efficacia inter partes.

Analogamente, è stata esclusa la valenza generale e la possibilità di far valere innanzi alla Commissione eventuali violazioni delle procedure di raffreddamento e conciliazione previste dalla contrattazione collettiva.

La delibera di valutazione precisa, tuttavia, che tali comportamenti possano essere apprezzati dalla Commissione in sede di "valutazione delle cause di

insorgenza del conflitto" ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990.

In tema di revoca, infine, vanno segnalati l'invito ad elevare a cinque giorni il termine previsto e la conferma degli orientamenti della Commissione a proposito di cause di giustificazione della revoca tardiva.

I principi sopra richiamati costituiscono, come è evidente, indicazioni di grande importanza per il futuro della regolamentazione del diritto di sciopero nel nevralgico settore dei trasporti.

Non può sfuggire, comunque, come la Commissione, nella delibera di valutazione del Patto, abbia inteso riaffermare i tratti essenziali del proprio ruolo istituzionale nel sistema: un ruolo che non è di attore negoziale o di mediatore nel merito dei conflitti, ma esclusivamente di garante del contemperamento tra diritto di sciopero e diritto alla mobilità.

4.2.2 Trasporto locale.

In questo settore si è avuta un'intensa attività promozionale della Commissione.

Essa si è svolta attraverso audizioni e tentativi di conciliazione, nonché per il tramite della formulazione di una proposta di prestazioni indispensabili, trasmessa alle parti per eventuali osservazioni (su queste vicende, cfr., in dettaglio, la trattazione dedicata al trasporto locale nella parte II di questa relazione),

Tali iniziative hanno favorito la conclusione - in data 23 marzo 1999, da parte di Federtrasporti, Fenit ed ANAC e delle organizzazioni sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL e UILT-UIL - di un accordo nazionale modificativo del precedente del 7 febbraio 1991.

Il citato accordo che costituisce la prima attuazione nel comparto trasporti del "Patto Treu" è stato preso in esame e valutato dalla Commissione nella seduta del 29 aprile 1999 (per la relativa delibera cfr. la trattazione dedicata al trasporto locale nella parte II di questa relazione e, comunque, allegato n. 2).

4.2.3 Scuola.

Nel periodo di riferimento, assume particolare rilievo la valutazione di idoneità dell'accordo nazionale siglato dall'ARAN il 3 marzo 1999 con le Confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CONFSAL e le Organizzazioni di categoria CGIL-SNS, CISL Scuola, UIL Scuola, CONFSAL/SNALS e GILDA/UNAMS.

L'accordo, valutato idoneo nella seduta del 22 aprile 1999 (cfr. delibera n.99/285 - allegato n. 3), fissa la nuova disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel comparto. Tale disciplina sostituisce definitivamente la regolamentazione contenuta nel Protocollo d'intesa del 25 luglio 1991 valutato idoneo in data 10.10.1991, di cui la Commissione aveva ribadito la perdurante vigenza (v. per tutte delibera del 25.1.1996).

Il testo dell'accordo del 1999 risulta complessivamente modellato sullo schema normativo del 1991.

Esso tuttavia contiene alcune novità sia in ordine al preavviso e all'intervallo fra le azioni di sciopero, sia in relazione alle prestazioni indispensabili ed alle modalità di effettuazione degli scioperi in concomitanza con le operazioni di scrutinio ed esame finali.

In sede di valutazione dell'accordo, la Commissione ha precisato che la riduzione a dieci giorni del preavviso generalmente previsto - di 15 giorni - possa essere ritenuto accettabile nella sola ipotesi di sciopero generale di "tutti" i comparti.

In relazione all'intervallo, si è affermato che la previsione del termine più

breve di sette giorni, rispetto a quello di dieci giorni previsto per gli altri comparti, non compromette il servizio scolastico, che risulta già ampiamente tutelato.

Infine, ed è questa la novità più rilevante, la Commissione ha ritenuto che la previsione della possibilità di differire – per non più di cinque giorni - gli scrutini finali "non propedeutici" allo svolgimento di esami finali "non sia del tutto irragionevole o comunque tale da compromettere l'insieme delle prestazioni indispensabili, nella misura in cui il differimento sia compatibile con lo svolgimento degli scrutini e degli esami finali".

4.2.4 Area Dirigenza del Comparto Università.

Con delibera n. 98/355 del 18 giugno 1998 si è espressa una valutazione di idoneità dell'accordo di individuazione delle prestazioni indispensabili per il personale dell'area dirigenziale del comparto Università, sottoscritto il 3 dicembre 1996.

Vale la pena di segnalare come la Commissione, valutando idoneo l'accordo, abbia fornito anche un'interpretazione estensiva dello stesso. Essa infatti ha precisato che, in caso di sciopero, vadano garantiti - ancorchè non esplicitati nell'accordo valutato idoneo - tutti i servizi essenziali previsti nell'accordo in vigore per il personale non dirigenziale delle Università. Ciò per l'evidente nesso funzionale che lega le prestazioni rese dai dirigenti e quelle rese dal personale di qualifica non dirigenziale per assicurare un livello di prestazioni omogeneo.

4.3 Codici di autoregolamentazione.

4.3.1. "Direttive sull'autoregolamentazione dell'astensione dai procedimenti penali".

Con delibera n. 98/677 del 22 ottobre 1998, la Commissione ha valutato, ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990, le "Direttive sull'autoregolamentazione dell'astensione dai procedimenti penali" attribuite dalla Camera penale di Roma all'Unione delle Camere Penali Italiane.

Tali "Direttive" costituiscono un atto equivalente, nella sostanza, ad un codice di autoregolamentazione, per il quale la Commissione ha attivato d'ufficio il procedimento di valutazione di idoneità.

Rinviano alla parte II (par. 9) per un'analisi più approfondita del caso e delle problematiche connesse, vale la pena di sottolineare, in questa sede, come la Commissione abbia nella sua delibera invitato l'Unione delle Camere Penali a rivedere il testo delle "Direttive", rilevando, per una serie di aspetti, un insufficiente livello di garanzia delle prestazioni indispensabili assicurate, soprattutto in tema di determinazione della durata delle astensioni e di mancata garanzia di tutti i processi con imputati detenuti.

4.3.2- Codice autoregolamentazione per il servizio taxi

A seguito delle manifestazioni di sciopero effettuate a Roma nel mese di ottobre la Commissione ha fissato per il giorno 28 ottobre 1998 un'audizione delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori del servizio taxi, nel corso della quale il Presidente prof. Gino Giugni e il Commissario prof. Sergio Magrini hanno invitato le parti a dotarsi di un codice di autoregolamentazione.

Successivamente, la Confartigianato Taxi ha trasmesso con nota del 25 novembre 1998, un Codice autoregolamentazione che è stato valutato idoneo in data 3 dicembre 1998 con delibera n. 98/815.

In esso sono individuate le seguenti regole da rispettare in caso di sciopero nel servizio pubblico taxi:

- preavviso di "almeno 10 giorni";

- determinazione della durata massima della "prima sospensione" in 24 ore e delle successive "relative alla medesima vertenza" in 48 ore (art. 3, commi 5 e 6);
- determinazione di un intervallo di "almeno 4 giorni" tra una sospensione e l'altra (art. 3 comma 4);
- fissazione del termine di "almeno 24 ore prima" per la comunicazione all'utenza della revoca della sospensione, salvo che la revoca sia determinata dal "raggiungimento di accordi" con le controparti interessate (art. 3 comma 7);
- l'esclusione di sospensioni dal servizio nei periodi natalizio, pasquale, elettorale e "concomitante con grandi esodi legati alle ferie" (art. 4);
- garanzia durante le sospensioni (realizzata anche mediante continuità di servizio delle centrali radio) del servizio notturno nelle fasce orarie dalle ore 22.00 alle ore 2.00 e del servizio di trasporto sociale per anziani, portatori di handicap e malati (art. 3, commi 1 e 3), con rinvio a livello locale per l'individuazione dei necessari contingenti (art. 3, comma 8);

Il codice rinvia al livello locale per la "individuazione concordata e concertata tra operatori e utenti" delle "modalità per l'irrogazione di sanzioni per l'inosservanza delle norme contenute nel presente codice (art. 5).

4.4 Proposte ex art. 13 lett. a) l. n. 146/1990.

La Commissione ha cercato di limitare, per quanto possibile, il ricorso a proprie proposte di individuazione delle prestazioni indispensabili, formulate ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990, nella piena consapevolezza che il modello di regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali accolto dal legislatore ha come suo cardine essenziale la disciplina convenzionale delle prestazioni indispensabili.

Conseguentemente, la Commissione ha proceduto alla formulazione di proposte solo nelle ipotesi in cui è risultata evidente l'impossibilità di raggiungere accordi tra le parti.

Tali proposte - secondo un orientamento consolidato della Commissione e dell'autorevole presa di posizione della Corte costituzionale nella decisione n. 344 del 1996 -, costituiscono parametro vincolante in sede di valutazione di comportamenti ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990, fin quando non intervengano accordi valutati idonei.

4.4.1 Proposta integrativa per il comparto Ministeri.

Con delibera n. 99/284 del 22 aprile 1999, la Commissione ha integrato la propria precedente proposta di prestazioni indispensabili per il comparto Ministeri, adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995.

L'integrazione si è resa necessaria relativamente alla disciplina dell'intervallo tra successive azioni di sciopero proclamate dalle stesse Organizzazioni sindacali, disciplina che la versione originaria della proposta della Commissione rinviava agli accordi decentrati, i quali per lo più non hanno disciplinato il profilo in esame.

In presenza di una tale situazione, la Commissione, in sede di valutazione di comportamenti ex art. 13 lett. c), ha comunque ritenuto applicabile un principio di "congruo intervallo" tra azioni successive.

Tale principio è stato desunto dall'art. 4 lett. b) della proposta del Comparto Ministeri nella sua versione originaria (cfr., a questo proposito, nel periodo considerato dalla presente relazione le delibere nn. 98/248 del 7 maggio 1998 e 98/820 del 3 dicembre 1998).

Questo medesimo principio è stato meglio precisato e formalizzato con la delibera n. 99/284 del 22 aprile 1999, che ha individuato un termine necessario di 10 giorni liberi di intervallo tra l'effettuazione di scioperi consecutivi proclamati dalla stessa organizzazione sindacale.

La delibera, come di consueto, è stata preventivamente sottoposta alle parti per osservazioni (cfr. delibera n. 98/7 del 22 gennaio 1998). In sede di formulazione definitiva della proposta, si è adeguatamente tenuto conto delle risposte pervenute (cfr. allegato n. 4, per il testo della delibera definitiva).

4.4.2. - Proposta di prestazioni indispensabili nel settore del Trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato.

La Commissione ha adottato con delibera n. 99/132 del 4 marzo 1999, successivamente approvata in via definitiva il 6 maggio con delibera n. 99/303 (allegato n. 5) una proposta interlocutoria di definizione delle prestazioni indispensabili nel settore del Trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato SpA, resasi necessaria per integrare le lacune di disciplina presenti nel settore, nel quale è attualmente vigente l'accordo quadro tra le Organizzazioni sindacali e la Fedarlinea, sottoscritto in data 31 dicembre 1990 e valutato idoneo in data 11 marzo 1993. Si tratta, infatti, di un accordo che è da ritenere applicabile esclusivamente alle Compagnie affiliate alla Società Fedarlinea, tra le quali non rientra la Soc. Ferrovie dello Stato Spa.

La suddetta proposta fa seguito a quella adottata in data 22 gennaio 1998 dalla Commissione per il settore trasporto ferroviario, da ritenersi applicabile - secondo l'orientamento della Commissione (cfr. nota del 6 febbraio 1998) - anche allo sciopero del personale addetto ai servizi di navigazione delle Ferrovie dello Stato SpA destinati al traghetto dei treni. Ciò in quanto si tratta di servizi strumentali alla circolazione dei treni passeggeri; la proposta per il settore ferroviario non è stata invece ritenuta estensibile "allo sciopero del personale addetto ad altri servizi di navigazione", in quanto estraneo alla circolazione dei treni passeggeri.

Va incidentalmente ricordato - per ciò che concerne le Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA e i servizi strumentali gestiti da Soc. Coop. Navigazione Garibaldi a bordo delle Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA - che gli accordi tra le parti del 14 maggio 1991 e del 2 dicembre 1996 non sono mai stati valutati idonei dalla Commissione. Risulta, pertanto, necessaria una regolamentazione delle prestazioni indispensabili da erogare in caso di sciopero anche per le Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA, il cui servizio non sia strumentale alla circolazione dei treni passeggeri (e quindi già regolamentati dalla proposta Ferrovie dello Stato SpA del 22 gennaio 1998) e per i servizi strumentali gestiti da altre Società a bordo delle Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA.

L'ambito di applicazione della proposta è pertanto riferito:

- a) al personale FF.SS. in servizio presso Navi delle Ferrovie, le quali effettuino il trasporto passeggeri non viaggianti sui treni;
- b) al personale dipendente dalla s.p.a. Garibaldi, che effettua il servizio strumentale di camera e mensa e pulizia delle navi a bordo delle Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato.

4.4.3 Proposte di prestazioni indispensabili per i Provveditorati agli Studi.

Merita di essere segnalato, in questa sede, l'avvio del processo di formulazione di proposte di prestazioni indispensabili per il personale dipendente dal Ministero della Pubblica Istruzione in servizio presso i Provveditorati agli Studi nei capoluoghi di provincia.

Ciò si è reso necessario a causa della presenza di accordi non valutati idonei a contemperare il diritto di sciopero con quello degli utenti. Nonostante le

sollecitazioni della Commissione, infatti, molti Provveditorati non hanno trasmesso gli organigrammi del personale in servizio, necessari a verificare la congruità dei contingenti di personale esonerato dallo sciopero, nonché il parere delle Organizzazioni degli utenti sull'accordo.

In alcuni casi, inoltre, è stata riscontrata un'incompleta individuazione delle prestazioni da garantire.

La Commissione ha adottato, in materia, una serie di delibere di proposta di prestazioni indispensabili: di queste, due ormai sono definitive (delibera n. 99/139 del 4 marzo 1999, relativa al Provveditorato di Rieti e delibera n. 99/207 dell'8 aprile 1999, relativa al Provveditorato di Pesaro e Urbino). In altri tre casi, si è sottoposto alle parti un testo, chiedendo alle stesse la trasmissione di ogni utile informazione od osservazione.

4.4.4 Proposte locali nel settore della Sanità.

Nel settore sanità molti accordi locali decentrati di individuazione delle prestazioni da garantire in caso di sciopero sono stati valutati inidonei, soprattutto a causa della mancata indicazione dei contingenti di personale chiamati ad assicurare i servizi minimi in caso di sciopero.

Successivamente a tali valutazioni di inidoneità, la Commissione ha sollecitato le parti ad integrare gli accordi secondo le proprie indicazioni e ha proceduto anche ad audizioni degli Assessori regionali alla Sanità al fine di realizzare un opportuno coordinamento con le diverse regioni.

Una volta decorso infruttuosamente il termine assegnato per l'integrazione degli accordi, la Commissione ha dovuto necessariamente procedere alla formulazione di proposte di individuazione delle prestazioni da garantire (cfr. delibere nn. 99/203, 99/204, 99/205, 99/206, 99/208, dell'8 aprile 1999; 99/147 dell'11 marzo 1999).

Tali proposte prevedono, oltre al rinvio alla disciplina dettata dalla proposta nazionale in vigore per il settore Sanità nazionale, l'obbligo del legale rappresentante dell'Azienda sanitaria di individuare le professionalità e le qualifiche di personale che formano i contingenti da mantenere in servizio in caso di sciopero, nonché i criteri per l'individuazione di tali contingenti.

In tal modo, la proposta al livello decentrato supplisce alla mancanza dell'accordo valutato inidoneo.

4.5 Attività consultiva della Commissione.

4.5.1 Organizzazioni degli utenti: criteri di individuazione.

Merita di essere segnalato, per la valenza generale della pronuncia, il parere reso dalla Commissione con delibera n. 98/878 del 10 dicembre 1998, su richiesta del Ministero dell'interno (allegato n. 6).

La decisione investe una delle tematiche che ha destato maggiori problemi pratici nell'attività di valutazione ex art. 13 lett. a) della Commissione: l'individuazione delle Organizzazioni degli utenti competenti ad esprimere il parere previsto dall'art. 2 l. n. 146/1990.

La Commissione ha fissato, a riguardo, i seguenti criteri interpretativi:

1. - che il parere di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 debba essere reso preferibilmente da organizzazioni degli utenti che hanno come specifico campo di attività il servizio pubblico essenziale al quale l'accordo da valutare si riferisce, partendo dall'ipotesi ottimale di organizzazioni degli utenti costituite ad hoc per l'azienda o amministrazione interessata (es. Tribunali per i Diritti del Malato costituiti presso i singoli ospedali per gli accordi relativi a questi ultimi);

2. - che nel caso di inesistenza di organizzazioni aventi un tale grado di specializzazione, possa ricorrersi ad organizzazioni di ambito territoriale via via maggiore, (provinciale, interprovinciale, regionale, interregionale od, al limite, nazionale) sempre caratterizzate per materia (es. le organizzazioni di utenti del trasporto pubblico operanti in alcuni comuni o province italiane per gli accordi del trasporto locale);

3. - che nel caso di inesistenza anche di questo tipo di organizzazioni, l'esigenza di soddisfare comunque la prescrizione posta in termini generali dall'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990, impone di interpellare organizzazioni a vocazione generale, sempre privilegiando l'ambito territoriale più vicino all'Azienda o Amministrazione presso la quale è stato stipulato l'accordo e risalendo progressivamente, in caso di inesistenza di organizzazioni a vocazione generale in quel territorio, ad ambiti territoriali più vasti;

4. - che considerazioni non dissimili a quelle sopra espresse sono state già formulate dal Ministero dell'Interno – Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale nella sua circolare del 2 maggio 1996 (prot. n. M/7603/1), nella quale si precisa che ogni qualvolta le Prefetture verranno interpellate dalla Commissione di Garanzia al fine di ottenere notizia sulle organizzazioni degli utenti operanti nel territorio delle rispettive province, "dovranno aver cura di estendere la rilevazione, in mancanza degli utenti espressamente costituitesi in correlazione ad una singola azienda o amministrazione, anche alle ulteriori organizzazioni esponenziali di tutti gli utenti di un determinato servizio oggettivamente inteso, ovvero, in assenza anche di queste ultime, ad organizzazioni a vocazione generale";

5. - che per quanto riguarda l'individuazione delle organizzazioni degli utenti a vocazione generale e di dimensione nazionale da interpellare si debba fare riferimento alle prescrizioni dell'art. 4 della l. n. 281/1998, la quale prevede l'intervento del costituendo "Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti" e, fino alla costituzione dello stesso, della "Consulta dei consumatori e degli utenti" istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 8 della l. n. 281/1998);

6. - che va, comunque, ribadito il costante orientamento della Commissione, per cui l'eccessivo ritardo da parte delle organizzazioni degli utenti consultate nella trasmissione del parere, non può arrestare indefinitamente i procedimenti di valutazione di accordi ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990;

7. - che per questo motivo, in tali casi la Commissione si riserva di procedere comunque, trascorso un congruo lasso di tempo, alla valutazione di detti accordi.

4.5.2. Criteri di applicazione delle sanzioni

Particolarmente significativi appaiono, a questo riguardo, i due pareri espressi dalla Commissione con le delibere nn. 99/197 e 99/198 del 18 marzo 1999, in casi relativi alle Poste Italiane S.p.A.

Con la prima delibera, la Commissione ha innanzitutto espresso l'avviso secondo cui le sanzioni collettive di cui all'art.4, comma 2, l. n. 146/1990 devono essere applicate nei confronti dei sindacati proclamanti lo sciopero in base al criterio quantitativo della frazione di permessi e contributi agli stessi spettanti nelle amministrazioni o imprese interessate dalla proclamazione e con riferimento all'ambito della proclamazione medesima. La sanzione della sospensione dai benefici patrimoniali ex art.4, comma 2, l.n.146/1990 concerne il limite minimo ivi contemplato e le frazioni temporali eccedenti il mese, da computarsi in giorni. In secondo luogo, è stato affermato che le sanzioni collettive di cui all'art.4, comma 2, l.n.146/1990 devono essere applicate con riferimento al periodo in cui si è svolto lo stato di agitazione, trattandosi di misure sanzionatorie la cui irrogazione non può prescindere dal dato relativo all'ampiezza associativa dell'organizzazione sindacale al momento dell'attuazione dell'azione conflittuale.

Nella seconda delle delibere menzionate, la Commissione ha preliminarmente ribadito l'orientamento interpretativo, secondo cui il datore di lavoro non può sottrarsi all'applicazione delle sanzioni nei confronti dei sindacati, quando sia intervenuta una valutazione negativa ed una segnalazione della Commissione ai fini sanzionatori ex art.4, commi 2 e 3, della legge n.146/1990, trattandosi di un potere collegato alla tutela di un interesse pubblico. Sulla scorta di questo principio, la Commissione ha affermato che la sottrazione alla discrezionalità del datore di lavoro del potere sanzionatorio nei confronti dei soggetti collettivi - a sua volta funzionale alla garanzia di certezza e imparzialità nell'irrogazione delle sanzioni - non viene meno neanche in sede di composizione giudiziale della controversia, trattandosi di un principio inderogabile che, come elaborato dalla Corte costituzionale, soddisfa esigenze di tutela di un interesse pubblico.

Per un riferimento più analitico ai principi espressi dalla Commissione, in relazione ai singoli quesiti formulati dall'azienda, si rinvia al capitolo dedicato al servizio postale ed agenzie di recapito, nella parte II della presente relazione (cfr. par. 6)

Sempre in tema di applicazione delle sanzioni, la Commissione ha avuto modo di ribadire i principi sopra esposti anche in occasione di pareri richiesti da aziende operanti nel settore dell'igiene urbana.

In un caso, l'azienda aveva chiesto se dovesse versare all'INPS provinciale l'importo mensile dei contributi sindacali di cui all'art.26, l. n. 300/70, oppure se dovesse versare all'INPS provinciale l'importo corrispondente ad 1/12 del monte ore annuo per i permessi sindacali di cui all'art.23, l.n.300/70 - spettanti secondo la norma contrattuale alle RSU della divisione Ambiente- con lo scomputo delle corrispondenti ore dal monte stesso per l'anno 1998.

Nell'occasione, la Commissione ha ribadito il principio - appena sopra richiamato- che le sanzioni collettive di cui all'art. 4, comma 2, l.n.146/90 debbono essere applicate con riferimento al periodo in cui si è svolto lo stato di agitazione: infatti, si tratta di misure sanzionatorie, la cui irrogazione non può prescindere dal dato relativo all'ampiezza associativa dell'organizzazione sindacale al momento dell'attuazione dell'azione conflittuale (BAS Bergamo, delibera n. 99/237 dell'8 aprile 1999. In termini analoghi, nel settore del trasporto locale, Gest. Gov. Ferr. Suzzara-Ferrara, delibera n. 99/199 del 18.3.1999).

In un altro caso, l'azienda chiedeva se fosse in suo potere applicare le sanzioni ai singoli lavoratori.

La Commissione ha operato una distinzione tra sanzioni previste dai commi 2 e 3 dell'art. 4 della l. n. 146/1990 e sanzioni disciplinate dal comma 1 dello stesso articolo.

Con riferimento alle sanzioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3 l. n. 146/1990, la Commissione ha ribadito il principio secondo cui il datore di lavoro è obbligato dalla l. n.146/90, in caso di valutazione negativa, alla irrogazione delle sanzioni sindacali collettive alle OO.SS. proclamanti lo sciopero.

Per quanto riguarda, invece, le sanzioni previste dall'art. 4.1, va ricordato come il datore di lavoro sia libero di irrogare o meno le sanzioni ai singoli lavoratori dovendo, comunque, attendere la valutazione della Commissione (Consorzio Servizi di Igiene Ambientale di Siracusa, delibera 99/238 dell'8 aprile 1999).

Conclusivamente, per quanto riguarda il sistema sanzionatorio previsto dalla l. n. 146/1190, di notevole interesse appare l'orientamento - espresso in un caso relativo al trasporto locale- secondo il quale il datore di lavoro, in caso di valutazione negativa del comportamento delle RSU, è tenuto ad applicare la sospensione per un mese dei contributi sindacali dovuti dai dipendenti iscritti alle associazioni sindacali componenti la RSU. La Commissione ha tuttavia

precisato che tale interpretazione è relativa "ai casi in cui viene in gioco una RSU sostanzialmente organizzata e conformata secondo le regole previste, in aderenza al Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993, dall'Accordo interconfederale del 1° dicembre 1993". Le singole organizzazioni sindacali possono sottrarsi alle conseguenze di eventuali comportamenti illegittimi decisi e posti in essere dalla RSU, esplicitamente dissociandosene attraverso il voto negativo dei propri eletti (o designati) ovvero attraverso il contrario parere tempestivamente emanato dagli organi associativi territorialmente competenti dipendenti (CNL-Federtrasporti: delibera n. 98/293 del 28.5.1998).

4.5.3 Altre questioni affrontate.

Nel settore del trasporto aereo, merita di essere ricordato il parere contenuto nella delibera n. 98/546 del 23 luglio 1998. Ivi si è affermata l'applicabilità delle regole della disciplina del trasporto aereo - relativamente al preavviso, all'indicazione della durata ed alla garanzia delle prestazioni indispensabili - alle azioni di sciopero riguardanti le prestazioni di lavoro straordinario e la reperibilità dei lavoratori della Vitrociset S.p.A.

Per quanto riguarda il settore dei beni di prima necessità, vanno segnalati tre pareri della Commissione.

Nel primo, reso con delibera n. 98/743 del 29 ottobre 1998, la Commissione ha qualificato servizio pubblico essenziale ai sensi della l. n. 146/1990 l'attività di distribuzione dei medicinali alle farmacie.

Nella delibera n. 98/879 del 10 dicembre 1998, la Commissione, ha espresso il parere che la privatizzazione delle Centrali del latte non incide sull'essenzialità del servizio svolto dalle stesse per l'approvvigionamento di ospedali, cliniche, case di cura, istituti di assistenza, scuole ed enti similari. Pertanto le Centrali sono tenute a garantire la continuità della fornitura di latte fresco, attenendosi alle prescrizioni dell'accordo nazionale del 5 luglio 1991, fino al raggiungimento di un nuovo accordo valutato idoneo che tenga conto della nuova veste giuridica assunta.

Con delibera n. 99/200 del 18 marzo 1999, la Commissione ha, infine, precisato che i servizi resi dagli operatori dei mercati ortofrutticoli non sono assoggettati alle prescrizioni della l. n. 146/1990. A questa conclusione, l'Organo di garanzia è giunto sulla base dell'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lett. a) della l. n. 146/1990, il quale menziona le merci deperibili solo con riferimento alle dogane.

Nel settore dell'energia, la Commissione, con nota urgente a firma del Presidente, ha ritenuto che il servizio erogato dai rimorchiatori debba essere considerato quale servizio pubblico essenziale assoggettato alla l. n. 146/1990, nel caso in cui sussista un nesso di strumentalità con il servizio di approvvigionamento di energia (cfr. verbale dell'8 ottobre 1998).

5. Orientamenti interpretativi: delibere di indirizzo.

Nel periodo considerato, la Commissione ha proseguito - con specifici seminari interni - l'attività di riflessione sui propri indirizzi, adottando nuovi orientamenti interpretativi in materia di astensioni dal lavoro straordinario e del cosiddetto sciopero per turni.

Per quanto riguarda il primo argomento, su proposta del Prof. Giuseppe Ugo Rescigno, è stata adottata una delibera (n. 98/776 del 19 novembre 1998) che modifica i precedenti orientamenti, soprattutto in tema di durata dell'astensione.

I criteri fissati nella suddetta delibera sono riportati di seguito:

"1. Il periodo entro cui i lavoratori dichiarano di volersi astenere dal lavoro straordinario richiesto viene considerato un'unica azione di lotta.

2. Ad esso si applica la regola sul preavviso, o quella contrattualmente prevista in generale per ogni azione di sciopero, o in mancanza quella legale di dieci giorni.
3. Non è ammesso lo sciopero dello straordinario a tempo indeterminato: anche ad esso si applica la regola sulla indicazione della durata, nel senso che deve essere indicato univocamente il giorno di inizio ed il giorno di fine dello sciopero dello straordinario; se vi è anche un solo giorno di pausa, lo sciopero dello straordinario che comincia dopo il giorno di pausa va considerato una nuova azione di lotta.
4. Se l'accordo giudicato idoneo o la proposta sostitutiva della Commissione prevedono un intervallo minimo tra due azioni di sciopero, questo intervallo si applica anche a due periodi di sciopero dello straordinario, nel senso che, terminato il primo periodo di sciopero, il secondo non può cominciare se non dopo che si è concluso l'intervallo previsto.
5. Se l'accordo giudicato idoneo o la proposta sostitutiva prescrivono che non può essere proclamato un secondo sciopero se non dopo che è stato effettuato il precedente (oppure revocato), questa regola si applica anche alla proclamazione dello sciopero dello straordinario, per cui non può essere proclamato un tale sciopero se non si è concluso il precedente (oppure tale sciopero sia stato revocato o interrotto).
6. Le franchigie previste per lo sciopero in orario normale valgono anche per lo sciopero dello straordinario.
7. Durante lo sciopero del lavoro straordinario vanno comunque garantite le prestazioni indispensabili previste dagli accordi giudicati idonei o dalle proposte sostitutive della Commissione.
8. Allo sciopero dello straordinario si applicano tutte le altre regole vigenti rispetto allo sciopero nell'orario normale che siano compatibili con il carattere di tale forma di lotta come definita nel numero 1."

In data 4 febbraio 1999, la Commissione ha adottato, su proposta del prof. Sergio Magrini, una delibera di indirizzo in tema di sciopero per turni fissando i seguenti criteri direttivi per la propria attività di valutazione:

- "1. La Commissione valuterà negativamente gli scioperi proclamati - per il personale addetto ad attività di erogazione diretta di servizio pubblico essenziale - con riferimento esclusivo ai turni, salvo che risulti in concreto esattamente individuabile il periodo di astensione dal lavoro;
2. La Commissione riterrà insussistenti i presupposti per una valutazione negativa degli scioperi proclamati - per il personale addetto ad attività strumentali o complementari rispetto a quella di erogazione diretta di servizio pubblico essenziale - con riferimento esclusivo ai turni, a meno che dagli elementi del caso concreto risulti la violazione dell'obbligo di indicazione della durata ovvero di altro obbligo legale o contrattuale inerente all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
3. Restano salve le clausole di accordi valutati idonei, o di proposte della Commissione, che per i singoli servizi pubblici essenziali prevedano una difforme disciplina specifica della proclamazione di scioperi con riferimento ai turni; tuttavia, le clausole contenenti un divieto generale di scioperi con riferimento ai turni, senza ulteriori specificazioni, devono essere interpretate in conformità alle regole di indirizzo, di cui ai precedenti punti 1 e 2."

PARTE II DELLA RELAZIONE

6. Comunicazioni

Premessa.

Il settore delle comunicazioni si compone di tre sottosettori, costituiti dal servizio postale ed agenzie di recapito, dal servizio delle telecomunicazioni e dal servizio pubblico radiotelevisivo. Si tratta, tuttavia, di aree che si differenziano tra loro, sia per le peculiarità derivanti dalla natura e dalla organizzazione del servizio erogato al pubblico, sia per i diversi risultati derivanti dall'esperienza applicativa della legge n.146/1990.

6.1 Servizio postale ed agenzie di recapito.

6.1.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

La causa principale di insorgenza della conflittualità nel servizio postale, nel periodo considerato, è rinvenibile nella controversia sull'interpretazione ed applicazione delle disposizioni contrattuali in materia di lavoro straordinario, che ha investito sia il livello nazionale, sia il livello territoriale o di unità produttiva. La questione, che ha fatto nascere un acceso contrasto tra le parti sociali, attiene all'utilizzo delle prestazioni aggiuntive da parte dell'azienda, contestato dalle organizzazioni sindacali per la asserita violazione della previsione del contratto collettivo che impone il ricorso al lavoro straordinario per esigenze eccezionali ed indifferibili. Infatti, secondo le argomentazioni costantemente sostenute da parte sindacale, le forme di agitazione che si concretizzano nel rifiuto di prestazioni straordinarie esulerebbero dal campo di applicazione della legge n.146/1990, trattandosi di comportamenti attuati per reagire alle richieste illegittime da parte dell'azienda, costretta a ricorrere costantemente e sistematicamente al lavoro aggiuntivo per sopperire a carenze organizzative e strutturali. In questo quadro, l'attività deliberativa della Commissione è stata prevalentemente incentrata sulla soluzione della delicata questione circa la riconducibilità o meno allo sciopero dei numerosi comportamenti conflittuali consistenti o nell'astensione da prestazioni di lavoro straordinarie o nel rispetto scrupoloso dei regolamenti oppure nella mancata esecuzione di alcune mansioni. Tali forme di lotta sindacale, nel documento di proclamazione, non sono qualificate espressamente come reazione ad una richiesta datoriale considerata illegittima. Infatti, nella maggior parte dei casi le organizzazioni sindacali le prospettano come rifiuto di prestazioni non dovute soltanto dopo l'avvio del procedimento di valutazione del comportamento ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990 da parte della Commissione.

6.1.2 Delibere.

6.1.2.1 Valutazioni ex art.13, lett.a).

La regolamentazione del diritto di sciopero nel servizio postale è contenuta in un accordo nazionale, risultante dall'accettazione della proposta della Commissione formulata con delibera del 13 febbraio 1992 e poi recepito nel contratto collettivo del 26 novembre 1994.

Si tratta, dunque, di un settore nel quale non si registrano vuoti di disciplina, né, conseguentemente, interventi della Commissione ai sensi dell'art.13, lett.a) della legge n.146/1990.

Diverso lo stato di attuazione della legge n.146/1990 nel servizio erogato dalle agenzie private di recapito, riconducibili secondo la Commissione all'ambito di applicazione della legge medesima e attualmente disciplinate da una proposta di definizione delle prestazioni indispensabili formulata dall'organo di garanzia con delibera del 21 ottobre 1993. Occorre tuttavia precisare che, in questo ambito, l'esigenza di pervenire ad una regolamentazione pattizia del diritto di sciopero è in buona parte attenuata dal bassissimo livello di conflittualità del servizio. A riprova di ciò, si consideri che, nella propria attività deliberativa, la Commissione si è espressa in materia con un'unica valutazione di comportamento, peraltro assolutoria.

6.1.2.2 Valutazioni ex art.13, lett.c).

Nel corso dell'ultimo anno, nel servizio postale, la Commissione ha adottato 16 delibere ex art.13, lett.c) della legge n.146/1990, delle quali 11 di valutazione

negativa e 5 di insussistenza dei presupposti per una valutazione negativa.

Alle valutazioni di comportamento si aggiunge una pronunzia (n.98/547 del 23 luglio 1998), con la quale la Commissione (in relazione ad una denuncia avanzata dall'organizzazione sindacale nei confronti dell'azienda per non aver ricevuto la comunicazione dei dati di adesione ad uno sciopero), ha dichiarato l'insussistenza dei presupposti per una valutazione di propria competenza, trattandosi di condotte aziendali la cui censura esula dai propri poteri di intervento.

Merita, altresì, di essere segnalata una delibera (n.99/149 dell'11 marzo 1999), con la quale è stata esaminata l'istanza di riesame, avanzata dall'organizzazione sindacale COBAS PT CUB di Milano in relazione ad una precedente valutazione negativa di uno sciopero proclamato in violazione del termine di preavviso di 15 giorni previsto dall'accordo nazionale operante nel settore. Secondo le argomentazioni avanzate dall'organizzazione sindacale a sostegno dell'istanza di riesame, il termine di preavviso di 15 giorni è stabilito da una regola pattizia che non potrebbe ritenersi vincolante per i soggetti collettivi non firmatari dell'accordo nel quale è stata inserita. La Commissione ha confermato la precedente delibera di valutazione negativa, sulla base dell'orientamento interpretativo che considera l'accordo valutato idoneo quale criterio imprescindibile di individuazione delle regole al rispetto delle quali le parti del conflitto sono tenute in caso di sciopero, indipendentemente dalla loro adesione all'accordo medesimo.

Con riferimento alle agenzie private di recapito, è stata adottata una sola delibera di valutazione (riguardante l'Agenzia Defendini di Torino, n.98/592 del 24 settembre 1998), con la quale la Commissione ha ritenuto l'insussistenza di presupposti per una valutazione negativa, in relazione ad uno stato di agitazione proclamato illegittimamente e consistente nel rifiuto di svolgere la normale attività lavorativa, in conseguenza del mancato pagamento degli stipendi. La pronunzia merita di essere segnalata per aver ribadito il principio, più volte espresso dalla Commissione, secondo cui il ritardato o mancato pagamento degli stipendi, pur non essendo di per sé una motivazione tale da esimere le organizzazioni sindacali e i lavoratori dal rispetto della legge n.146/1990, in ipotesi di particolare gravità costituisce una causa di insorgenza del conflitto della quale la Commissione deve tener conto ai fini delle valutazioni ai sensi dell'art.13, lett.c) della legge n.146/1990.

Nell'ambito del servizio postale, meritano di essere segnalate le numerose valutazioni negative riguardanti astensioni dal lavoro straordinario (n.98/432 del 2 luglio 1998; nn.98/475 e 98/484 del 16 luglio 1998; n.98/520 del 23 luglio 1998; n.98/593 del 24 settembre 1998; n.98/835 del 3 dicembre 1998) o dall'esecuzione di specifiche mansioni (n.98/377 del 25 giugno 1998; n.98/520 del 23 luglio 1998). La Commissione ha affermato l'assoggettabilità di tali forme di lotta sindacale ai suoi poteri di intervento, non trattandosi di casi qualificati dalle organizzazioni sindacali proclamanti come rifiuto di prestazioni ritenute contrattualmente non dovute. L'ipotesi da ultimo prospettata è stata affermata, invece, in due delibere (nn.99/75 e 99/76 del 4 febbraio 1999), nelle quali la Commissione ha dichiarato l'insussistenza dei presupposti per un intervento di propria competenza, trattandosi di astensioni specificatamente motivate quali reazioni alle richieste illegittime dello stesso lavoro straordinario da parte del datore di lavoro.

Tra le valutazioni assolutorie, occorre menzionare una delibera (n.98/527 del 23 luglio 1998) con la quale la Commissione ha affermato l'insussistenza dei presupposti per una valutazione negativa in relazione ad una denuncia aziendale di illegittimità dello sciopero per violazione delle procedure di raffreddamento previste dal contratto collettivo. In essa è stato ribadito il principio, più volte espresso dalla Commissione, secondo il quale le clausole obbligatorie sulle procedure di conciliazione e raffreddamento, pur potendo fornire un valido ed auspicabile supporto esterno agli strumenti di diretto contemperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti, sono vincolanti solo per le parti stipulanti l'accordo e per converso non rientrano nella materia della determinazione delle prestazioni indispensabili.

6.1.2.3 Attività consultiva.

Particolarmente significativi appaiono due pareri espressi dalla Commissione in materia di applicazione delle sanzioni (delibere nn.99/197 e 99/198 del 18 marzo 1999, rese rispettivamente per le Poste Italiane e per le Poste Italiane – sede Lombardia).

Nella prima delle delibere menzionate, la Commissione, in relazione a tre quesiti formulati dalle Poste Italiane sulle modalità di applicazione delle sanzioni collettive conseguenti ad una valutazione negativa dell'organo di garanzia, ha espresso il seguente avviso:

a) fermo restando il principio generale di proporzionalità tra sanzione ed infrazione, le sanzioni collettive di cui all'art.4, comma 2, l.n.146/1990 devono essere applicate ai sindacati proclamanti lo sciopero in base al criterio quantitativo della frazione di permessi e contributi agli stessi spettanti nelle amministrazioni o imprese interessate dalla proclamazione e con riferimento all'ambito della proclamazione medesima. Di conseguenza, la sanzione della sospensione dai benefici patrimoniali ex art.4, comma 2, l.n.146/1990 concerne il limite minimo ivi contemplato e le frazioni temporali eccedenti il mese, da computarsi in giorni;

b) le sanzioni collettive di cui all'art.4, comma 2, l.n.146/1990 devono essere applicate con riferimento al periodo in cui si è svolto lo stato di agitazione, trattandosi di misure sanzionatorie la cui irrogazione non può prescindere dal dato relativo all'ampiezza associativa dell'organizzazione sindacale al momento dell'attuazione dell'azione conflittuale;

c) una risposta al quesito relativo alla possibilità di rateizzare gli importi da versare all'INPS non può essere fornita dalla Commissione, trattandosi di una materia che rientra nelle esclusive competenze dell'Istituto al quale devono essere devolute per legge le suddette somme.

Nella seconda delibera, relativa ad un quesito formulato dalle Poste Italiane della Lombardia e relativo alla possibilità per l'azienda di impegnarsi, in sede di conciliazione giudiziale, a non applicare le sanzioni collettive indicate nella delibera di valutazione negativa della Commissione, è stato espresso il seguente parere:

a) mentre le sanzioni individuali rientrano nella discrezionalità dell'esercizio del datore di lavoro, questi invece non può sottrarsi all'applicazione delle sanzioni nei confronti dei sindacati quando sia intervenuta una valutazione negativa ed una segnalazione della Commissione ai fini sanzionatori ex art.4, commi 2 e 3, della legge n.146/1990, trattandosi di un potere collegato alla tutela di un interesse pubblico;

b) la sottrazione del potere sanzionatorio alla discrezionalità del datore di lavoro, a sua volta funzionale alla garanzia di certezza e imparzialità nell'irrogazione delle sanzioni, non viene meno neanche in sede di composizione giudiziale della controversia, trattandosi di un principio inderogabile che, come elaborato dalla Corte costituzionale, soddisfa esigenze di tutela di un interesse pubblico, cui non può non conseguire la limitazione della facoltà di disposizione delle parti;

c) pertanto l'azienda non può impegnarsi, in sede transattiva, a non applicare le sanzioni collettive nei confronti delle organizzazioni sindacali indicate nella delibera di valutazione negativa, ferma restando la possibilità per entrambe le parti di chiedere il riesame della delibera medesima, fatto salvo il ricorso all'autorità giudiziaria.

6.1.3 Osservazioni conclusive.

Nel servizio postale, il problema interpretativo su cui si è quasi esclusivamente incentrata l'attività deliberativa della Commissione riguarda, come si è detto,

la qualificazione delle astensioni dal lavoro straordinario come forme di sciopero soggette alla disciplina della legge n.146/1990, ovvero come rifiuto di prestazioni ritenute contrattualmente non dovute. Occorre tuttavia sottolineare come la soluzione del problema non sia sempre di facile soluzione, implicando questioni inerenti alla disciplina del rapporto di lavoro e demandate all'accertamento giudiziale.

Consapevole dei limiti del proprio potere di intervento, la Commissione ha elaborato l'orientamento, secondo cui alle astensioni dal lavoro straordinario legittimamente richiesto si applicano le regole sul preavviso, sulla predeterminazione della durata e sulla garanzia delle prestazioni indispensabili. Invece, la dedotta illegittimità della richiesta di lavoro straordinario può determinarne la sottrazione dall'area di applicabilità della legge n.146/1990 solo nel caso in cui nel documento di proclamazione l'astensione sia specificatamente motivata quale reazione alle richieste dello stesso lavoro straordinario, configurandosi in tal caso non una forma di sciopero, ma un rifiuto collettivo di prestazioni ritenute non dovute.

Tale impostazione implica una non facile attività interpretativa incentrata sui documenti di proclamazione e sulle osservazioni inviate nel corso dei procedimenti di valutazione dalle organizzazioni sindacali, le quali in molti casi qualificano soltanto ex post l'azione conflittuale come rifiuto di prestazioni non dovute. In questo quadro, ha assunto particolare rilievo la vicenda relativa ad un'astensione dal lavoro straordinario proclamata a livello nazionale e valutata negativamente dalla Commissione (delibera n.97/776 del 20 novembre 1997), in relazione alla quale le organizzazioni sindacali hanno chiesto un'audizione finalizzata a fornire ulteriori chiarimenti in ordine alla qualificazione delle astensioni dal lavoro straordinario nel settore (audizione che si è svolta in data 4 novembre 1998), nonchè il riesame della delibera, su cui l'organo di garanzia non si è ancora pronunciato.

6.2 Servizio radiotelevisivo pubblico.

6.2.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Nel periodo in esame il settore del servizio pubblico radiotelevisivo è stato caratterizzato dal ripetersi di lunghi periodi di agitazione proclamati dall'Associazione Italiana dei Telecineoperatori (AITCO) e generati dal disagio avvertito da tale categoria nei rapporti contrattuali con la RAI. Più volte sollecitate dalla Commissione ad esprimere le proprie osservazioni sugli effetti di questi continui "stati di agitazione", che si sono svolti talora per mesi interi, le parti non hanno fornito alcuna precisazione (in particolare la RAI), oppure hanno dichiarato che essi non hanno causato alcun disservizio (l'AITCO).

6.2.2 Delibere.

6.2.2.1 Valutazioni ex art. 13, lett.c).

Si segnala un solo intervento della Commissione di garanzia (del. n. 98/268 del 14 maggio 1998), con una delibera assolutoria rispetto ad una agitazione proclamata dall'AITCO.

La circostanza che, nel periodo in esame, vi sia stata una sola delibera di valutazione ex art. 13, lett.c), non deve indurre a ritenere che il settore abbia sofferto di uno stato di "quiescenza". In realtà, come è stato segnalato al punto 6.2.1 non sono mancate le agitazioni, soprattutto proclamate da parte delle associazioni dei telecineoperatori, rispetto alle quali la Commissione ha ritenuto di intervenire non con la consueta apertura di un procedimento di valutazione, ma con una preventiva attività di istruzione della pratica da parte del Commissario incaricato. A tale iniziativa ha spesso fatto seguito l'archiviazione della pratica per i motivi indicati al punto 6.2.1.

6.2.3 Osservazioni conclusive.

Il problema che caratterizza il settore del servizio pubblico radiotelevisivo è

l'assenza di adeguata disciplina pattizia sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. La Commissione ha più volte sollecitato le parti a raggiungere un'intesa, resa ancor urgente dal fatto che la disciplina tuttora applicata si riferisce ad una proposta della Commissione del lontano 21 novembre 1991.

Nel tentativo di sbloccare la situazione la Commissione, il 4 novembre 1998, ha convocato le parti per un'audizione. Nel corso della stessa si sono chiariti i termini del contrasto: da un lato si è sottolineato che la legge n.146/1990, riferendosi al servizio "radiotelevisivo", lascia intendere che l'informazione è fatta anche di immagini. A questo proposito sorge il problema delle astensioni audio-video, per le quali è previsto dal codice di autoregolamentazione un termine di preavviso di sole 48 ore. Si è anche osservato che in alcuni casi il supporto dell'immagine diventa indispensabile e che se il servizio svolto dalla RAI deve essere considerato l'unico essenziale ai sensi della legge n.146/1990, questo deve conformarsi alle regole legali nella loro globalità, e quindi anche alla regola sul termine di preavviso di 10 giorni.

Da parte sindacale si è sostenuta la tesi che l'astensione audio-video non sia uno sciopero ai sensi della legge n.146/1990, perchè l'informazione viene data per intero, anche se in modo meno efficace e che l'imposizione di un termine "lungo" di preavviso per queste astensioni potrebbe svuotarne il significato. Sempre la parte sindacale ha affermato che in realtà il settore radiotelevisivo non è tra quelli con conflittualità esasperata e che il rischio dell'imposizione di un termine di preavviso di 10 giorni anche per le astensioni audio-video è quello di un accentuarsi degli scioperi totali, con un danno per l'utenza certamente maggiore.

In relazione all'attività svolta dai telecineoperatori, che costituisce un ulteriore nodo da sciogliere per raggiungere un accordo, si è chiarito che questi ultimi sono giornalisti a tutti gli effetti, tant'è che la RAI li ha ricompresi nello stesso contratto e che di conseguenza non ha senso che si applichi a loro una disciplina differente sullo sciopero.

Infine, uno spiraglio di trattativa è stato rintracciato nella possibilità di collocare l'astensione audio-video ad un livello intermedio tra la prestazione completa e la prestazione minima indispensabile da garantire in caso di sciopero. Per questa peculiare forma di astensione non sarebbe necessario garantire il preavviso previsto dalla legge n.146/1990; al di fuori di essa, invece, il preavviso non dovrebbe essere inferiore ai 10 giorni.

Purtroppo a tutt'oggi le parti non hanno ancora trasmesso alla Commissione una ipotesi di accordo sulla quale esprimere una valutazione e dunque prende corpo la possibilità di un intervento unilaterale da parte della stessa Commissione.

6.3 Telecomunicazioni.

6.3.1 Valutazioni ex art. 13 lett. a)

Nel settore delle telecomunicazioni, le modificazioni intervenute nell'assetto societario dell'azienda SIP hanno indotto la Commissione ad una iniziativa di verifica e di eventuale revisione dell'accordo SIP valutato idoneo in data 5 febbraio 1993, nonché di promozione degli accordi nelle aziende del gruppo.

Prendendo spunto dalla richiesta di audizione formulata dall'organizzazione sindacale SNATER, pertanto, i Proff. Galantino, Prosperetti e Santoni hanno tenuto le audizioni, in data 4 novembre 1998, dello SNATER e, separatamente, dei rappresentanti delle aziende TELECOM e TIM e delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UILT.

Nel corso delle audizioni sono state acquisite informazioni utili a comprendere i punti sui quali la modifica dell'accordo SIP in materia di prestazioni indispensabili si rende necessaria a seguito della ristrutturazione societaria. I Commissari hanno invitato, altresì, le parti ad integrare l'accordo TIM, ritenuto

inidoneo, con delibera n. 98/672 del 15 ottobre 1998, perché carente di alcuni requisiti essenziali di garanzia dei diritti degli utenti: durata massima delle astensioni, intervallo, gradualità della durata delle astensioni, procedure di raffreddamento.

La Commissione ha altresì rilevato, su segnalazione delle parti, la necessità di estendere la normativa sulla prestazioni indispensabili a tutti i soggetti gestori dei servizi di telecomunicazioni in modo uniforme.

6.3.2 Valutazioni ex art. 13 lett. c).

Nel settore delle telecomunicazioni, si ricorda che la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle organizzazioni sindacali SLC-CGIL, FISTEL-CISL e UILTE-UIL che hanno proclamato due azioni di sciopero in violazione delle norme legali e contrattuali di disciplina dello sciopero nei servizi pubblici (delibere n. 98/670 e n. 98/671 del 8.10.1998).

7. Credito.

7.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Il settore del credito, nel corso dell'ultimo anno, ha confermato la tendenza dell'anno precedente ad una considerevole riduzione della conflittualità, spiegabile con il venir meno delle cause di insorgenza del conflitto, essenzialmente connesse al rinnovo del contratto collettivo. Peraltro, nell'ambito del basso numero di scioperi proclamati, si è registrato un calo dei comportamenti sanzionati dalla Commissione, che dimostra il consolidarsi di un sistema di relazioni sindacali sostanzialmente conforme alle regole del conflitto.

Tuttavia, è riscontrabile un incremento della conflittualità, da imputarsi con ogni probabilità alle vicende contrattuali in corso, come risulta dall'aumento delle richieste di valutazione inoltrate alla Commissione, soprattutto negli ultimi mesi, da parte di alcuni istituti di credito e sulle quali l'Organo di garanzia non si è ancora pronunciato.

7.2 Delibere.

7.2.1. Valutazioni ex art.13, lett. a).

Alla peculiarità strutturale ed organizzativa del settore corrisponde una particolare articolazione degli assetti contrattuali in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. Delle quattro aree negoziali riconducibili a Banca d'Italia, Assicredito, Acri e Federcasse, soltanto le prime due hanno concluso accordi valutati idonei dalla Commissione, rispettivamente in data 30 marzo 1995 e 30 giugno 1994. Invece, non sono mai stati valutati idonei gli accordi sottoscritti da Acri e Federcasse, per il mancato seguito dato dalle parti alle richieste di integrazione avanzate dalla Commissione. Né le lacune negoziali sono state colmate nel corso dell'ultimo anno, nel quale, infatti, non sono state adottate dall'organo di garanzia delibere di valutazione ex art.13, lett.a), legge n.146/990. La Commissione ha intenzione di riaprire al più presto la questione, avviando una serie di consultazioni delle parti interessate.

7.2.2. Valutazioni ex art. 13, lett. c)

Meritano di essere segnalate le due sole delibere di valutazione di comportamento adottate dalla Commissione nel periodo considerato:

1) con la delibera di riesame riguardante la Banca CRT di Torino (n.98/462 del 2 luglio 1998), la Commissione, nel confermare una precedente valutazione negativa di alcune delle organizzazioni sindacali sanzionate, ha ritenuto di revocare la delibera limitatamente ad una organizzazione sindacale che aveva proceduto alla sospensione dello sciopero, peraltro mai comunicata alla Commissione medesima. Tale pronuncia, tuttavia, merita di essere segnalata

in relazione al principio in essa enunciato, secondo cui l'azienda non avrebbe potuto decidere discrezionalmente di non applicare le sanzioni collettive nei confronti di una organizzazione sindacale, in considerazione dell'intervenuta revoca dello sciopero da parte di quest'ultima (di cui peraltro la Commissione non era stata informata), ferma restando la possibilità di entrambe le parti di chiedere il riesame della delibera di valutazione negativa. Il principio affermato nella delibera menzionata si collega all'orientamento interpretativo, costantemente ribadito, secondo cui il datore di lavoro non può sottrarsi all'applicazione delle sanzioni quando sia intervenuta una segnalazione della Commissione ai fini sanzionatori di cui ai commi 2 e 3 dell'art.4 della legge n.146/1990, trattandosi di un potere "collegato alla tutela di un interesse pubblico" (Corte cost., sentenza n.57/1995).

2) con la delibera riguardante l'Istituto San Paolo di Torino (n.98/452 del 2 luglio 1998), la Commissione ha affermato la mancanza di presupposti per una valutazione negativa in occasione di uno sciopero proclamato con un ritardo di poche ore, sulla base dell'argomentazione secondo cui la violazione del termine di preavviso (peraltro limitata, come si è detto, a poche ore di ritardo) risulta superata dalla successiva sospensione dello sciopero.

7.3 Osservazioni conclusive.

Nel settore del credito i risultati indubbiamente positivi conseguiti nell'esperienza applicativa della regolamentazione del conflitto non eliminano il problema, più volte segnalato dalle stesse delibere della Commissione, che si collega all'esigenza di una disciplina negoziale uniforme per tutto il settore. Infatti, la facile previsione di un inasprimento del conflitto in relazione alle vicende contrattuali in corso, con l'incremento dell'attività deliberativa della Commissione che ne conseguirebbe, suggerisce, come si è detto, una riapertura del negoziato tra le parti sociali per l'individuazione di regole comuni a tutte le aree contrattuali in cui risulta attualmente diviso il settore.

8. Energia.

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

L'indagine condotta sulle cause d'insorgenza del conflitto nel settore dell'approvvigionamento energetico non mette in luce particolari elementi di novità rispetto al periodo precedente.

Nelle aziende erogatrici di gas e acqua la materia del contendere risulta prevalentemente incentrata su rivendicazioni di natura economica e organizzativa, per lo più connesse alla singola realtà aziendale. Un buon numero di conflitti risulta, in particolare, ingenerato dalla richiesta di prestazioni di lavoro straordinario da parte delle aziende, spesso al di fuori delle previsioni contrattuali.

Tra le cause d'insorgenze dei conflitti vanno poi annoverate quelle connesse alle difficoltà di gestione delle relazioni industriali nelle fasi di trasformazione strutturale del settore e di ristrutturazione aziendale.

Nel settore elettrico, in particolare, la materia del contendere si è da tempo estesa alle complesse problematiche del processo di liberalizzazione del mercato elettrico.

Le frequenti richieste d'intervento nei confronti dell'ENEL, pervenute nel corso dell'anno dalle organizzazioni sindacali presenti nel settore (FNLE-CGIL, FLAEL-CISL, UILSP-UIL, FAILE-CISAL, RdB-CUB e CISNAL Energia), evidenziano ancora persistenti dissensi sull'applicazione aziendale degli accordi attuativi della l. n. 146/1990 - sottoscritti il 12.11.1991 e valutati idonei il 13.11.1991 - nella parte relativa alla determinazione della c.d. "riserva vitale" da garantire in caso di sciopero.

Va ricordato, al riguardo, che la Commissione, preso atto del mancato

raggiungimento dell'accordo integrativo sul punto, a suo tempo sollecitato con la proposta formulata il 9.7.1996, ha ritenuto di acquisire dal Prof. Gagliardi (cfr. delibera 98/185 del 2.4.1998), quale esperto di sistemi elettrici già informato della complessa problematica, una nuova relazione tecnica, più articolata ed organica, che è stata illustrata alle parti nel corso dell'audizione del 14 ottobre 1998. In tale occasione, le parti sono state concordi sia sull'estensione della verifica della predetta quota di riserva a tutti i produttori di energia elettrica - già richiesta da talune organizzazioni sindacali e condivisa dalla Commissione - sia sulla necessità di giungere ad una normativa "unica" per tutti i produttori e distributori non appena sarà definito, da parte del Governo, il nuovo assetto del settore elettrico.

Da segnalare, comunque, il consenso unanime registrato sul buon funzionamento complessivo degli accordi del 1991 attuativi della l. n. 146/1990, che hanno permesso sino ad oggi di garantire, in occasione di azioni di sciopero, sia l'erogazione dei servizi in rete che la sicurezza degli impianti.

Per quanto riguarda, in particolare, l'andamento della conflittualità nell'ENEL, va segnalata la particolare persistenza, soprattutto in aree "critiche", delle cause d'insorgenza del conflitto connesse alle citate trasformazioni strutturali del settore (come ad es. la Centrale del Sulcis Iglesiente; cfr. delibera n. 98/197 del 2.4.1998, con la quale è stato valutato negativamente, per violazione del preavviso, il comportamento delle organizzazioni sindacali territoriali FNLE-CGIL, FLAEI-CISL e UILSP-UIL).

Va rilevato, peraltro, come a fronte delle numerose azioni di sciopero indette nel corso del periodo esaminato, il ricorso alla precettazione da parte dell'autorità competente abbia quasi sempre eliminato gli effetti lesivi della proclamazione.

Ordinanze di precettazione risultano in particolare adottate in seguito alla dichiarazione aziendale di "non compatibilità" con il mantenimento della "riserva vitale" di azioni di sciopero indette prevalentemente da organizzazioni sindacali autonome.

8.2 Delibere.

8.2.1 Valutazione ex art. 13, lett. a).

Nel periodo considerato dalla relazione si è avuto un solo caso di valutazione di accordo. Si tratta in particolare della valutazione di idoneità intervenuta in relazione all'accordo sottoscritto dalla S.p.A. SNAM/ENI con le Organizzazioni sindacali Territoriali e le R.S.U. FILCEA-CGIL, FLERICA-CISL, UILCER-UIL (cfr. delibera n. 98/780 del 19.11.1998).

8.2.2 Valutazione ex art. 13, lett. c).

Per quanto riguarda le valutazioni formulate dalla Commissione ex art. 13, lett. c) della l. n. 146/1990, in occasione delle azioni di sciopero indette nel settore gas-acqua, sono da segnalare, in prevalenza, violazioni della regola dell'intervallo contenuta nel Protocollo Cispel/CGIL-CISL-UIL del 20.7.1989 (v. delibere nn. 98/263, 98/264, 98/265, 98/266, 98/267 del 14.5.1998 e 98/278 del 21.5.1998).

Particolare interesse rivestono, al riguardo, le decisioni adottate dalla Commissione sulle richieste di riesame avanzate da tutte le organizzazioni sindacali nei cui confronti era stata espressa la valutazione negativa per la citata violazione.

A sostegno delle richieste avanzate era stato addotto lo stato di "obsolescenza" del Protocollo Cispel del 1989 ed in particolare l'integrale decadenza della parte relativa all'effettuazione delle azioni di sciopero, in seguito all'entrata in vigore della l. n. 146/1990 e della successiva disciplina di attuazione (accordo nazionale Federgasacqua del 27.3.1991).

Tali richieste non sono state accolte dalla Commissione, la quale ha affermato, in sede di riesame, che in presenza di un rinvio materiale al citato Protocollo operato dalle parti all'atto della sottoscrizione dell'accordo nazionale di settore del 27.3.1991, la disposizione sull'intervallo minimo di 7 giorni tra le astensioni deve ritenersi tuttora vigente (cfr. delibere 98/991 del 17.12.1998 e 99/4 del 13.1.1999).

Per quanto riguarda l'ENEL, va segnalata la valutazione negativa intervenuta in relazione all'adesione "tardiva", da parte delle Organizzazioni sindacali territoriali di Carbonia FNLE-CGIL, FLAEI-CISL e UILSP-UIL, allo sciopero generale dei lavoratori dell'Area Sulcis Iglesiente indetto dal coordinamento delle strutture unitarie CGIL-CISL-UIL confederali e di categoria. Nel caso esaminato la Commissione, pur tenendo conto del particolare rilievo delle cause d'insorgenza del conflitto, in quanto strettamente connesse alle problematiche occupazionali del settore, ha ritenuto di procedere alla valutazione negativa del comportamento delle Organizzazioni sindacali territoriali in considerazione dell'avvenuta palese violazione del termine legale di preavviso (cfr. delibera n. 98/197 del 2.4.1998).

In relazione ad altre azioni di sciopero del personale dell'ENEL, la Commissione ha tuttavia rilevato l'insussistenza dei presupposti per la valutazione negativa del comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti (cfr. ad es. delibere nn. 98/450 del 2.7.1998 e 98/633 dell'8.10.1998).

8.2.3 Attività consultiva.

Per quanto riguarda l'attività consultiva, si segnala l'avviso espresso dalla Commissione in occasione di uno sciopero di 92 ore consecutive del personale della Società Tripmare, addetto al servizio rimorchiatori delle navi del porto di Trieste, proclamato dalle segreterie Territoriali di Trieste FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL e CMR CUB.

In tale circostanza, la Commissione ha ritenuto che il servizio erogato dai rimorchiatori debba essere considerato quale servizio pubblico essenziale assoggettato alla L. 146/1990, nel caso in cui sussista un nesso di strumentalità con il servizio di approvvigionamento di energia (cfr. verbale dell'8 ottobre 1998).

Tale indirizzo è stato comunicato alla Società con una lettera urgente a firma del Presidente.

9. Giustizia.

9.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Nel periodo considerato dalla relazione, il settore della Giustizia si è confermato come uno dei campi nei quali l'applicazione delle prescrizioni della l. n. 146/1990 ha presentato maggiori difficoltà ed ostacoli.

Il rilievo è riferito in modo prioritario ai problemi posti dalle astensioni degli avvocati dalle udienze, tanto a livello locale che a livello nazionale.

La situazione complessiva, a questo riguardo, può dirsi perfino peggiorata rispetto a quella, già critica, segnalata nelle precedenti relazioni della Commissione (cfr., per tutte, la relazione riguardante il periodo 1° maggio 1997 – 30 aprile 1998: pp. 48 ss.).

L'infittirsi delle indizioni di astensioni fatte oggetto della valutazione della Commissione (ben 19) testimonia, infatti, la persistenza di una situazione di accentuata conflittualità, in grado spesso, per le sue modalità di manifestazione, di arrecare un serio pregiudizio ai diritti costituzionalmente garantiti dei soggetti a vario titolo interessati dall'azione giudiziaria oltre che, ovviamente, al bene - in sé di sicuro rilievo costituzionale - del buon andamento e della funzionalità dell'amministrazione della giustizia.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale della conflittualità, non può che lasciare particolarmente preoccupati la concentrazione di azioni di protesta nelle regioni meridionali, con un picco per quanto riguarda gli uffici giudiziari della Campania (5 indizioni valutate).

A considerazioni non diverse può dare adito l'esame delle motivazioni poste alla base delle azioni di protesta: reazioni, in molti casi a provvedimenti dei dirigenti degli uffici giudiziari di organizzazione degli uffici stessi (es. istituzione di sezioni staccate o accorpamento di uffici, come nel caso oggetto della delibera n. 98/485 del 16 luglio 1998; soppressione della sezione unica del Tribunale del riesame, nel caso oggetto della delibera n. 98/577 del 10 settembre 1998; asserito eccessivo prolungamento delle udienze giornaliere, nei casi oggetto delle delibere nn. 98/718 del 29 ottobre 1998 e 98/721 del 29 ottobre 1998; rimozione, su ordine della Presidenza del Tribunale, di manifesti fotografici esposti dalla Camera penale all'interno degli uffici giudiziari, nel caso oggetto della delibera n. 98/766 del 5 novembre 1998); forme di protesta avverso atti legislativi o progetti legislativi di riforma di norme processuali e dell'ordinamento giudiziario (es. istituzione del c.d. Giudice unico nei casi oggetti delle delibere nn. 98/719 del 29 ottobre 1998, 98/761 del 5 novembre 1998, 98/763 del 5 novembre 1998 e 98/836 del 3 dicembre 1998). In un caso l'astensione è stata indetta per reagire al comportamento tenuto da un magistrato del Pubblico Ministero nel corso di un'udienza (delibera n. 98/765 del 5 novembre 1998).

Senza dubbio, il caso più eclatante di astensione dalle udienze nel periodo considerato è rappresentato dall'astensione indetta per i giorni 9-14 novembre 1998 dall'Unione delle Camere Penali Italiane in segno di reazione contro la sentenza della Corte costituzionale n. 361/1998 avente ad oggetto, tra l'altro, l'art. 513 c.p.p.. Tale astensione è stata oggetto di valutazione negativa da parte della Commissione con la delibera n. 99/79 dell'11 febbraio 1999.

E' da segnalare come sia in questo, sia in molti dei casi precedentemente menzionati, i soggetti proclamanti le astensioni abbiano invocato i motivi particolari previsti dal codice di autoregolamentazione del 1997 ("difesa dell'ordine costituzionale", "lesione dei diritti della difesa"), per giustificare il mancato rispetto del termine legale di preavviso.

Per quanto riguarda le altre categorie di soggetti operanti nel settore Giustizia, va, innanzitutto, segnalata l'assenza di conflittualità nel periodo considerato, con riferimento ai magistrati (ordinari e delle altre giurisdizioni). Un'isolata proclamazione di sciopero dei magistrati addetti alla Pretura del lavoro di Milano, per motivi legati all'organizzazione del lavoro decisa dai dirigenti degli uffici giudiziari, è stata revocata prima della prevista effettuazione.

Anche relativamente al personale amministrativo operante nel settore, non vanno rilevati, nel periodo coperto dalla relazione, episodi macroscopici di conflitto. Solo con riferimento al personale addetto alle Preture di Roma e di Tivoli va segnalato uno "strascico" della conflittualità rilevata nella precedente relazione della Commissione (p. 52), con una serie di astensioni dal lavoro straordinario nella prima metà dell'anno 1998, legate essenzialmente a problemi di organizzazione interna e valutate negativamente dalla Commissione (cfr. delibere nn. 98/297 del 28 maggio 1998 e 98/532 del 23 luglio 1998).

9.2 Delibere.

9.2.1 Valutazione ex art. 13 lett. a).

Nel periodo coperto dalla relazione si è avuto un caso di valutazione di codice di autoregolamentazione delle astensioni degli avvocati dalle udienze.

Si tratta, più precisamente, delle "Direttive sull'autoregolamentazione dell'astensione dai procedimenti penali" attribuite dalla Camera penale di Roma all'Unione delle Camere Penali Italiane e fatte oggetto della delibera n.

98/677 del 22 ottobre 1998.

Tali direttive, trasmesse dalla Camera penale di Roma unitamente all'ennesimo rifiuto di riconoscere la competenza della Commissione di garanzia in materia di astensioni dalle udienze degli avvocati, sono in gran parte state redatte sulla falsariga delle prescrizioni del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze che Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana (O.U.A.) ed Unione delle Camere Penali Italiane avevano adottato nel giugno 1997.

Su tale codice la Commissione si era già espressa con delibera n. delibera n. 97/16.3 del 12 giugno 1997 (su questa vicenda, cfr. la relazione precedente della Commissione: p. 25), segnalando le lacune e le insufficienze della disciplina unilaterale in tema di predeterminazione della durata delle singole astensioni in relazione al principio di progressività e della inaccettabilità del rinvio delle udienze con imputati detenuti, a prescindere dal consenso espresso dagli stessi all'astensione del legale.

Alla luce di queste premesse, è evidente che la Commissione, nella delibera di valutazione delle "Direttive" predette abbia ripreso le osservazioni critiche a suo tempo svolte nei confronti del codice.

E' da segnalare, peraltro, che la delibera, nello sforzo di valorizzare il – fin qui difficile – dialogo tra Commissione e organismi esponenziali dell'Avvocatura, non esprime una secca valutazione negativa delle "Direttive", ma invita l'Unione delle Camere Penali Italiane a rivedere ed integrare il codice di autoregolamentazione del 1997 – e, conseguentemente le "Direttive" stesse – alla luce delle osservazioni della Commissione di garanzia.

Nel periodo considerato non si sono avuti accordi o codici di autoregolamentazione valutati - o inviati alla Commissione per la valutazione - per quanto riguarda i magistrati delle varie giurisdizioni, nonostante l'invito formulato dalla Commissione nella delibera n. 98/219 del 23 aprile 1998 (sulla quale, cfr. la relazione precedente: p 51).

Per quanto riguarda il personale amministrativo addetto all'amministrazione giudiziaria non si rilevano variazioni del quadro delle prestazioni indispensabili valutate idonee, nonostante il carattere "datato e bisognoso di integrazioni" di queste (come già osservato dalla precedente relazione della Commissione: p. 51).

Deve essere tuttavia sottolineata la piena operatività, anche per tale personale, delle statuizioni in tema di intervallo tra azioni di sciopero successive contenute nella proposta integrativa di prestazioni indispensabili per il personale del Comparto Ministeri, adottata definitivamente dalla Commissione con delibera n. 99/284 del 22 aprile 1999. Tale delibera è probabilmente destinata ad avere rilievo nella regolazione di un settore che, proprio sotto il profilo della disciplina degli intervalli tra scioperi, si era dimostrato, negli anni passati, bisognoso di interventi volti a migliorare i livelli di garanzia.

9.2.2 Valutazione ex art. 13 lett. c).

Il dato di più evidente rilievo, per quanto riguarda le 19 indizioni di astensioni dalle udienze degli avvocati, è costituito dalla totalità di valutazioni negative pronunciate dalla Commissione.

La Commissione è giunta a tal risultati sulla base di orientamenti ormai consolidati in materia, a partire dalle prime pronunce del 1996 (cfr. delibera n. 15.6 del 13 giugno 1996) e, soprattutto, tenendo conto dei rilievi espressi in sede di valutazione del codice di autoregolamentazione del 1997 (cfr. la già richiamata delibera n. 97/16.3 del 12 giugno 1997).

A questo proposito, si può osservare come le violazioni riscontrate siano sostanzialmente le stesse: la mancata garanzia delle udienze con imputati

detenuti è presente, ad esempio, in tutte le valutazioni; l'eccessiva durata delle astensioni (14 casi su 19), spesso fatta valere sotto il profilo del mancato rispetto del principio di progressività, il quale impone che le astensioni siano di volta in volta indette per periodi di tempo crescente – ma sempre entro limiti di ragionevolezza – e con congrui intervalli tra un periodo e l'altro (cfr., per tutte, a questo riguardo, la delibera n. 98/765 del 5 novembre 1998). Meno frequente è stata, invece, la violazione del termine di preavviso, sanzionata in 7 casi.

In questa sede non può non essere evidenziata l'importanza della delibera n. 99/79 dell'11 febbraio 1999, con la quale la Commissione ha valutato negativamente l'astensione indetta, in via d'urgenza, dall'Unione delle Camere Penali in reazione alla sentenza n. 361/1998 della Corte costituzionale. Nell'occasione, la Commissione ha rilevato la violazione del termine di preavviso, del principio di durata ragionevole dell'astensione, nonché la mancata garanzia delle udienze con imputati detenuti. L'Organo di garanzia ha, inoltre, sottolineato il carattere anomalo di un'astensione indetta "in difesa dell'ordine costituzionale" ed a "protesta a seguito di gravi eventi lesivi del diritto di difesa" a seguito di una sentenza della Corte costituzionale, con conseguente rischio di delegittimazione ed indebolimento della "posizione complessiva della Corte nel sistema costituzionale".

Come si è anticipato in precedenza, non si sono avute, nel periodo coperto dalla relazione, valutazioni ex art. 13 lett. c) di proclamazioni di scioperi di magistrati.

Per quanto riguarda il personale amministrativo e, più in generale, ausiliario che opera nel settore della Giustizia, va rilevato come il numero di 11 delibere di valutazioni di comportamenti non sia particolarmente elevato. Di queste 6 si sono concluse con valutazioni negative.

Può essere interessante rilevare, sotto il profilo dei temi della rappresentatività, come, delle 6 delibere di valutazione negativa, soltanto due siano conseguenti a proclamazioni di sciopero delle Organizzazioni di categoria di CGIL, CISL e UIL (ed anche queste due si collegano a situazioni particolari come quella degli addetti alle Preture di Roma e Tivoli ricordate nel par. 1 del presente appunto). Se ne può ricavare, pertanto, una maggiore "inquietudine" delle Organizzazioni sindacali autonome, che più facilmente pongono in essere proclamazioni di sciopero al di fuori del quadro di prescrizioni della legge n. 146/1990.

Sotto il profilo qualitativo, sembrano degne di menzione le delibere di valutazione negativa di una proclamazione di sciopero del personale medico ed infermieristico penitenziario della durata di 5 giorni consecutivi (delibera n. 98/449 del 2 luglio 1998). Oltre a queste, va ricordata una serie di delibere che si sono pronunciate su scioperi indetti per giornate interessate dalle "franchigie elettorali" previste dalla proposta di prestazioni indispensabili del Comparto Ministeri. In tali casi, si è rilevata, talvolta, la violazione della franchigia, procedendo, quindi, ad una valutazione negativa (delibera n. 98/7613 del 1° ottobre 1998), mentre in altri casi è stata accertata la revoca dello sciopero (delibera n. 98/738 del 29 ottobre 1998) o comunque, l'assenza di incidenza dello stesso sulle operazioni elettorali (delibera n. 98/654 dell'8 ottobre 1998).

Dal punto di vista degli indirizzi interpretativi, va rilevato anche come la Commissione abbia ritenuto di dover valutare negativamente proclamazioni di scioperi ad intervalli ravvicinati, anche prima dell'operatività della delibera integrativa della proposta del Comparto Ministeri ricordata al par. 2.1 della presente relazione. Ciò è avvenuto facendo applicazione del principio del necessario "congruo intervallo" tra azioni di sciopero successive, desumibile dall'art. 4 lett. b) della proposta del Comparto Ministeri nella sua versione originaria (cfr. delibere n. 98/248 del 7 maggio 1998 e n. 98/820 del 3 dicembre 1998).

9.2.3 Attività consultiva.

Non si registrano interventi di attività consultiva nel periodo considerato, intendendo come tali le pronunce della Commissione rese su richiesta di parere di una o più parti.

Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, potrebbe essere assimilata ad un'attività consultiva l'affermazione incidentale contenuta nelle delibere n. 98/821 del 3 dicembre 1998 e n. 99/71 del 4 febbraio 1999, entrambe di valutazione ex art. 13 lett. c) di proclamazioni di scioperi.

In queste due occasioni, la Commissione ha avuto modo di affermare, infatti, il carattere di servizio pubblico essenziale dei processi tributari, con conseguente necessità di integrazione dell'accordo di individuazione delle prestazioni indispensabili per il Ministero delle Finanze, per quanto riguarda il personale amministrativo addetto a tali processi.

Si tratta di un'affermazione, peraltro, suscettibile di generalizzazione nei confronti degli stessi giudici (onorari o professionali) tributari, per i quali manca qualsiasi disciplina di individuazione delle prestazioni indispensabili.

9.3 Osservazioni conclusive.

Come si è avuto modo di sottolineare più volte, i profili di maggiore problematicità e preoccupazione nel settore provengono dalle astensioni degli Avvocati.

In particolare, ciò che è possibile riscontrare dall'andamento della conflittualità e dai rilievi - costantemente ripetuti di delibera in delibera e posti alla base delle valutazioni negative - è, innanzitutto, il progressivo frammentarsi dell'azione di protesta dei vari organismi rappresentativi dell'avvocatura italiana in una molteplicità di indizioni di ambito prevalentemente locale, tra loro spesso scoordinate. I soggetti promotori delle astensioni sono conseguentemente portati ad assumere iniziative sempre più dirimenti ed in grado di pregiudicare gravemente, in alcuni casi, la regolare amministrazione della giustizia nel nostro Paese.

In questo quadro, il netto regresso, rispetto al periodo considerato nella precedente relazione, delle iniziative di protesta adottate "in prima persona" dai Consigli degli Ordini (tra queste, cfr. i casi decisi con delibere n. 98/486 del 16 luglio 1998 e 98/729 del 29 ottobre 1998) si presta ad una duplice considerazione. Da un lato, non può che essere apprezzata la distinzione che si va affermando tra il Consiglio dell'Ordine come soggetto pubblico che non può essere coinvolto in prima persona in azioni di carattere conflittuale ed al quale spetta invece una funzione di vigilanza sul rispetto delle regole, testimoniata, peraltro, dalla esclusiva competenza in tema di irrogazione delle sanzioni disciplinari che la Commissione ha sempre riconosciuto ai Consigli stessi (cfr., sul punto, la delibera di valutazione del codice di autoregolamentazione del 1997). D'altro lato, tuttavia, l'impressione che emerge dal quadro complessivo delle agitazioni è quella dell'affermarsi di tendenze centrifughe sempre più spinte in sede locale, che rischiano di mettere in crisi la capacità di governo complessivo del settore forense da parte dei locali Consigli degli Ordini e del Consiglio Nazionale Forense.

Ad aggravare tale situazione, si aggiunge la contestazione in radice del potere di intervento della Commissione in materia di astensioni dalle udienze, sostenuta non solo da organizzazioni locali ma anche dalle più importanti organizzazioni nazionali di rappresentanza degli interessi della categoria forense.

E' evidente, infatti, che, in una situazione di assenza di efficace regolazione od autoregolazione del diritto di astensione dalle udienze, rischiano di essere fortemente pregiudicati non soltanto i diritti costituzionalmente garantiti dei soggetti più direttamente interessati dall'attività giudiziaria (imputati e parti civili nei processi penali; parti dei processi civili ed amministrativi ecc.) ma anche l'interesse di tutti alla funzionalità di quella attività fondamentale nella

vita dello stato che è l'esercizio della giurisdizione (cfr., in questa prospettiva, i problemi legati alla possibile prescrizione dei reati conseguenti al differimento dei processi od alla scadenza dei termini di custodia cautelare e, comunque, il rallentamento ulteriore dei tempi di svolgimento dei processi).

La Commissione, peraltro, sulla base dell'interpretazione sistematica della l. n. 146/1990 e della giurisprudenza costituzionale in materia - che non segna evoluzioni di rilievo rispetto alla sentenza n. 171/1996 richiamata nella precedente relazione - ha continuato a ritenersi pienamente competente a conoscere ed a valutare la legittimità delle indizioni di astensioni dalle udienze, intensificando, anzi, nel periodo considerato, i propri interventi e procedendo quasi sempre d'ufficio all'apertura di procedimenti di valutazione ex art. 13 lett. c).

Un quadro sicuramente insoddisfacente - sotto il profilo dell'effettività della tutela dei diritti costituzionali - come quello sopra descritto non poteva non portare ad imboccare vie di riforma complessiva del settore.

In questa luce devono, evidentemente, leggersi le proposte di modifica della l. n. 146/1990 contenute in un disegno di legge governativo, attualmente all'esame delle Camere, per quanto riguarda l'esplicita riconduzione all'impianto della l. n. 146/1990 e, quindi, alla competenza della Commissione di garanzia, delle forme di azione collettiva dei lavoratori autonomi (e tra questi anche degli Avvocati) in grado di incidere su servizi pubblici essenziali.

Va, infine, segnalata nel periodo considerato, l'assenza di conflittualità per quanto riguarda il personale amministrativo ed, in genere ausiliario. In questa materia, resta ancora valido l'invito formulato nella precedente relazione ad una revisione complessiva degli accordi di individuazione delle prestazioni indispensabili nel settore, al fine anche di assicurare ai lavoratori un quadro più chiaro dei doveri da osservare in caso di sciopero.

10. Igiene urbana

10.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

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; naturalmente, ma solo in terzo luogo, da richieste di aumenti salariali.

La Commissione è stata investita, da oltre un anno, da richieste di intervento su segnalazione di una O.S. minoritaria-territoriale denominata CONFAILA operante soltanto in Campania nei Consorzi dei Capoluoghi di Provincia, i quali dovrebbero garantire il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nelle discariche di Napoli, Salerno, Benevento, Caserta e Avellino. Questa O.S. lamenta condizioni di assoluta precarietà di lavoro e di pericolo di vita per i dipendenti dei Consorzi ed ha chiesto alla Commissione di intervenire in ambiti che, purtroppo, per legge non le competono.

Le proclamazioni di sciopero di questa O.S. sono spesso illegittime, poichè non si attengono alle regole imposte dagli accordi nazionali del settore Ausitra (valutato idoneo con delibera del 17.9.92) e Federambiente (valutato idoneo con delibera del 14.3.1991). Gli scioperi, comunque, sono tali da paralizzare l'intera attività lavorativa di questi Consorzi poichè in essi l'O.S. CONFAILA raccoglie la maggioranza dei consensi tra i lavoratori.

La Commissione si propone di convocare per una audizione il Prefetto di Napoli, l'Assessore all'Ambiente della Regione Campania, i Presidenti dei Consorzi di Bonifica dei bacini di utenza presenti in Campania ed i rappresentanti dell'O.S. CONFAILA per cercare di raggiungere un accordo decentrato sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, adatto alla specifica realtà delle discariche presenti in Campania.

L'andamento della conflittualità non ha subito variazioni rispetto agli anni precedenti. La percentuale delle OO.SS. proclamanti gli scioperi si divide in un 50% di OO.SS. confederate e firmatarie degli accordi nazionali ed in un 50% di OO.SS. minoritarie non firmatarie degli accordi nazionali.

In generale si registra una buona tenuta degli accordi nazionali Federambiente ed Ausitra, ed una maggiore disponibilità delle Aziende a concludere accordi decentrati con le OO.SS. territoriali o con le RR.SS.AA.

10.2 Delibere

10.2.1 Valutazione ex art. 13 lett. a).

Nell'ultimo anno la Commissione non ha formulato proposte per il settore Igiene Urbana. Rimangono perciò in vigore gli accordi nazionali Ausitra e Federambiente.

Non sono molte le Aziende del settore che in sede decentrata stipulano accordi locali, anche se si registra un leggero incremento di questa attività esclusivamente presso le aziende del Nord Italia.

La mancata valutazione d'idoneità degli accordi decentrati locali è dovuto, nel 90% dei casi, al mancato invio del parere delle Organizzazioni degli utenti. Per quanto riguarda le disposizioni di carattere sostanziale, si rileva una buona osservanza delle regole previste negli accordi nazionali.

Va segnalato il caso dell'azienda multiservizi AMAV di Venezia, che è stata la prima e per ora unica azienda multiservizi ad avere inviato alla Commissione le integrazioni all'accordo aziendale sui servizi minimi valutato idoneo nel 1993, relative al servizio di pulizia degli aeromobili ed al servizio di gestione dei plessi cimiteriali. Tali integrazioni sono ancora "sub iudice" per il mancato invio del parere delle Organizzazioni degli utenti, più volte sollecitato.

Il Consorzio CIDIU di Collegno (To), operante nel settore dell'igiene urbana ambientale ha inviato, nel corso dell'ultimo anno, un accordo decentrato sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, che è stato approvato con delibera del 28.1.1999 n.99/35.

10.2.2 Valutazione ex art. 13 lett. c).

Tutta l'attività della Commissione nel settore Igiene Urbana, se si eccettuano le valutazioni di accordi decentrati a livello locale, è concentrata sulla valutazione di proclamazioni di sciopero.

Mentre negli anni precedenti non vi sono state richieste di riesame, nel corso del periodo 1998/1999 si registrano due casi di richieste di questo tipo. Nel primo caso, si è trattato di una richiesta priva di fondamento e la Commissione ha confermato la precedente valutazione negativa. Il secondo caso deve ancora essere valutato.

Per quanto riguarda le delibere dell'ultimo anno, sotto il profilo qualitativo, non vi sono segnalazioni particolari da fare, in quanto la Commissione ha confermato sempre gli orientamenti precedentemente adottati.

Merita, comunque, di essere segnalata la delibera n. 97/833 dell'11 dicembre 1997 (IGM Milano /RR.SS.AA.FP-CGIL, FIT, UILT, CISNAL Cesano Maderno), con la quale la Commissione (in relazione ad una astensione collettiva senza preavviso di 39 lavoratori comandati in servizio per la festività del 1° novembre e non proclamata dalla R.S.A. aziendale), ha stabilito che l'"assemblea" spontanea non preannunciata del personale, di fatto verificatasi, non può considerarsi una assemblea vera e propria (ex art. 20 Statuto dei Lavoratori) bensì uno sciopero spontaneo protrattosi per l'intera giornata ed ha sanzionato negativamente il comportamento di coloro che hanno preso parte allo stesso.

Questa delibera rappresenta uno dei pochi casi in cui la Commissione ha espresso la propria valutazione negativa sul comportamento dei lavoratori e non delle OO.SS. proclamanti.

Particolare attenzione merita, inoltre, la problematica relativa alle aziende multiservizi. Queste garantiscono il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, di quelli delle scuole e di quelli tossici ospedalieri; la pulizia delle strade e dei mercati generali e rionali-servizi disciplinati dagli accordi nazionali Ausitra e Federambiente-; il servizio di pulizia delle scuole, delle aziende ospedaliere, ivi comprese le sale operatorie; la pulizia dei treni, degli aereomobili dei porti, degli aeroporti; il servizio cimiteriale limitatamente alla inumazione e tumulazione (quest'ultimo servizio è presente solo in alcune aziende, ad es. AMAV Venezia).

La Commissione è stata investita della problematica delle aziende multiservizi in un caso in cui gli addetti a questo tipo di aziende (del Nord e centro Italia-aderenti alla O.S. FILCAMS-CGIL, e alle OO.SS. FP-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI e FIADEL-CISAL) si sono astenuti dalle prestazioni lavorative per i giorni 2 e 3 dicembre 1996, creando notevoli disagi in ospedali, aeroporti, case di cura, ferrovie e scuole. La Commissione, in assenza di una specifica disciplina, con la delibera di indirizzo del 28.11.1996 n.96/152, ha precisato anche per questo settore, che i servizi strumentali alla erogazione del servizio pubblico essenziale sono assoggettati alla l.n.146/90, e tenuti al rispetto, in assenza di specifici accordi, del preavviso minimo e della indicazione della durata dello sciopero. Ha stabilito, inoltre, che le parti sono tenute ad adeguare lo sciopero al rispetto degli accordi e delle proposte della Commissione esistenti nei settori toccati dall'agitazione. Nella medesima delibera si sono invitate tutte le amministrazioni competenti a rimuovere le cause di insorgenza del conflitto.

Successivamente a questa delibera, in casi analoghi, alcune aziende in accordo con le Prefetture ed i sindacati proclamanti, hanno concertato, prima dello sciopero, i servizi minimi da garantire.

Un 10% dell'attività della Commissione, infine, ha riguardato la valutazione di scioperi legittimamente proclamati.

10.2.3 Attività consultiva.

Nell'ultimo anno si segnalano due casi di richieste di chiarimenti da parte delle aziende sull'applicazione delle sanzioni. Nel primo l'azienda ha chiesto se dovesse versare all'INPS provinciale l'importo mensile dei contributi sindacali di cui all'art.26, l. n. 300/70, oppure se dovesse versare all'INPS provinciale l'importo corrispondente ad 1/12 del monte ore annuo per i permessi sindacali di cui all'art.23, l.n.300/70 -spettanti secondo la norma contrattuale alle RSU della divisione Ambiente-, con il corrispondente scomputo delle corrispondenti ore dal monte stesso per l'anno 1998.

La Commissione ha espresso l'avviso che le sanzioni collettive di cui all'art. 4, comma 2, l.n.146/90, debbono essere applicate con riferimento al periodo in cui si è svolto lo stato di agitazione, trattandosi di misure sanzionatorie la cui irrogazione non può prescindere dal dato relativo all'ampiezza associativa dell'organizzazione sindacale al momento dell'attuazione dell'azione conflittuale (BAS Bergamo, delibera n. 99/237 dell'8 aprile 1999).

Nel secondo caso l'azienda ha chiesto se fosse in suo potere applicare le sanzioni ai singoli lavoratori. La Commissione ha espresso l'avviso che le sanzioni disciplinari individuali sono di competenza del solo datore di lavoro, cosicché, mentre, da un lato, il datore è obbligato dalla l.n.146/90 alla irrogazione delle sanzioni sindacali collettive alle OO.SS. proclamanti lo sciopero, in presenza di una delibera di valutazione negativa della Commissione, dall'altro, è invece, libero di irrogare o meno le sanzioni ai singoli lavoratori. Per quanto l'esercizio del potere disciplinare rientri nella discrezionalità del datore di lavoro, la Commissione ha sottolineato

l'opportunità che il datore attenda le valutazioni della Commissione medesima in ordine alla legittimità dello sciopero di cui si tratta (Consorzio Servizi di Igiene Ambientale di Siracusa, delibera n. 99/238 dell'8 aprile 1999).

10.3 Osservazioni conclusive.

Nel settore Igiene Urbana, come già si è avuto modo di osservare, gli accordi nazionali Federambiente ed Ausitra sono stati sottoscritti nel 1989, cioè prima della l. n. 146/1990, la quale prevede lo smaltimento dei rifiuti urbani tra i servizi essenziali mentre gli accordi in questione si limitavano a prevedere solo la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti speciali e di quelli ospedalieri e carcerari. Pertanto, tutto il settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è allo stato ancora privo di una disciplina delle prestazioni indispensabili conforme alla legge.

In particolare, il problema tuttora irrisolto è quello delle aziende multiservizi e dei c.d. settori "trasversali", con particolare riferimento alle imprese di pulizia. Gli scioperi, in caso di prestazioni strumentalmente collegate a servizi pubblici essenziali, possono o condizionare in toto l'erogazione del servizio, ovvero rendere più penosa per gli utenti la fruizione dello stesso. Dal settore della sanità a quello dei trasporti si comprende come la casistica necessiti di articolate soluzioni che, secondo i casi, possono coinvolgere o meno i sindacati ed i gestori dei servizi cui le pulizie sono funzionalmente allegate.

Una possibile soluzione alle problematiche poste da questi ultimi potrebbe essere quella di prevedere disposizioni integrative negli accordi, in relazione alla tipologia del servizio prestato, ai turni, ai contingenti ed alle eventuali fasce orarie, armonizzando la disciplina risultante con quella prevista negli accordi dei servizi pubblici essenziali, con i quali i servizi strumentali di pulizia ed igiene si intersecano.

Per fare questo, non soltanto gli accordi nazionali Federambiente (per le aziende municipalizzate) ed Ausitra (per le aziende private), che regolano il diritto di sciopero nel settore Igiene urbana dovrebbero essere rivisti, ma identica sorte dovrebbe spettare anche agli accordi nazionali e alle proposte della Commissione esistenti nei diversi comparti interessati dall'attività di Igiene Urbana.

11. I Ministeri.

11.1 Andamento della conflittualità.

Per quanto riguarda il settore ministeri, si rileva uno scarso livello di conflittualità soprattutto a livello nazionale, non essendoci stato, nel periodo di riferimento, nessuna astensione collettiva. Il personale ministeriale è stato infatti interessato solo da due scioperi generali. A livello decentrato, la conflittualità, comunque scarsa, trova le sue origini in specifiche situazioni di contrasto limitate all'ambito locale.

11.2 Delibere.

11.2.1 Valutazione ex art. 13 lett. a).

Nel periodo considerato, i maggiori elementi di novità, per quanto concerne la definizione delle regole da osservare in caso di scioperi, derivano da proposte della Commissione.

Si segnala, a questo proposito, in primo luogo, la delibera n. 99/284 del 22 aprile 1999, con la quale è stata fissata la regola del necessario intervallo di dieci giorni liberi tra azioni di sciopero successive, proclamate dalla stessa organizzazione sindacale.

La suddetta delibera ha assunto la veste di una disposizione integrativa della proposta di prestazioni indispensabili in vigore per il Comparto Ministeri, a suo tempo adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995.

A livello decentrato, si segnala il processo di definizione delle prestazioni indispensabili da parte del personale dipendente dal Ministero della Pubblica Istruzione in servizio presso i Provveditorati agli Studi operanti nei capoluoghi di provincia.

Va ricordato, infatti, come, nonostante le sollecitazioni della Commissione, molti Provveditorati non hanno trasmesso gli organigrammi del personale in servizio, necessari a verificare la congruità dei contingenti di personale esonerato dallo sciopero, nonché il parere delle Organizzazioni degli utenti sull'accordo. In alcuni casi, inoltre, è stata riscontrata un'incompleta individuazione delle prestazioni da garantire.

Ciò ha impedito la valutazione di idoneità degli accordi decentrati di individuazione delle prestazioni da garantire in caso di sciopero.

A fronte della ricordata difficoltà di raggiungere accordi valutati idonei a contemperare il diritto di sciopero con quello degli utenti - basti considerare che nel periodo considerato dalla relazione si è avuto una sola valutazione di idoneità (delibera n. 99/30 del 28 gennaio 1999, relativa al Provveditorato di Siena) - ed al fine di stimolare il raggiungimento di detti accordi, la Commissione ha proceduto a formulare una serie di proposte di prestazioni indispensabili.

Attualmente queste ultime interessano cinque Provveditorati. Due proposte sono state formulate definitivamente (delibera n. 99/139 del 4 marzo 1999, relativa al Provveditorato di Rieti delibera n. 99/207 dell'8 aprile 1999, relativa al Provveditorato di Pesaro e Urbino), mentre per le altre tre si è in attesa di osservazioni delle parti.

11.2.2 Valutazioni ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. c).

Gli scioperi che hanno caratterizzato il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica hanno evidenziato l'esistenza di forme di conflittualità solamente a livello periferico, soprattutto a causa di aspetti legati alla riduzione delle ore di straordinario, misura questa disposta dalle leggi finanziarie degli ultimi anni. Dei tre scioperi verificatisi tra l'aprile 1998 e l'aprile 1999, due sono stati valutati negativamente per violazione del termine dell'intervallo tra uno sciopero ed il successivo.

Di maggior interesse i due scioperi proclamati presso il Ministero delle finanze - Commissioni tributarie di Bari e Venezia, che hanno evidenziato una grave lacuna nelle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero definite dall'accordo decentrato del Ministero delle finanze.

L'articolo 47 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 ha introdotto la disciplina delle misure cautelari nel processo tributario. Tale innovazione ha determinato delle ripercussioni anche per quanto riguarda le prestazioni da garantire in caso di sciopero in quanto l'articolo 1, comma 2, lett. a) della legge n. 146/1990 individua "l'amministrazione della giustizia con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari urgenti" tra i servizi pubblici essenziali rientranti nel campo di applicazione della legge medesima.

L'attività delle Commissioni tributarie, sia pur limitatamente ai procedimenti cautelari nel processo tributario, è pertanto, da considerarsi servizio pubblico essenziale ed in quanto tale è soggetta alla disciplina della l. n. 146/1990. Alla luce della intervenuta modifica legislativa, la Commissione ha invitato il Ministero delle finanze ad integrare l'accordo nella parte in cui non prevede i procedimenti cautelari nel processo tributario quali servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero.

In occasione della valutazione di una proclamazione di uno sciopero per il personale a contratto, dipendente dal Ministero degli affari esteri, in servizio presso il Consolato d'Italia a Londra (delibera n. 99/62 del 28 gennaio 1999),

la Commissione ha invitato l'Organizzazione proclamante al rispetto delle disposizioni in tema di intervallo tra azioni successive, una volta che la proposta integrativa della Commissione sia entrata in vigore.

Un ulteriore aspetto di interesse nell'anno trascorso riguarda quattro scioperi proclamati in vari settori (ministeri, enti locali) per quel che riguarda i lavoratori socialmente utili (L.S.U.)

Sul tema è stata avviata un'indagine intesa a verificare se tali lavoratori svolgano prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. A tal fine, sono state inviate due richieste di parere ai Ministeri del lavoro e della funzione pubblica.

11.3 Osservazioni conclusive.

La lunga vertenza, che ha caratterizzato l'accordo nazionale del Comparto ministeri, ha indubbiamente inciso anche sulle valutazioni degli accordi decentrati. Inoltre, è opportuno fare cenno alle recenti modifiche legislative, che hanno mutato, seppur parzialmente, l'assetto dei ministeri.

In primo luogo, la trasformazione del Ministero dei beni culturali in Ministero dei beni e delle attività culturali ha comportato il trasferimento delle funzioni e del personale del Dipartimento del turismo esistente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le funzioni in materia di spettacolo appartenenti al medesimo dipartimento sono state trasferite al Ministero dell'industria. Le prestazioni da garantire in caso di sciopero non dovrebbero mutare di molto. Tuttavia vanno riconsiderate sia da un punto di vista fattuale, cioè nel contesto delle funzioni esercitate dal nuovo Ministero di appartenenza, sia dal punto di vista formale, relativamente alla disciplina contenuta in accordi appartenenti ad amministrazioni diverse e sottoscritti da soggetti diversi.

12. Regioni, enti locali, case di riposo, IACP.

Premessa.

Il settore degli enti locali, per come viene definito dall'accordo nazionale di comparto, abbraccia una gamma ampia ed eterogenea di soggetti che vanno dalle Regioni, che l'accordo ha specificamente indicato distinguendole dagli enti locali in senso proprio, ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane ed eventuali Consorzi istituiti tra tali organismi. Oltre a questi enti, l'accordo nazionale di comparto si applica anche ad altre realtà, quali le Camere di commercio. Infatti, nella definizione del Comparto si è dato rilievo al concetto di "locale" nel senso di ente la cui azione è circoscritta ad una parte soltanto del territorio statale.

Sulla base di tale assetto normativo, si è ritenuto opportuno distinguere il settore in due parti, la prima relativa agli enti locali territoriali, la seconda con riguardo agli altri enti locali.

Parte 1a: Gli enti locali territoriali.

12.1 Andamento della conflittualità.

Nel settore degli enti locali, l'attività della Commissione nel periodo considerato è stata indirizzata principalmente alla valutazione delle prestazioni sui servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero contenute negli accordi decentrati ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a). Ciò deriva da una serie di motivazioni. In primo luogo, il CCNL in data 15 marzo 1995 ha stabilito, tra l'altro, che il contratto decentrato non possa essere oggetto di valutazione da parte dell'ARAN, laddove non sia prevista la disciplina dei servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero, determinando, in tal modo, un notevole incremento di accordi decentrati inviati alla Commissione. In secondo luogo, il settore degli enti locali è caratterizzato da una scarsa conflittualità sia a livello locale che nazionale.

La categoria nella quale si sono verificati il maggior numero di astensioni è risultata essere quella della polizia municipale. Delle 19 azioni di sciopero verificatesi nel periodo di riferimento ben 12 hanno riguardato tale settore, una azione di sciopero ha interessato il personale degli asili del Comune di Roma e delle rimanenti 6 azioni di sciopero, 2 hanno avuto ad oggetto vertenze nazionali e altre 4 vertenze che hanno riguardato i singoli enti locali nella sua interezza.

Dal quadro sin qui descritto si evidenzia una scarsa omogeneità della conflittualità, in quanto la maggior parte degli scioperi è stata proclamata per categorie all'interno dell'ente locale e in un solo caso è stato indetto uno sciopero nazionale degli agenti della polizia municipale. Peraltro, la maggior parte delle azioni di lotta si è svolta in capoluoghi di provincia, a conferma dello scarso livello di conflittualità esistente nelle piccole realtà comunali.

12.1.2 Delibere.

12.1.2.1 La valutazione degli accordi ex art. 13, lett. a).

La procedura di valutazione degli accordi, definita dalla Commissione alla luce delle previsioni normative, prevede che in sede di esame la Commissione valuti se l'ente locale interessato abbia disciplinato compiutamente tutti i settori ritenuti essenziali dal CCNL. Dei 224 accordi trasmessi, 202 sono stati valutati non idonei a causa di varie manchevolezze.

I vizi che sono stati riscontrati in sede di primo esame possono essere raggruppati in alcune categorie:

1. Alcuni Comuni hanno inviato accordi molto vecchi adottati sulla base della disciplina fissata dal d.P.R. n. 333/1990, il quale non teneva conto della privatizzazione intervenuta con il d. lgs. n. 29/1993 e del successivo CCNL del 1995.

2. Molti enti locali hanno omesso la previsione di alcuni servizi essenziali: tale omissione se da un lato voleva significare che i servizi omessi non venivano erogati, come poi si è potuto accertare, ha comportato per la Commissione la necessità di rinviare la valutazione dell'accordo al momento in cui l'ente locale avesse chiarito i reali motivi di tale esclusione dall'accordo. Se si può dedurre che un comune di meno di 500 abitanti abbia omesso la disciplina del settore trasporti, in quanto non eroga tale servizio, mal si giustifica la mancata previsione dei servizi relativi al personale preposto alla erogazione delle retribuzioni. Al fine di non incorrere in valutazioni arbitrarie, la Commissione di garanzia ha chiesto che tutti gli enti locali dessero indicazione anche dei servizi non erogati.

3. In altri casi sono stati omessi i servizi appaltati (raccolta e smaltimento rifiuti, trasporti, ecc.). Al riguardo, la Commissione ha richiesto che nel capitolato d'appalto fossero inserite previsioni atte a garantire il servizio essenziale e che venisse data assicurazione espressa che tali clausole sono state inserite.

4. L'art. 2, comma 2 della più volte citata legge n. 146/1990 prevede che l'accordo debba essere inviato alle organizzazioni degli utenti competenti a fornire un proprio parere. Per facilitare l'acquisizione di quest'ultimo, in quelle realtà ove tali organizzazioni non fossero presenti, la Commissione ha stabilito che esso possa essere surrogato da una deliberazione del Consiglio comunale, in quanto organo rappresentativo della comunità locale. Poiché la generale disciplina relativa alla procedura relativa alla contrattazione decentrata, stabilita dal d. lgs. n. 29/1993 individua nella Giunta municipale l'organo competente a condurre le trattative contrattuali, nella gran parte dei casi i Comuni -ritenendo competente tale organo - non hanno fornito né il parere degli utenti, né il parere del Consiglio comunale.

Ciò ha comportato, in pratica, che tutti gli accordi pervenuti abbiano dovuto essere rinviati per integrazioni.

Anche in seconda lettura molti accordi non sono stati ritenuti idonei. Vengono indicate, a titolo esemplificativo le risposte pervenute:

1. Alcune realtà locali di dimensioni molto piccole non hanno adottato accordi decentrati sui servizi minimi essenziali nella convinzione che le previsioni contenute nella legge n. 146/1990 non siano cogenti.
2. Altri hanno ritenuto che i servizi gestiti in appalto riguardino esclusivamente l'azienda titolare dell'appalto e non il Comune.
3. Altri, infine, non si sono avvalsi del parere del Consiglio comunale nell'ipotesi di assenza delle organizzazioni degli utenti.

Tutto quanto fin qui descritto chiarisce i motivi per i quali solo 22 accordi su 224 siano stati valutati idonei, e spesso solamente a seguito di una delibera interlocutoria o di contatti informali con i funzionari della Commissione.

12.1.2.2 La valutazione dei comportamenti ex art. 13, lett. c).

Come precedentemente detto, il settore degli enti locali è caratterizzato da uno scarso livello di conflittualità. Nel periodo in esame, sono state proclamate solamente due azioni di sciopero a livello nazionale. Negli altri casi gli scioperi sono stati proclamati all'interno del singolo ente locale, denotando una conflittualità legata alla specifica situazione.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole fissate dalla legge n. 146/1990 e dal CCNL, si rileva una maggiore aderenza alle prescrizioni a livello nazionale, mentre a livello locale si sono avute valutazioni negative per mancato rispetto del termine di preavviso e dei periodi di franchigia.

Di particolare interesse nel periodo in esame, e più precisamente nell'estate del 1998, sono i due scioperi generali proclamati in seguito ad un drammatico incidente nelle cave di marmo di Carrara. Il primo sciopero, proclamato a distanza di 24 ore dall'evento luttuoso, per il giorno successivo a quello della proclamazione, è stato indetto ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge n. 146/1990, il quale prevede che "le disposizioni dell'articolo 2 della legge 146/1990, in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori". In applicazione di tale norma, la Commissione ha ritenuto non sussistessero i presupposti per una valutazione negativa (cfr delibera n. 98/834 del 3 dicembre 1998).

A distanza di dieci giorni, sempre nella provincia di Carrara, è stato proclamato uno sciopero generale per la sicurezza nei posti di lavoro.

Tale sciopero è stato proclamato con dieci giorni di preavviso, termine minimo che, oltre ad essere indicato dal legislatore, è recepito da quasi tutti i CCNL, con la sola eccezione dei servizi postali e scolastici, i quali prevedono un termine di 15 giorni.

Proprio con riferimento al servizio postale - interessato, a differenza di quello scolastico, dalla proclamazione di sciopero ricordata - si è posto il problema di una possibile violazione del termine di preavviso. La Commissione non ha ritenuto sussistente tale violazione, affermando che, in caso di sciopero generale, si debba dare prevalenza al termine legale previsto dall'art. 2 della l.n.146/1990, rispetto a termini diversi contrattualmente previsti. Ciò in quanto l'eventuale osservanza di un termine convenzionale di preavviso diverso imporrebbe una proclamazione anticipata dell'astensione per le categorie assoggettate a regime differenziato - adempimento, questo, non sempre possibile - oppure impedirebbe la partecipazione alla manifestazione sindacale di portata generale del solo personale regolato dalla disciplina convenzionale speciale (cfr. delibera n. 99/182 del 18 marzo 1999).

12.1.3 Osservazioni conclusive.

Con la scadenza del primo CCNL del settore Regioni-Enti locali, relativo al triennio 1995-1998 è possibile tracciare un primo bilancio della disciplina relativa ai servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero contenuta negli articoli 1-3 del predetto contratto.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati avviati 249 procedimenti di cui: 224 per valutazioni di accordo ai sensi articolo 13, lett. a), l. n. 146/1990; 19 per azioni di sciopero ai sensi articolo 13, lett. c) l. n. 146/1990; 2 per richiesta di riesame.

Per quanto riguarda le valutazioni di accordo, come si è detto, nel corso dell'anno sono giunti a conclusione anche 56 procedimenti avviati negli anni precedenti. Ciò è determinato dalla ripetuta necessità di adottare, da parte della Commissione, deliberazioni interlocutorie a causa della scarsa chiarezza degli accordi.

L'esperienza maturata in sede di applicazione del CCNL 1995-1998 ha messo in evidenza una serie di problemi legati alla eterogeneità di attività formalmente ricomprese nel Comparto Regioni-Enti locali.

Basti pensare, a questo proposito, che le Amministrazioni del comparto si trovano spesso a gestire servizi di tipo scolastico, di trasporto locale, di igiene urbana.

Ciò determina due diversi ordini di problemi. In primo luogo, si assiste all'applicazione di accordi nazionali diversi per categorie omogenee di lavoratori: ad esempio, per i trasporti comunali l'accordo di comparto si sovrappone a quello dello specifico settore, con evidenti difficoltà in caso di regolamentazioni diversificate.

In secondo luogo, va sottolineato che l'applicazione di discipline diverse nell'ambito della stessa amministrazione ha posto problemi di adeguata conoscenza della disciplina vigente, in tema di sciopero soprattutto agli Enti locali di più modeste dimensioni.

Andrebbero individuate, inoltre, specifiche previsioni per realtà di poche centinaia di abitanti con enti locali che hanno in pianta organica meno di dieci unità.

Un ulteriore elemento di difficoltà proviene dalle diverse realtà che caratterizzano gli enti locali. Le previsioni sui servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero di cui all'articolo 1 del CCNL, sono state individuate, in sede di contrattazione nazionale, avendo come elemento di riferimento i Comuni. Tale individuazione ha trovato difficoltà di adeguamento a realtà differenti, quali le Regioni, le Province e le Comunità montane. Infatti, il CCNL fornisce un elenco di servizi ritenuti essenziali senza tenere conto delle differenze, sotto il profilo funzionale, esistenti negli enti indicati.

E' auspicabile che quanto evidenziato sia oggetto di attenzione da parte dei soggetti interessati al rinnovo del CCNL per il quadriennio 1998-2001.

Parte 2a: Camere di commercio, case di riposo, IACP.

12.2.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Gli Enti sopra evidenziati, facenti parte del Comparto Regioni-Autonomie Locali, non presentano alcun tipo di conflittualità.

12.2.2. Valutazione ex art. 13 lett. a).

Tutti gli Enti di cui sopra, sono, accomunati dal medesimo accordo nazionale sui servizi minimi del 6 luglio 1995 valutato idoneo con delibera dell'11 luglio 1996. Peraltro la Commissione è investita di una rilevante mole di lavoro

dovuta alla valutazione di accordi decentrati a livello locale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero.

Si tratta di accordi quasi sempre valutati idonei dalla Commissione.

Tuttavia, non mancano ipotesi sia di rinvio della valutazione di idoneità per mancata acquisizione del parere degli utenti, sia di valutazione di inidoneità per insufficiente individuazione dei contingenti minimi di personale da esonerare dallo sciopero o per carente individuazione delle prestazioni indispensabili.

12.2.3 Osservazioni conclusive.

Il settore, come si è già accennato, è scarsamente interessato da episodi di conflittualità e gli accordi decentrati individuano per lo più in maniera corretta le prestazioni minime da garantire in caso di sciopero.

13. Sanità.

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

E' noto che la conflittualità degli attori sindacali di questo servizio pubblico essenziale è relativamente limitata. Tale circostanza ha trovato conferma anche nel periodo in esame e ciò nonostante vi sia stato un rinnovo contrattuale nazionale ed interventi legislativi di interesse per l'organizzazione professionale del settore.

Tuttavia, deve essere segnalata la tendenza ad una maggiore conflittualità in settori strumentali svolti da aziende private in virtù di contratti di appalto, come ad esempio per la gestione delle mense o dell'attività di pulizie, con riproposizione del problema, comune anche ad altri settori, della omogeneizzazione della disciplina di più "categorie" impegnate nell'erogazione di un unico servizio pubblico essenziale.

In questa prospettiva, è indubbio che la Commissione abbia svolto un ruolo unificante di omogeneizzazione, applicando la disciplina della proposta di livello nazionale a tutte le aziende erogatrici di prestazioni strumentali contemplate dalla medesima proposta.

Ulteriore dimostrazione di ciò è l'attività svolta dalla Commissione con riferimento alla disciplina delle prestazioni indispensabili nei servizi di guardia medica. Infatti, con l'audizione del 2 dicembre 1998 la Commissione ha avviato un tentativo di mediazione per il raggiungimento di un accordo che, pur tenendo conto delle specialità del servizio, comporti l'estensione a tale categoria della disciplina già vigente per il comparto.

La limitata conflittualità in questo settore trova corrispondenza nel carattere tradizionale delle cause d'insorgenza del conflitto, legate sostanzialmente alla normale attività di rinnovo contrattuale. Tuttavia, occorre rilevare che, oltre alle categorie professionali dei lavoratori direttamente impiegati nell'attività sanitaria - appartenenti, cioè, al comparto sanità ed alle aree della dirigenza medica e non medica - vi sono molti altri lavoratori addetti a servizi strumentali, ma pur sempre incidenti sul servizio essenziale. Si tratta ad esempio di quelli del comparto enti locali o dei lavoratori il cui rapporto è disciplinato dal CCNL del turismo o dal CCNL per i dipendenti delle imprese di pulizia.

Di conseguenza, i disagi per gli utenti si verificano in occasione del rinnovo dei diversi e molteplici contratti collettivi relativi ai lavoratori addetti sia direttamente che indirettamente all'erogazione del servizio pubblico essenziale.

13.2 Delibere.

13.2.1 Valutazioni ex art. 13 lett. a).

L'attività della Commissione con riferimento a tale settore è stata destinata prevalentemente alla valutazione dei numerosi accordi decentrati delle Aziende sanitarie ed ospedaliere.

Non mancano, in questo quadro, accordi valutati idonei, in conseguenza di una migliore collaborazione sia delle parti negoziali, sia degli enti territoriali decentrati. Ciò costituisce una conseguenza dell'attività di sensibilizzazione ed informazione svolta dalla Commissione nei confronti degli Assessorati regionali alla sanità.

Nel complesso deve, però, osservarsi come sia stata confermata la tendenza, già segnalata nelle precedenti relazioni, all'aumento degli accordi valutati inidonei.

Tale risultato è spesso dovuto a gravi difetti formali degli accordi decentrati ed, in particolare, alla mancata definizione negli stessi dei contingenti di personale da esonerare in caso di sciopero, con indicazione delle relative qualifiche e professionalità.

La complessa situazione del sistema regolativo del settore sanitario - caratterizzata da una proposta di livello nazionale che necessita di una concreta attuazione al livello decentrato - ha reso necessaria l'adozione di proposte di disciplina per le singole aziende sanitarie ed ospedaliere locali, soprattutto con riferimento al già segnalato punto dell'indicazione espressa dei contingenti di personale da garantire.

Di conseguenza, le proposte decentrate prevedono, oltre al rinvio alla disciplina dettata dalla proposta a livello nazionale, l'obbligo del legale rappresentante dell'Azienda sanitaria di individuare le professionalità e le qualifiche di personale che formano i contingenti da mantenere in servizio in caso di sciopero, nonché i criteri per l'individuazione di tali contingenti.

13.2.3.Valutazioni ex art. 13 lett. c).

Come ricordato al punto 1 che precede, la conflittualità in questo settore è stata relativamente limitata. Conseguentemente, anche l'attività della Commissione di valutazione dei comportamenti dei soggetti collettivi ai fini sanzionatori non è stata quantitativamente rilevante.

Tuttavia, alcune delibere si segnalano per i principi in esse affermati. In particolare, in un caso la Commissione ha escluso la sussistenza dei presupposti per una valutazione negativa in quanto l'indizione di una assemblea era stata effettuata nell'osservanza delle regole legali e contrattuali vigenti, ribadendo, ancorchè implicitamente, il principio in base al quale l'assemblea che comporti l'astensione del personale di un servizio pubblico essenziale soggiace alla disciplina legale e convenzionale di cui alla legge n. 146/1990 (delibera n. 98/658 dell'8.10.1998).

In tema di sciopero dello straordinario, si segnala la delibera n. 98/378 del 25.6.1998, con la quale la Commissione ha affermato il principio secondo cui il rifiuto di prestazioni di lavoro aggiuntive oltre l'orario contrattuale, se motivato dalla reazione a presunte illegittime modifiche dell'orario di lavoro, configura una forma di lotta sindacale che si sottrae alla competenza della Commissione, riguardando questioni eventualmente demandate all'autorità giudiziaria ordinaria.

In tema di revoca, la Commissione ha affermato - in ossequio al generale principio di libertà di forma, salvo diversa disposizione delle parti - che la revoca di uno sciopero deliberata dall'assemblea del personale è legittimamente comunicata anche mediante affissione del relativo documento sindacale nella bacheca della RSA (delibera n. 99/48 del 28.1.1999).

13.3. Osservazioni conclusive.

Dal quadro sin qui riportato emerge: a) la conflittualità in questo settore

appare socialmente accettabile, non essendo state rilevate astensioni che abbiano provocato pregiudizi eccessivi al diritto alla salute; b) le prestazioni indispensabili previste dagli accordi collettivi o in mancanza dalle proposte della Commissione hanno ben assolto alla loro funzione di contemperamento del diritto di sciopero con il diritto alla salute; c) la pur contenuta conflittualità appare ulteriormente riducibile qualora si riesca ad armonizzare le regolamentazioni contrattuali delle diverse categorie interessate al servizio.

14. Scuola.

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

I problemi del settore della scuola, che risultano allo stato attuale strettamente connessi all'attuazione della riforma delle istituzioni scolastiche, sono stati illustrati nelle precedenti relazioni. Esse hanno messo in luce, da un lato, la complessità organizzativo-strutturale del settore, e, dall'altro, le difficoltà di adeguamento del sistema scolastico ai principi dell'autonomia - didattica, di ricerca, organizzativa ed amministrativa - e del decentramento introdotti dalla L. 15.3.1997 n. 59.

Per quanto riguarda, in particolare, l'andamento della conflittualità nel periodo di riferimento, si è osservato il frequente ricorso ad azioni di sciopero in coincidenza con le singole fasi di avanzamento della riforma 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.

L'aumento di conflittualità - già rilevato nel precedente periodo in coincidenza con l'avvio della vertenza nazionale per il rinnovo del contratto collettivo di comparto scaduto il 31 dicembre 1997, si è mantenuto pressoché costante nella prima parte dell'anno 1998 per poi raggiungere livelli più elevati nel corso dell'avanzamento della trattativa conclusasi con la sigla del nuovo contratto per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.

14.2 Delibere.

14.2.1 Valutazione ex art. 13, lett. a).

Nel periodo di riferimento va attribuito un particolare rilievo all'accordo nazionale attuativo della l. n. 146/1990 nel comparto Scuola, siglato dall'ARAN - in data 3 marzo 1999 - con le Confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CONFSAL e le Organizzazioni di categoria CGIL-SNS, CISL Scuola, UIL Scuola, CONFSAL/SNALS e GILDA/UNAMS.

L'accordo in questione, valutato idoneo nella seduta del 22 aprile 1999 (cfr. delibera n. 99/285), sostituisce definitivamente la regolamentazione dello sciopero nel comparto Scuola contenuta nel Protocollo d'intesa del 25 luglio 1991 (valutato idoneo in data 10.10.1991), la cui perdurante vigenza, a seguito della mancata valutazione di idoneità delle norme in materia di garanzia delle prestazioni indispensabili contenute nel CCNL di comparto del 4.8.1995, era stata più volte confermata dalla Commissione (v. per tutte delibera del 25.1.1996).

La valutazione di idoneità dell'accordo è tuttavia intervenuta con alcune "precisazioni" ritenute necessarie dalla Commissione per superare, in via interpretativa, gli "scostamenti" delle nuove regole dalla disciplina del citato Protocollo.

Il testo dell'accordo, infatti, pur essendo nel complesso sostanzialmente modellato sullo schema normativo del 1991, oltre a discostarsi da esso nelle parti relative al termine di preavviso ed alla durata dell'intervallo fra le azioni di sciopero, introduce sostanziali novità con riguardo alle prestazioni indispensabili ed alle modalità di effettuazione degli scioperi in concomitanza con le operazioni di scrutinio ed esame finali.

Per quanto riguarda il preavviso, l'accordo ha fissato un termine differenziato, rispettivamente di 15 o 10 giorni, a seconda che l'astensione riguardi il solo comparto della scuola, ovvero "più comparti". La Commissione ha affermato in proposito, che la riduzione a 10 giorni di detto termine, nel caso della proclamazione di scioperi in "più comparti", possa ritenersi ammissibile nell'ipotesi di sciopero generale esteso a tutti i comparti del pubblico impiego.

Anche la differenza riscontrata in ordine alla regola dell'intervallo minimo fra le azioni di sciopero (portato da 10 a 7 giorni), è stata superata dalla Commissione in considerazione della inidoneità potenziale della nuova clausola ad incidere negativamente sulla regolarità del servizio scolastico, atteso che lo stesso risulta comunque ampiamente garantito dall'insieme delle regole introdotte.

Per quanto attiene alle prestazioni indispensabili, la disciplina negoziale è risultata "migliorativa" rispetto alla precedente nella parte concernente le attività di cui viene garantito il regolare svolgimento (fra le quali vengono annoverati anche gli esami di idoneità).

In merito alle clausole sulle modalità di svolgimento degli scioperi concomitanti con le attività di scrutinio ed esame conclusivi dei cicli d'istruzione, l'accordo conferma l'applicabilità della regola dell'inammissibilità di ogni differimento delle date fissate dalle autorità scolastiche nel caso di scioperi indetti in concomitanza con le operazioni di scrutinio finali e pertanto dei relativi esami.

Esso estende la possibilità di differire le operazioni di scrutinio per non più di cinque giorni rispetto alle scadenze fissate dal calendario scolastico - limitata dal Protocollo del 1991 alle sole ipotesi degli scrutini trimestrali e quadrimestrali non finali - anche agli scrutini "non propedeutici" allo svolgimento degli esami finali. A tale proposito la Commissione ha espresso l'avviso che l'estensione "non sia del tutto irragionevole o comunque tale da compromettere l'insieme delle prestazioni indispensabili, nella misura in cui il differimento sia compatibile con lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami".

14.2.2 Valutazione ex art. 13, lett. c).

Si è già osservato nelle precedenti relazioni come le organizzazioni sindacali più conflittuali non figurino fra quelle ammesse dall'ARAN alle trattative per il rinnovo del contratto di comparto in base alle regole introdotte dal d.lgs. n. 396/1997, entrato in vigore a decorrere dal 29.11.1997 ed ulteriormente modificato dal d.lgs. n. 31.3.1998, n. 80.

Anche nel periodo considerato risultano proclamate numerose azioni di sciopero da parte di organizzazioni sindacali autonome, per lo più rappresentative di singoli segmenti del personale della scuola (ad es. SEIOS-Scuola, Coordinamento Precari etc.) .

Le violazioni prevalentemente rilevate dalla Commissione riguardano la durata dello sciopero, il mancato rispetto dell'intervallo minimo fra le astensioni e la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, con particolare riguardo alle attività concernenti gli scrutini e gli esami finali (v. ad es. delibere n. 98/366 del 25.6.1998, n. 98/451 del 2.7.1998).

14.2.3 Osservazioni conclusive

Come è stato sottolineato nella presente relazione, la delibera con la quale è stata espressa la valutazione di idoneità dell'accordo raggiunto nel comparto del personale della Scuola, ha chiuso, per il momento, la complessa vicenda relativa alla individuazione delle prestazioni indispensabili nel settore considerato, che ha dato modo alla Commissione di svolgere in pieno le funzioni di mediazione, promozione e valutazione di accordi ad essa conferite dal legislatore.

Va segnalato, a tale proposito, che le regole fissate a suo tempo dalla Commissione a conclusione di un difficile tentativo di conciliazione, poi trasfuse nel Protocollo d'intesa del 25 luglio 1991 e sostanzialmente recepite - sia pure con alcuni aggiustamenti - nel nuovo accordo di comparto del 1999, sono da ritenersi nel complesso soddisfacenti alla luce delle peculiari esigenze dell'utenza del servizio scolastico (gli studenti e le loro famiglie), rispetto alle quali il diritto all'istruzione deve essere garantito nel suo contenuto essenziale.

La nuova disciplina negoziale, con le precisazioni indicate dalla Commissione nella delibera del 1999, è stata dunque ritenuta idonea a garantire il diritto all'istruzione mediante quel sistema articolato di regole che già a partire dalla fine del 1991 hanno permesso di evitare, in occasione di scioperi, gravi ripercussioni sul funzionamento del servizio scolastico.

15. Soccorso stradale.

15.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Il servizio di soccorso sulla rete autostradale ha fatto registrare nel corso dell'ultimo anno un incremento della conflittualità, dovuto da un lato al venir meno del regime di monopolio da parte della Società ACI 116, con la conseguente entrata sul mercato di altri soggetti imprenditoriali, d'altro lato alle vicende interne alla stessa Società ACI 116, coinvolta da una procedura di mobilità che ha condotto ad una drastica riduzione del personale.

La situazione delineata ha inciso significativamente sia sul livello della conflittualità, sia sul tipo di trasgressione più frequentemente sanzionata dalla Commissione, la quale in molti casi ha valutato negativamente astensioni dal lavoro proclamate in violazione delle prestazioni indispensabili, la cui erogazione non potrebbe essere più garantita, secondo quanto affermato dalle organizzazioni sindacali, in ragione delle modifiche organizzative intervenute nel settore.

15.2 Delibere

15.2.1 Valutazioni ex art.13, lett.a).

Lo sciopero degli addetti al servizio di soccorso meccanico sulla rete autostradale è attualmente disciplinato da una proposta adottata dalla Commissione con delibera del 19 marzo 1998 (n.98/160), in seguito alla disdetta dell'accordo del 4 agosto 1992, valutato idoneo in data 22 luglio 1993.

Alla proposta della Commissione ha fatto seguito un Regolamento attuativo della Società Autostrade, valutato idoneo con delibera del 10 settembre 1998 (n.98/564), con il quale si recepiscono le indicazioni contenute nella proposta medesima in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

La Commissione, nel corso di un'audizione, ha invitato le parti sociali ad avviare le trattative per la stipulazione di un nuovo accordo, che tenga conto delle modifiche organizzative intervenute nel settore. In particolare, la nuova disciplina negoziale dovrebbe soddisfare l'esigenza di garantire una tutela effettiva dei diritti degli utenti, con la previsione di regole vincolanti nei confronti di tutti i soggetti che attualmente gestiscono il servizio, nonché di individuare le prestazioni indispensabili alla luce della riduzione del personale intervenuta presso la Società ACI 116.

Le parti, secondo quanto risulta agli atti della Commissione, hanno avviato le trattative sulle nuove regole del conflitto, ma attualmente la procedura negoziale non si è ancora conclusa.

15.2.2 Valutazioni ex art.13, lett.c).

Nel periodo considerato la Commissione ha adottato 4 delibere di valutazione

negativa, 1 delibera di valutazione non negativa, 2 delibere di invito a revocare gli scioperi proclamati, 1 delibera di riesame di una precedente delibera.

Meritano di essere evidenziate alcune valutazioni negative di scioperi proclamati presso la Società ACI 116 senza la garanzia dei servizi minimi (nn.98/758 e 98/759 del 5 novembre 1998; n.99/53 del 28 gennaio 1999). Peraltro, occorre segnalare che le organizzazioni sindacali, motivando la violazione della garanzia delle prestazioni indispensabili con le intervenute modifiche organizzative conseguenti ai licenziamenti collettivi che hanno riguardato più della metà dei dipendenti hanno chiesto il riesame di alcune delibere di valutazione negativa, sulle quali l'organo di garanzia non si è ancora pronunciato.

Significativa appare la vicenda riguardante la Società Autostrada del Brennero (delibere nn. 98/528 del 23 luglio 1998 e 98/851 del 10 dicembre 1998), nella quale la Commissione, dopo aver valutato negativamente lo sciopero proclamato da una rappresentanza sindacale aziendale per violazione delle previsioni contenute nella proposta operante nel servizio di soccorso sulla rete autostradale, ha ritenuto di revocare la delibera di valutazione negativa, in ragione della mancata conoscenza della proposta medesima da parte dell'organizzazione sindacale proclamante. Le due pronunzie, tuttavia, si segnalano soprattutto per aver affermato l'esigenza di assicurare l'incolumità e la sicurezza degli utenti, con l'invito formulato alle parti a procedere sollecitamente alla definizione di un accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

15.3 Osservazioni conclusive.

Per quanto riguarda la questione della stipulazione di un nuovo accordo sulle prestazioni indispensabili nel servizio di soccorso sulla rete autostradale, il principale problema che dovrà essere affrontato riguarda l'individuazione dei soggetti che devono essere coinvolti nel procedimento di definizione delle nuove regole. Infatti, le modifiche intervenute nel settore - cioè la riduzione del personale della Società ACI 116 e l'entrata sul mercato di nuovi soggetti imprenditoriali - impone il coinvolgimento dei nuovi operatori, che erogano il servizio in regime di autonomia. Per contro, le organizzazioni sindacali, che avevano sottoscritto l'accordo disdettato, rappresentano attualmente i lavoratori subordinati operanti nel settore, che però sono un numero esiguo trattandosi per lo più di officine private esterne all'autostrada e autorizzate dalle Società concessionarie.

La Commissione, consapevole dell'esigenza di vincolare al rispetto delle regole tutti i soggetti che erogano il servizio, a prescindere dalla natura del rapporto che lega il singolo operatore alla Società che ha ricevuto la concessione, ha inserito nella proposta emanata in data 19 marzo 1998 una clausola riguardante l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina. In essa così si dispone: "le disposizioni di cui alla presente proposta si applicano nei confronti dei soggetti comunque responsabili del servizio di soccorso sulla rete autostradale".

Il problema dovrà essere opportunamente riconsiderato nell'iter negoziale che condurrà alla stipulazione del nuovo accordo. Infatti, occorre evitare che la disciplina pattizia sia solo formalmente vincolante nei confronti di tutti i suoi destinatari, ma rimanga sostanzialmente priva di un'applicazione effettiva e rispettosa dei diritti degli utenti, ove concordata dai soggetti collettivi che attualmente rappresentano un'esigua minoranza degli addetti al servizio di soccorso meccanico sulla rete autostradale.

Oltre alla esigenza di un nuovo accordo sulle prestazioni indispensabili degli addetti al servizio di soccorso sulla rete autostradale, nell'esperienza applicativa dell'ultimo anno è emersa anche l'esigenza di una disciplina del conflitto applicabile a tutti gli addetti alla "sicurezza stradale". Peraltro, le parti sociali sensibilizzate sul punto dalla Commissione hanno manifestato perplessità sulla possibilità di pervenire, in questo ambito, alla definizione di

un accordo sulle prestazioni indispensabili.

16. Trasporti.

16.1 Trasporto marittimo.

16.1.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza dei conflitti.

Non sono stati acquisiti elementi nuovi con riferimento alle cause di insorgenza dei conflitti e ai problemi segnalati nelle precedenti relazioni.

In particolare si ricorda che:

—resta irrisolta la controversia (con risvolti giudiziari) sollevata dal personale di camera e mensa dipendente dalla Soc. Garibaldi in servizio sulle navi traghetto delle Ferrovie dello Stato, avente ad oggetto il riconoscimento della qualità di membri dell'equipaggio FF.SS. a tutti gli effetti;

—continua a manifestarsi la tendenza alla reiterata proclamazione di scioperi da parte di organizzazioni sindacali di piccole dimensioni ma rappresentative nel segmento di articolazione del servizio (Fisast Cisas), alla ricerca di una legittimazione negoziale da parte dell'Azienda;

Possono, inoltre, segnalarsi, come problematiche nuove:

—con riferimento alle navi traghetto FF.SS. operanti nella tratta Civitavecchia-Golfo Aranci, che le organizzazioni sindacali hanno fortemente contestato la decisione delle FF.SS. di declassare a navi merci tutte le navi traghetto FF.SS. nel periodo invernale (v. delibera n. 99/166 del 11.3.1999);

—con riferimento ai dipendenti della Soc. Mazzella di Ponza che vi è una reiterata inadempienza da parte aziendale nella puntuale corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori, con picchi addirittura di 16 mesi (v. delibera n. 98/600 del 1.10.1998).

16.1.2 Delibere della Commissione.

Nel periodo considerato (1 maggio 1998 - 30 aprile 1999), la Commissione ha adottato 28 delibere, così suddivise:

—21 di valutazione di comportamento ex art. 13 lett. c), di cui 4 di valutazione negativa e 17 di valutazione non negativa;

—3 di richiesta di riesame di delibere precedentemente adottate, di cui 2 di mancato accoglimento e 1 di accoglimento;

—1 di invito alla revoca dello sciopero;

—1 di altro intervento;

—1 di convocazione per l'audizione delle parti;

—1 di formulazione di proposta ai sensi dell'art. 13 lett. a);

16.1.2.1. Valutazione di accordo o formulazione di proposta ai sensi dell'art. 13 lett. a).

16.1.2.1.1. Proposta di definizione delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato SpA.

Con riferimento alla regolamentazione del servizio svolto dalle navi traghetto FF.SS. e dei servizi strumentali gestiti da Soc. Coop. Navigazione Garibaldi a bordo delle Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA, dal momento che i rispettivi accordi del 14 maggio 1991 e del 2 dicembre 1996 non sono mai stati valutati idonei, la Commissione ha deliberato di procedere alla

convocazione delle parti e delle Capitanerie di porto di Messina e Civitavecchia ai fini della acquisizione di ogni elemento utile alla regolamentazione del servizio Navi Traghetto delle Ferrovie dello Stato e servizi strumentali al trasporto passeggeri (delibera n. 98/599 del 1.10.1998) ed ha quindi provveduto alla adozione di una proposta (delibera n. 99/132 del 4.3.1999, su cui v., amplius, n. 4.4.2 di questa relazione).

Nel corso di tali audizioni si è appreso, tra l'altro:

a) per ciò che concerne la tratta da e per la Sardegna (Civitavecchia - Golfo Aranci):

1) che durante il periodo estivo e di grandi festività (Natale-Pasqua) esistono solo 2 navi passeggeri che svolgono ognuna 2 partenze giornaliere, mentre nei restanti otto mesi dell'anno tutte le navi vengono declassate a navi merci;

2) che soltanto la Soc. Tirrenia di navigazione è vincolata all'obbligo di traghettare passeggeri in coincidenza con i collegamenti ferroviari in Sardegna e nel continente;

3) che il personale di camera e mensa della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi imbarcato presso le navi Ferrovie dello Stato SpA è ricompreso nella tabella di armamento ed è, pertanto, indispensabile alla regolare partenza della nave;

b) per ciò che concerne la tratta da e per la Sicilia:

1) che nella stessa tratta vi sono altre società di vettori che svolgono attività equivalente alle Ferrovie dello Stato SpA, fornendo gli stessi servizi di trasporto passeggeri (a parte il traghettamento dei treni);

2) che esiste l'esigenza di garantire in modo privilegiato il servizio svolto dalle navi bidirezionali e mezzi veloci per il traghettamento dei pendolari dalla Calabria alla Sicilia e viceversa;

3) che, per ciò che concerne il personale di Camera e mensa della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi (inserito in questa tratta nella tabella di esercizio e non nella tabella di armamento) esso svolge, tra l'altro, le mansioni di approvvigionamento di pasti all'equipaggio e di pulizia della nave a bordo della stessa e in porto, dopo lo sbarco.

Sulla base di queste informazioni, la Commissione ha proceduto pertanto alla formulazione di una proposta (delibera n. 99/132 del 4 marzo 1999 successivamente approvata in via definitiva il 6 maggio con delibera n. 99/303), premettendo che:

a) dal tenore letterale e sistematico delle disposizioni della l. 146/1990 deve evincersi che il trasporto effettuato da navi merci da e per le isole non sia ricompreso in quanto tale nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990, ma solo in quanto le merci trasportate siano merci deperibili, animali vivi o beni di prima necessità;

b) nel fissare le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero è necessario tenere presente, per quanto attiene al trasporto auto e passeggeri non viaggianti sui treni, che esistono altri vettori che svolgono analogo servizio;

c) il servizio svolto dal personale della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi deve ritenersi strumentale a quello del trasporto marittimo dei passeggeri, non solo nella tratta da e per la Sardegna, ma anche in quella da e per la Sicilia (considerando che il servizio di pulizia delle navi è essenziale alla regolare partenza delle stesse e non esiste un servizio sostitutivo a quello fornito dalla Soc. Coop. Garibaldi).

La proposta ha individuato le norme di carattere generale facendo riferimento a quelle già contenute nella proposta settore trasporto ferroviario, stabilendo

che in materia di preavviso, proclamazione, durata, intervallo, revoca, franchigie, scioperi concomitanti, sospensione e comunicazione all'utenza si applicano le regole fissate con la proposta di regolamentazione del settore trasporto ferroviario del 22 gennaio 1998 dal punto 3.1 al punto 3.8 e al punto 5.1.

In materia di prestazioni indispensabili, la delibera distingue la tratta da e per la Sicilia da quella da e per la Sardegna.

In particolare: per la tratta da e per la Sardegna nel periodo in cui la Società Ferrovie dello Stato SpA espleta servizio passeggeri dovrà essere garantita almeno una su due navi passeggeri.

Per la tratta da e per la Sicilia dovrà essere assicurato il transito dei treni garantiti dalla proposta sul trasporto ferroviario ed inoltre dovranno essere garantite nella misura di un terzo delle corse programmate le navi bidirezionali e mezzi veloci nelle fasce orarie dalle ore 6,00 alle 09,00 e dalle 17,30 alle 20,30.

Con riferimento all'ambito di applicazione la proposta lo estende anche al personale di camera e mensa dipendente dalla Soc. Coop. Navigazione Garibaldi, in quanto svolgente servizio strumentale al trasporto marittimo.

16.1.2.2. Valutazione di comportamento ai sensi dell'art. 13 lett. c). Le questioni maggiormente significative.

16.1.2.2.1 In relazione alla applicabilità della l. 146/90.

16.1.2.2.1.1. Segue: ai servizi forniti dalla Soc. Semarpo.

La Commissione ha affermato la possibilità di ricondurre i servizi forniti dalla società Semarpo — rimorchio delle petroliere dirette alla raffineria di Roma — 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. 99/142 del 4.3.1999).

16.1.2.2.1.2. Segue: al servizio di trasporto merci.

Con riferimento al servizio di trasporto merci, la Commissione ha precisato che dal tenore letterale e sistematico delle disposizioni della l. 146/1990 (art. 1, co. 2, lett. a) e b) ed art. 3) deve evincersi che il trasporto effettuato da navi merci da e per le isole è ricompreso nell'ambito dei servizi garantiti solo in quanto le merci trasportate siano merci deperibili, animali vivi, beni di prima necessità o merci destinate alla continuità della fornitura dei servizi essenziali. Nel caso di mancata specificazione circa il contenuto delle merci trasportate, ed in assenza di diversa indicazione da parte dell'Azienda, deve ritenersi che trattasi di merci generiche, come tali non soggette alla disciplina della l. n. 146/1990 (delibere n. 98/620 del 1.10.1998; 99/132 del 4.3.1999; 99/166 del 11.3.1999).

16.1.2.2.2 In relazione alla individuazione delle regole da rispettare nei settori ancora non espressamente regolamentati da un accordo valutato idoneo o da una proposta.

E' stato ribadito che, anche nei settori ancora non espressamente regolamentati da un accordo valutato idoneo o da una proposta, devono comunque essere rispettati il termine legale di preavviso e l'indicazione preventiva della durata delle singole astensioni dal lavoro (art. 2.1 l. n. 146/1990), nonchè le prestazioni indispensabili previste dalla legge (delibera n. 99/142 del 4.3.1999). Inoltre, non sono consentiti proclamazioni di scioperi plurimi o dalla durata abnorme —intendendosi come tale quella superiore alle 48 ore—, in applicazione del 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) (delibera n. 98/687 del 22.10.1998). Nei due casi esaminati nelle delibere sopra

richiamate, peraltro, si è deciso di soprassedere ad una valutazione negativa del comportamento, dal momento che, in un caso, il termine di preavviso risultava violato soltanto di poche ore (delibera n. 99/142 del 4.3.1999) e nell'altro che gli effetti temuti in ordine al mancato rispetto del principio di rarefazione non si erano "in fatto" realizzati (delibera n. 98/687 del 22.10.1998). In entrambi i casi, d'altra parte, le Organizzazioni sindacali proclamanti non apparivano recidive nelle rispettive aziende (Semarpo e Nettunia), trattandosi delle prime violazioni al riguardo.

16.1.2.2.3 In relazione al rapporto tra comunicazione delle norme tecniche di attuazione dello sciopero e rispetto del termine di preavviso.

E' stato ribadito che la comunicazione delle norme tecniche di attuazione di uno sciopero, se va ad incidere sulle modalità di svolgimento dello stesso, deve rispettare il termine di preavviso previsto dalla legge per la proclamazione. E' stato peraltro precisato che —qualora la comunicazione delle norme tecniche venga effettuata oltre il termine di preavviso a causa di uno spostamento dello sciopero effettuato a seguito di una espressa richiesta da parte dell'azienda in tal senso— la violazione non possa essere oggetto di valutazione negativa da parte della Commissione (delibera n. 98/627 del 1.10.1998);

16.1.2.2.4. In relazione alla giustificazione della revoca.

In tema di revoche, la Commissione ha ribadito che deve ritenersi giustificata la revoca dello sciopero motivata dal superamento delle cause di insorgenza del conflitto a seguito di risoluzione della vertenza con il datore di lavoro (nel caso di specie il datore di lavoro aveva revocato il provvedimento che aveva dato origine alla contestazione sfociata nella proclamazione di sciopero (delibera n. 98/628 del 1.10.1998);

16.1.2.2.5. In relazione alla predeterminazione della durata.

La Commissione, pur ribadendo che la proclamazione di sciopero deve contenere l'esatta indicazione della durata dello stesso, ha peraltro affermato che nel caso di settori regolati da un accordo —qualora non sorgano dubbi circa la collocazione oraria della durata dello sciopero— le Organizzazioni proclamanti non sono tenute alla ulteriore indicazione delle norme tecniche di attuazione (nel caso di specie, essendo la durata fissata in 24 ore, non sembrava potessero sussistere dubbi circa la collocazione oraria dello sciopero, dovendosi ritenere che, in assenza di diverse indicazioni, lo sciopero iniziasse alle ore 00.01 del giorno indicato e si concludesse alle ore 24.00 dello stesso giorno) (delibera n. 99/156 del 11.3.1999);

16.1.2.2.6 In relazione alla espressa garanzia delle prestazioni indispensabili.

La garanzia delle prestazioni indispensabili può essere fatta anche per relationem, non essendo necessario che venga espressamente ripetuta ogni volta che si proclama lo sciopero. Il rinvio alla proposta della Commissione da parte sindacale equivale ad affermare che le prestazioni indispensabili in essa contenute vengono garantite (nel caso di specie, essendo stata espressamente menzionata nella proclamazione la proposta della Commissione del 22 gennaio 1998, non sussistono dubbi circa la volontà di assicurare le prestazioni indispensabili in essa contenute e, fra queste, anche il traghettamento dei treni garantiti) (delibere n. 99/158 del 11.3.1999 e 99/191 del 18.3.1999);

16.1.2.2.7 In relazione a quali prestazioni devono essere garantite in caso di sciopero.

Con riferimento alla contestazione aziendale che lo sciopero, pur non causando l'omissione del collegamento essenziale, avesse messo a repentaglio l'effettuazione del medesimo nelle condizioni di "normale operatività", la Commissione ha precisato che, in caso di sciopero, deve essere garantito non il normale svolgimento del servizio, ma soltanto le prestazioni connesse alla tutela dei diritti degli utenti nel loro contenuto essenziale, come previsto dalla

legge e conseguentemente dagli accordi valutati idonei dalla Commissione ed ha quindi ritenuto nel caso di specie che non dovesse procedersi a valutazione negativa (delibera n. 98/618 del 1.10.1998);

16.1.2.2.8 In relazione alla prova della violazione contestata dall'Azienda.

Con riferimento alla contestazione aziendale del mancato rispetto del termine di preavviso, la Commissione, in assenza della trasmissione da parte dell'Azienda del documento di proclamazione, ha ritenuto di non dover procedere ad una valutazione negativa. La Commissione ha, al riguardo, affermato che la mancata acquisizione di elementi certi in ordine alle violazioni lamentate dalla parte datoriale doveva ritenersi assorbente ai fini della valutazione (allo stato degli atti) nel senso della non illegittimità dello sciopero (delibera n. 98/453 del 2.7.1998);

16.1.2.2.9. In relazione alle richieste di riesame.

16.1.2.2.9.1. Segue: irrilevanza della denuncia di analogo sciopero proclamato nello stesso giorno e con le stesse modalità da altra O.S. non valutata negativamente.

Con riferimento alla richiesta di riesame da parte sindacale di una delibera di valutazione negativa fondata sulla affermazione che lo sciopero era stato indetto per lo stesso giorno e con le stesse modalità anche da altra Organizzazione sindacale, non sanzionata, la Commissione ha integralmente confermato il contenuto della delibera adottata. Infatti, lo sciopero proclamato dall'altra O.S. non era stato oggetto di analogo delibera di valutazione negativa esclusivamente per la mancata comunicazione dello sciopero stesso alla Commissione che ha pertanto deliberato l'apertura di un separato procedimento di valutazione ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990 (delibera n. 98/773 del 5.11.1998);

16.1.2.2.9.2. Segue: rilevanza della segnalazione di elementi di fatto nuovi in relazione alle cause di insorgenza del conflitto.

Con riferimento alla richiesta di riesame da parte sindacale di una delibera di valutazione negativa fondata sulla affermazione che lo sciopero era motivato dalla mancata retribuzione dei lavoratori per 16 mesi, la Commissione ha precisato che il ritardo nel pagamento degli stipendi, o di altri emolumenti, non è di per sè, una motivazione tale da esimere le Organizzazioni sindacali ed i lavoratori dal rispetto della l. n. 146/1990, in particolare con riferimento al termine di preavviso. Si è peraltro ritenuto che, in ipotesi di particolare gravità —come appare quella in questione— il ritardo nel pagamento delle retribuzioni costituisce una causa di insorgenza del conflitto della quale la Commissione deve tener conto, ai fini delle valutazioni di cui all'art. 13, lett. c), della l. n. 146/1990. Pertanto, confermando l'orientamento adottato in situazioni analoghe (v. delibera n. 98/342 del 18.6.98), la Commissione ha ritenuto di revocare la precedente delibera accogliendo la richiesta di riesame presentata dall'O.S. istante (delibera n. 98/600 del 1.10.1998);

16.1.2.3. Altri interventi.

16.1.2.3.1. In relazione alla contestazione sindacale di violazioni datoriali della l. 146/90.

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, ma ha provveduto a rimettere gli atti alla Direzione Provinciale del Lavoro (delibera n. 98/464 del 2.7.1998).

E' significativo che, nel periodo considerato, la Commissione ha avuto riscontro (v. nota del 4.6.1998 della Direzione Provinciale del Lavoro di Messina) di una precedente analogo segnalazione a cui ha fatto seguito una approfondita istruttoria da parte dell'ex Ispettorato del lavoro al quale il caso

era stato segnalato;

16.1.3 Osservazioni conclusive.

Il dato di maggior rilievo che può essere sottolineato all'interno del periodo considerato è costituito dalla adozione della proposta relativa al servizio delle navi traghetto delle Ferrovie dello Stato servizi strumentali gestiti da Soc. Coop. Navigazione Garibaldi a bordo delle Navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA.

Si può quindi affermare che, allo stato, il settore —almeno per ciò che concerne il servizio del trasporto da e per le isole— risulta interamente regolato rispettivamente dalla proposta FF.SS. settore navigante e dall'accordo quadro Fedarlinea (sottoscritto in data 31 dicembre 1990 e valutato idoneo in data 11 marzo 1993), attuato e specificato dai singoli accordi aziendali locali delle sei Compagnie affiliate alla Fedarlinea.

16.2 Trasporto urbano ed extraurbano

16.2.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Permane nel settore del trasporto urbano ed extraurbano una conflittualità assai vivace, in particolare per ciò che concerne gli scioperi aziendali o su base provinciale.

Varie sono le cause di insorgenze dei conflitti, da quelle già note nel settore - quali aziende in difficoltà finanziaria con conseguenti effetti di mancata corresponsione delle retribuzioni, frammentazione sindacale e quindi tempestose relazioni industriali - a quelle più recenti relative ai processi di ristrutturazione in corso nelle aziende di trasporto locale, anche in conseguenza di recenti innovazioni legislative che hanno introdotto profonde modifiche nelle competenze degli enti locali e nelle procedure di finanziamento alle imprese del settore.

Proprio in relazione a tali cause di insorgenza del conflitto è da segnalare l'effettuazione di scioperi c.d. spontanei del personale, posti in essere in violazione del preavviso e a tempo indeterminato, come forma di pressione nei confronti delle autorità regionali o comunali, per ottenere il rinnovo della concessione, a volte con il sostegno, sia pure non apertamente manifestato, dei datori di lavoro (v. SAP Roma n. 98/525 del 23.7.1998) o delle organizzazioni sindacali (LA VALLE Aut. Castrovillari n.98/885 del 17.12.1998)

Episodi di grave conflittualità si sono verificati in particolare nella città di Roma, promossi dall'organizzazione sindacale CNL per contestare l'accordo aziendale ATAC COTRAL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL.

Si ricorda che gli scioperi proclamati dalla CNL di durata pari a 48 ore hanno creato seri disagi agli utenti e alla circolazione del traffico, costringendo il Prefetto di Roma all'adozione di ordinanze di precettazione ex art. 8, l. n. 146/1990.

Anche la Commissione è intervenuta, in relazione alle agitazioni promosse dalla CNL, quando a queste ultime si sono aggiunte, nello stesso periodo, quelle degli addetti al servizio di trasporto pubblico mediante taxi e della polizia municipale. La Commissione ha affermato che la contemporaneità di scioperi nel settore del trasporto urbano viola il divieto di concomitanza di astensioni dal lavoro riguardanti più servizi del medesimo settore ed inoltre è atta a provocare una totale paralisi della città con intollerabile compressione dei diritti fondamentali degli utenti. Ha invitato, pertanto, le organizzazioni sindacali interessate ad evitare la concomitanza delle astensioni, differendole e riprogrammandole nel rispetto della legge n. 146/1990.

Le ordinanze di precettazione hanno purtroppo provocato azioni di protesta improvvise - con blocco dei mezzi e grave riduzione del servizio - che hanno

fortemente penalizzato l'utenza (ATAC-COTRAL n. 98/690 del 22.10.1998).

16.2.2 Delibere.

16.2.2.1. Valutazione ex art.13 lett. a).

Il numero degli accordi aziendali, integrativi dell'accordo nazionale, pari a 129 accordi su 1200 aziende - è ancora insoddisfacente. Tuttavia, nel corso delle audizioni tenutesi per la modifica dell'accordo di settore, si è appreso che in alcune realtà aziendali le parti hanno concordato di fatto le prestazioni indispensabili da garantire in occasione di sciopero, pur rifiutando di formalizzare l'accordo.

Va detto peraltro che, nel più recente periodo, i tentativi di ridefinizione delle regole a livello nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero, hanno scoraggiato gli accordi locali sulle prestazioni indispensabili, i quali a quelle si richiamano costituendone integrazione.

Da segnalare la soluzione positiva di alcune vertenze aziendali sulla definizione delle prestazioni indispensabili per le quali la Commissione ha convocato, nel corso di questi anni, diverse audizioni e tentativi di conciliazione. E' il caso, ad esempio, delle aziende SITA di Rovigo e La Panoramica di Chieti

Molti sono anche gli accordi per i quali si attende il parere degli utenti. Ciò dipende dal fatto che le associazioni di questi ultimi non sono uniformemente distribuite su tutto il territorio nazionale e vi sono quindi difficoltà da parte delle aziende e delle organizzazioni sindacali nell'acquisizione del parere previsto dall'art.2 comma 2 della l.n.146/90. La Commissione, a questo proposito, per accelerare i tempi della valutazione di idoneità, in taluni casi, ha disposto direttamente la trasmissione degli accordi alle strutture locali delle associazioni degli utenti. Si ricorda, inoltre, per la grande rilevanza che assume in questo settore, il parere reso con delibera n. 98/878 del 10 dicembre 1998, in merito ai criteri di individuazione delle Organizzazioni degli utenti.

L'attività di conciliazione e di mediazione della Commissione nel settore in esame è stata in gran parte assorbita dalla procedura di revisione dell'accordo sulle prestazioni indispensabili per il settore del trasporto locale.

Si ricorda brevemente che con delibera del 29 gennaio 1998, n. 98/36 la Commissione disponeva una procedura di consultazione delle parti, nonché degli organi competenti delle Regioni, al fine di verificare il livello di effettività delle prescrizioni della legge n. 146 del 1990 nel settore del trasporto locale e in vista della "possibile revisione di taluni punti dell'accordo nazionale" del 7 febbraio 1991, valutato idoneo con delibera della Commissione del 14 marzo 1991. In particolare, si rilevava l'inadeguatezza della normativa con riguardo al punto relativo alla possibilità di sospensione o di revoca degli scioperi fino a "ventiquattro ore prima" (art. 3, lettera c), secondo capoverso) ed al punto relativo all'ammissione di scioperi della durata "di due giornate lavorative" (art. 3, lettera d), quarto capoverso). Infatti, le parallele normative in altri settori del trasporto, stabiliscono un più ampio anticipo per la revoca degli scioperi (cinque giorni, anche in relazione agli obblighi di informazione all'utenza, di cui all'art. 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990) ed un più ridotto livello di durata massima degli scioperi (ventiquattro ore).

A seguito delle trattative presso il Ministero dei Trasporti e della Navigazione per definire un protocollo generale per il settore dei trasporti, successivamente fallite, l'iniziativa della Commissione, anche su richiesta delle parti, subiva una interruzione.

Di fronte, tuttavia, all'intensificarsi degli scioperi, in particolare nella città di Roma, di cui si è fatto cenno, la Commissione riprendeva l'iniziativa e sollecitava, con delibera del 22 ottobre 1998, n. 98/676, le parti ad una disciplina più rispettosa dei diritti degli utenti. Invitava quindi a modificare l'accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire per il settore del

trasporto locale, almeno per ciò che concerne la durata massima delle azioni di sciopero e il termine di preavviso di revoca.

Sentite nuovamente le parti nell'audizione del 3 dicembre 1998 e constatata la mancanza di accordo, formulava la proposta in applicazione dell'art. 13, comma 1, lettera a), con delibera del 10 dicembre 1998, n. 98/848 indicando in "almeno cinque giorni di anticipo" ed in "24 ore consecutive" i termini – rispettivamente – di comunicazione della revoca e di durata massima dello sciopero, salva restando ovviamente la legittimità di una comunicazione intempestiva della revoca nelle ipotesi di giustificazione formulate dalla Commissione.

Nel frattempo, tuttavia, le maggiori Confederazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori sottoscrivevano, in data 23 dicembre 1998, presso il Ministero dei Trasporti il "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti", il quale conteneva un quadro di nuove regole di disciplina del conflitto e l'impegno delle parti a completare entro 90 giorni la definizione di tutti gli accordi sulle prestazioni indispensabili.

L'accordo-quadro veniva, con espressa riserva su alcuni punti, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 24 febbraio 1999, n. 99/126.

Pertanto, la Commissione - conclusa la procedura di consultazione avviata il 29 gennaio 1998 (audizioni del 18 marzo 1998, 4 novembre 1998, 25 novembre 1998, 3 dicembre 1998, 9 dicembre 1998, 16 dicembre 1998)- procedeva ad una nuova fase di consultazione con la parti per giungere nel più breve tempo possibile alla revisione della disciplina di settore sulla base anche delle regole definite nel c.d. "Patto Treu" (audizione del 10 marzo 1999). Le consultazioni conseguivano esito positivo con la conclusione di un nuovo accordo di settore

Il nuovo accordo, sottoscritto il 23 marzo 1999 da Federtrasporti, Fenit ed ANAC e dalle organizzazioni sindacali FILT, FIT, UILT accoglie interamente le proposte della Commissione in relazione alla durata massima delle azioni di sciopero e al termine di preavviso di revoca. Costituisce, peraltro, il primo accordo del comparto trasporti attuativo del "Patto Treu". In relazione a quest'ultimo e all'accordo di settore del 7 febbraio 1991 si segnalano le innovazioni più rilevanti:

la violazione, mediante iniziative unilaterali da parte dei datori di lavoro o il ricorso ad azioni dirette da parte del sindacato, nel corso delle trattative per l'applicazione degli accordi, comporta "come conseguenza della parte che vi avrà dato causa, l'anticipazione o lo slittamento di tre mesi del termine a partire dal quale decorre l'indennità di vacanza contrattuale" (art.2 lett.b); il rispetto delle procedure di raffreddamento è parte integrante del sistema regolativo dell'esercizio del diritto di sciopero. Infatti il "mancato avvio delle procedure di raffreddamento e la revoca tardiva vengono considerati come forma sleale di azione sindacale. Il comportamento delle parti viene segnalato alla Commissione di garanzia per le valutazioni di competenza" (art.2 punto 2.1);

come previsto dal Patto Treu l'intervallo, non inferiore a 10 giorni, tra le azioni di sciopero è assunto in senso oggettivo ed è vietato il pacchetto di scioperi; si dispone, infatti, che "tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di uno sciopero successivo, incidente sul medesimo servizio di trasporto o bacino di utenza, non potrà intercorrere un intervallo inferiore a 10 giorni" (art.3); una deroga alla disciplina in materia di intervallo è prevista nell'ipotesi di proclamazione di sciopero da parte di "più organizzazioni sindacali" che "rappresentino, a livello nazionale...la maggioranza dei dipendenti considerati rispetto al totale dei lavoratori cui si applica il CCNL degli autoferrotranvieri" (art.3). In tale ipotesi, è consentito la proclamazione contestuale di più scioperi. Viene meno, quindi, l'obbligo di effettuare lo sciopero prima della nuova proclamazione, purchè l'astensione sia indetta dalle stesse organizzazioni e nel rispetto dell'intervallo di dieci giorni; è ammessa la proclamazione, da parte di "più organizzazioni sindacali

stipulanti il CCNL e l'accordo nazionale 7 febbraio 1991" di uno sciopero nazionale di 24 ore, finalizzato allo svolgimento di una manifestazione pubblica nazionale dei lavoratori della categoria con l'unica garanzia dei "trasporti specializzati di particolare rilevanza sociale, quali il trasporto dei disabili, degli scolari degli asili e delle scuole materne e di militari addetti alla sicurezza nazionale" (art.3);

è introdotta una procedura che prevede in caso di mancato accordo aziendale l'avocazione in sede nazionale delle trattative, al fine di una celere conclusione degli accordi aziendali più volte sollecitata dalla Commissione.

L'accordo del 23 marzo 1999 è stato preso in esame nella seduta del 29 aprile 1999.

Il giudizio della Commissione, per quanto favorevole nel suo complesso, è stato assai articolato e differenziato. Infatti sono state ritenute idonee le nuove regole previste per la revoca e la sospensione degli scioperi, che fissano a cinque giorni (salvo cause di giustificazione) il termine minimo per revocare un'agitazione proclamata. Sono state altresì positivamente valutate le regole relative alla durata massima degli scioperi che non potranno superare le 24 ore, come ormai previsto in tutti i settori dei trasporti. E' stata infine valutata idonea la regola secondo la quale, qualora non si stipulino entro 60 giorni accordi aziendali sulle prestazioni indispensabili, la questione verrà rimessa ai vertici nazionali delle Organizzazioni sindacali ed imprenditoriali di categoria.

Perplessità sono state invece espresse da parte dei garanti sulla regola del cosiddetto "intervallo oggettivo". Ferma restando la necessità di applicare tale regola (anch'essa prevista dal Patto Treu), la Commissione ritiene che essa debba essere riformulata con efficacia generale e senza eccezioni. Con riguardo, pertanto, allo sciopero nazionale di ventiquattro ore "per il rinnovo contrattuale" con la salvaguardia dei soli servizi di trasporto di "particolare rilevanza sociale" ha rinviato la valutazione di idoneità "finchè non sarà integrata dalla previsione di un congruo intervallo di carattere oggettivo".

16.2.2.2. Valutazione ex art.13 lett. c).

La maggior parte delle valutazioni negative fa riferimento all'astensione dalla prestazione di lavoro straordinario. In particolare la regola più violata è quella relativa al rispetto del periodo di intervallo tra un'azione di sciopero e la successiva, che deve essere garantito anche qualora si tratti di astensione dallo straordinario (AMT Verona n.98/806 del 26.11.1998 e SITA Padova n. 98/614 del 1.10.1998). Secondo il costante orientamento della Commissione, infatti, l'astensione collettiva dal lavoro straordinario è assoggettata – salva l'ipotesi in cui tale mezzo di lotta si inserisca in un conflitto relativo alla legittimità della richiesta stessa di lavoro straordinario - alle regole sull'esercizio dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Assai frequente è la denuncia da ambedue le parti della violazione delle procedure di raffreddamento del conflitto stabilite nell'accordo di settore. In proposito, la Commissione ha ribadito (v. ad esempio delibera n. 98/296 del 28 maggio 1998, ATAC-COTRAL / RSU Rieti e Fiumata) l'orientamento secondo il quale le clausole dell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991 per il settore del trasporto locale, relative alle procedure preventive di mediazione e di raffreddamento dei conflitti (art. 2) ed ai limiti di titolarità per la proclamazione degli scioperi (art. 3, lettera b)) non possono ritenersi inserite nel corpo della disciplina delle prestazioni indispensabili con valenza normativa generale ed agli effetti dell'applicazione della legge n. 146 del 1990 (art. 1 comma 2, art. 2 comma 1, art. 13 comma 1 lettere a) e c). Infatti, si tratta di clausole obbligatorie che impongono regole vincolanti soltanto alle parti dell'accordo (stipulanti od aderenti) con conseguente responsabilità risarcitoria. Ovviamente ne è auspicabile la valorizzazione, quali utili strumenti indiretti di contemperamento fra il diritto di sciopero ed i diritti costituzionali degli utenti (ATAC COTRAL Roma n. 98/617 del 1.10.1998)

Rigorosa attenzione la Commissione ha rivolto alla garanzia del servizio erogato ad utenze particolari. Con riferimento, ad esempio, all'astensione dal servizio di "scuola bus", è stato ribadito l'obbligo per le organizzazioni

sindacali che proclamano lo sciopero del rispetto delle regole legali e contrattuali di esercizio del diritto di sciopero (ATAC COTRAL Roma n. 98/715 del 29.10.1998).

In relazione alle modalità di adesione agli scioperi nazionali da parte di organizzazioni sindacali, la Commissione ha sottolineato che l'adesione di un'Organizzazione sindacale ad un'azione di sciopero, precedentemente indetta da altro sindacato, deve avvenire nel rispetto del termine di preavviso. L'adesione, difatti, comportando una modifica del numero degli aderenti alla protesta e, quindi, delle dimensioni della stessa - deve essere portata a conoscenza dell'Azienda in tempo utile a consentire a questa di adottare le misure organizzative opportune. Tale termine, nel sistema della l. n. 146/1990, non può essere inferiore a dieci giorni (v. ATM Milano n. 98/767 del 5.11.1998).

Sono valutati negativamente anche gli scioperi di durata inferiore alla giornata e frazionati in due periodi. Infatti, essi violano l'art.3, lettera d dell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991 sullo sciopero nel settore del trasporto locale, nel quale si prevede che "gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgono in unico periodo di ore continuative, tenuto conto della necessità in presenza di turni di assicurare la maggiore partecipazione dei lavoratori interessati" (v.ATAC COTRAL Roma n. 98/556 del 3.9.1998 e anche SSIT Spoleto n.98/876 del 10.12.1998)

Sempre con riguardo alle modalità di effettuazione dello sciopero, è stato valutata negativamente l'astensione consistente nella ritardata partenza dei mezzi di trasporto rispetto all'orario ordinario, in quanto viola le prescrizioni legali e convenzionali in materia di predeterminazione della durata delle azioni di lotta. Esse impongono la precisa delimitazione in un arco di tempo oggettivamente circoscritto dell'astensione dal lavoro e non consentono, invece, proclamazioni riferite ad orari di inizio delle singole corse, con conseguente incertezza sull'ampiezza dello sciopero ed effetti moltiplicativi del disservizio destinati a scaricarsi sull'utenza (Gest. Gov. Ferr. Circumetnea Catania n.98/874 del 10.12.1998).

E' da ricordare, infine, che la Commissione con riferimento all'art.3 lett.a) dell'accordo nazionale che impegna "le strutture nazionali, regionali e territoriali competenti" a non proclamare scioperi "in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza", ha valutato negativamente gli scioperi indetti in due occasioni: la manifestazione religiosa dell'Ostensione della Sacra Sindone a Torino (AMT Torino n. 98/735 del 29.10.1998) e la manifestazione culturale del Festival dei due Mondi di Spoleto (SSIT Spoleto n.98/876 del 10.12.1998).

Le richieste di riesame avanzate sono state nella quasi totalità dei casi respinte per carenza di motivazione. In un caso la delibera adottata è stata revocata trattandosi, come è risultato in sede di riesame, di sciopero effettuato esclusivamente da personale addetto ad attività non pertinenti direttamente al servizio di trasporto (ATAC COTRAL Roma n. 98/598 del 24.9.1998). In un altro caso (CAT Massa Carrara n. 98/446 del 2.7.1998) la delibera precedentemente adottata è stata revocata solo limitatamente ad uno degli scioperi proclamati illegittimamente per il motivo che in sede di riesame l'organizzazione sindacale ha prodotto il documento attestante, per quello sciopero, la tempestività della revoca.

16.2.2.3. Attività consultiva.

Con riferimento a quanto previsto dall'art. 13, lett. b), l. n. 146/1990, la Commissione ha espresso il suo giudizio su alcune questioni interpretative.

In ordine al quesito: se il datore di lavoro possa emanare, durante il periodo di franchigia -periodo in cui è vietato ai lavoratori dalla legge 146/90 indire lo sciopero - disposizioni peggiorative rispetto a precedenti accordi sindacali, la Commissione ha richiamato la proposta di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel servizio di trasporto ferroviario del 22 gennaio 1998

n.98/8 nella quale si dispone che "nei periodi di franchigia l'azienda si asterrà dall'intraprendere iniziative atte a turbare significativamente il normale funzionamento delle relazioni industriali". Ha, pertanto, ammesso che nel valutare l'eventuale comportamento tenuto dalle organizzazioni sindacali nel periodo di franchigia, la Commissione possa considerare anche le cause di insorgenza del conflitto di cui all'art. 13 lett. c) e, quindi, anche i comportamenti tenuti dai datori di lavoro contrari ai doveri di correttezza nelle relazioni industriali in quanto alterino l'equilibrio del contemperamento tra diritti costituzionali (AMT Verona-RdB Cub n. 98/291 del 21.5.1998).

In tema di applicazione, nel servizio di trasporto extraurbano, dell'articolazione del servizio garantito su due fasce orarie di complessive sei ore, come previsto dall'accordo nazionale, la Commissione ha sottolineato la possibilità di superare eventuali difficoltà, facendo ricorso alla previsione dell'art. 3 lett. i) dell'accordo del 7 febbraio 1991. Quest'ultima consente, nel caso di servizi a lunga percorrenza, la definizione di particolari "criteri, procedure e garanzie" - in relazione alle caratteristiche del servizio erogato dall'azienda - per la individuazione delle prestazioni indispensabili da assicurare in occasione di sciopero (ARST Cagliari-Fit Cisl Sardegna n. 98/287 del 21.5.1998).

Su richiesta della organizzazione sindacale CNL, la Commissione ha ribadito l'orientamento secondo il quale il datore di lavoro, in caso di valutazione negativa del comportamento delle RSU, è tenuto ad applicare la sospensione per un mese dei contributi sindacali dovuti dai dipendenti iscritti alle associazioni sindacali componenti la RSU. Ha tuttavia precisato che tale interpretazione è relativa " ai casi in cui viene in gioco una RSU sostanzialmente organizzata e conformata secondo le regole previste, in aderenza al Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993, dall'Accordo interconfederale del 1° dicembre 1993". Non trova attuazione, pertanto, là ove si applicano ccnl che non recepiscano, in materia, quanto disposto dall'Accordo stesso: in tali casi vanno comunque applicate nei confronti delle organizzazioni sindacali che hanno presentato liste e fatto eleggere propri candidati nelle elezioni per la formazione della RSU, o che comunque vi si trovino rappresentate. Le singole organizzazioni sindacali possono sottrarsi alle conseguenze di eventuali comportamenti illegittimi decisi e posti in essere dalla RSU, esplicitamente dissociandosene attraverso il voto negativo dei propri eletti (o designati) ovvero attraverso il contrario parere tempestivamente emanato dagli organi associativi territorialmente competenti dipendenti (CNL-Federtrasporti n. 98/293 del 28.5.1998).

Sempre in materia di sanzioni, la Commissione ha precisato che, nel rispetto del principio di proporzionalità nell'irrogazione delle sanzioni, principio da applicarsi anche alle c.d. sanzioni collettive, il calcolo dei contributi sindacali da versare all'INPS deve essere individuato tenendo presenti gli iscritti all'organizzazione sindacale che risultano interessati, sulla base di quanto oggettivamente rilevabile dall'atto di proclamazione, dall'astensione illegittima. Ha, altresì, specificato che l'entità della sanzione, e quindi l'individuazione da parte del datore di lavoro dell'importo dei contributi sindacali da versare all'INPS, va commisurata agli iscritti al sindacato al momento dell'astensione illegittima. (Gest. Gov. Ferr. Suzzara-Ferrara n. 99/199 del 18.3.1999).

16.2.3 Osservazioni conclusive.

A fronte di una conflittualità quantitativamente rilevante nel settore, aumenta tuttavia il numero delle archiviazioni disposte dalla Commissione, di proclamazioni di scioperi che non presentano violazione della disciplina legale e contrattuale dell'esercizio del diritto di sciopero. Pertanto, il disagio degli utenti conseguente all'alto numero di scioperi sembra trovare parziale compensazione nel maggior rispetto, da parte di tutte le sigle sindacale, delle regole convenute.

A questo proposito, si può peraltro ritenere che le audizioni di cui si è detto sopra - tenutesi presso la Commissione, allo scopo di addivenire alla revisione dell'accordo di settore del 7 febbraio 1991 - abbiano esercitato, sia pure in via subordinata, una funzione pedagogica e di sensibilizzazione verso le parti

sociali. E' stato possibile, difatti, nel corso delle audizioni con le aziende e le strutture sindacali regionali sollecitare le parti a concludere gli accordi di definizione delle prestazioni indispensabili e chiarire aspetti della disciplina di settore che necessitavano di delucidazioni, in particolare per ciò che riguarda il servizio di trasporto extraurbano, l'intervallo tra azioni di sciopero, i servizi dedicati a utenze privilegiate (disabili, studenti).

16.3 Trasporto ferroviario

16.3.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Il periodo esaminato è caratterizzato dal progressivo "rodaggio" della proposta della Commissione approvata all'inizio del 1998.

Un rodaggio che si può considerare, a distanza di un periodo congruo, sostanzialmente concluso, anche se con il persistere di problemi di natura soggettiva ed oggettiva.

La proposta, per alcuni versi, non ha ridotto conflitti di riconoscimento, tipici delle Organizzazioni incardinate in determinati segmenti professionali.

Alcune Organizzazioni hanno così confermato di alimentare un contenzioso, ormai annoso, sulla durata degli scioperi e sulle prestazioni indispensabili da garantire.

Sul primo versante, si ripetono periodicamente i tentativi dell'Organizzazione sindacale UCS di proclamare scioperi di durata superiore alle 24 ore, chiaramente insopportabili per gli utenti.

Sul secondo, si continua a perseguire il disegno di delimitare l'entità dei servizi minimi, soprattutto in riferimento alla questione – più volte affrontata dalla Commissione – dell'arrivo a destinazione dei treni comunque partiti : un principio di certezza fissato a garanzia degli utenti.

Una delle nuove regole introdotte dalla proposta – quella della cosiddetta 'rarefazione oggettiva', ossia l'obbligo di rispettare, tra diverse azioni di lotta, un intervallo di tempo di, almeno, dieci giorni, anche quando gli scioperi sono proclamati da soggetti diversi e quando tali azioni di lotta siano in grado di incidere in modo significativo sul servizio – ha avuto un'attuazione non priva di ostacoli. Si è infatti assistito a due tendenze speculari. Da parte dell'azienda, si tende a forzare l'interpretazione di questa regola, generalizzandola, ben oltre il criterio della portata sistemica del conflitto locale previsto o attuato. Da parte dei sindacati si va in direzione di un suo fraintendimento o minimizzazione.

In realtà, una corretta applicazione di questa regola si innesta all'interno di uno dei punti critici dei conflitti nel trasporto ferroviario, che è la moltiplicazione – spesso non controllata dal centro – degli scioperi locali. La esigenza di una rarefazione dei conflitti come risposta ad una frammentazione, che ha radici in microrealtà particolaristiche, viene dunque rafforzata.

C'è anche da considerare che molte strutture locali di sindacati appaiono poco informate e, soprattutto, aggiornate sulle nuove regole: ciò appare come un ostacolo ad una piena ed efficace attuazione della proposta.

Né, d'altra parte, le Ferrovie sembrano sempre aiutare il lavoro della Commissione giacchè le comunicazioni degli scioperi e le denunce di violazioni sono poco chiare e, spesso, neanche complete. Tutto ciò contribuisce a non ridurre l'incertezza dei dipendenti e, indirettamente, degli utenti.

16.3.2 Valutazione ex art.13 lett.c).

La Commissione ha adottato numerose delibere di valutazione negativa in quanto in tali casi le Organizzazioni sindacali non hanno garantito le prestazioni indispensabili.

E' una tendenza già segnalata nella precedente relazione ma, ormai, sembra quasi una prassi consolidata, che alcune sigle sindacali affermino, esplicitamente, di voler garantire le prestazioni indispensabili previste in accordi mai valutati idonei dalla Commissione.

Inoltre, nella quasi totalità dei casi, i sindacati proclamanti hanno rifiutato di far arrivare a destinazione i treni partiti durante l'azione di lotta (cfr. delibere nn. 98/560 del 3.9.1998; 98/625 del 1.10.1998; 98/626 del 1.10.1998; 98/742 del 29.10.1998; 98/843 del 3.12.1998; 98/893 del 17.12.1998; 99/167 dell'11.3.1999, per indicarne solo alcune). In particolare, spesso, nelle cd. "norme tecniche" allegate all'atto di proclamazione, le Organizzazioni sindacali prevedono "l'ora cuscinetto" che, di fatto, rappresenta solo un modo per non garantire l'arrivo a destinazione dei treni.

La Commissione ha, nelle delibere indicate, sempre posto in evidenza che l'unico atto idoneo cui far riferimento per l'individuazione delle prestazioni indispensabili è la proposta della Commissione adottata con delibera il 22 gennaio 1998, ma sono numerose le proclamazioni, nelle quali si afferma esplicitamente di garantire prestazioni contenute in altri accordi, mai giudicati idonei dalla Commissione.

In alcune delibere, la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle Organizzazioni sindacali che hanno annunciato la proclamazione di scioperi in violazione del punto 3.21 della proposta della Commissione, nella quale è stabilito che la proclamazione deve avere ad oggetto una singola azione di lotta e che gli scioperi successivi potranno essere proclamati solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedente (cfr. delibere nn.98/890 del 17.12.1998; 98/808 del 26.11.1998; 99/195 del 18.3.1999).

In particolare, la Commissione, in una delibera (cfr. delibera n. 98/760 del 5.11.1998), non ha espresso una valutazione negativa, seppure si fosse in presenza della ricordata violazione, poiché lo sciopero era stato proclamato poco tempo dopo l'entrata in vigore della proposta della Commissione del 22 gennaio 1998 e quindi ha ritenuto la non completa conoscenza di quest'ultima. Nelle successive delibere ha ricordato alle Organizzazioni sindacali proclamanti la citata norma facendo presente che essa trova applicazione anche al personale addetto ai servizi del settore del trasporto ferroviario collegati da un nesso di strumentalità tecnica ed organizzativa con la circolazione dei treni passeggeri. Infatti, le Organizzazioni proclamanti, spesso, sottolineano che gli scioperi, riguardando i soli settori della manutenzione, non influiscono sul traffico ferroviario locale e nazionale e pertanto, non si verificano sensibili disagi all'utenza.

Poche ormai sono le delibere di valutazione negativa per il mancato rispetto del termine di preavviso. Si può osservare che spesso tale violazione avviene più per disguidi di "ordine tecnico" (ad esempio per non aver riformulato la proclamazione dopo una precedente sospensione) che per una effettiva ignoranza della norma che disciplina il termine di preavviso. (cfr. delibere nn. 98/891 del 17.12.1998; 99/162 dell'11.3.1999).

Un esiguo numero di delibere ha avuto ad oggetto la valutazione di scioperi riguardanti il personale addetto alla manutenzione delle sottostazioni elettriche. In questi casi l'Azienda ha insistito nel dire che le prestazioni garantite erano insufficienti e che gli scioperi mettevano comunque a repentaglio la sicurezza delle linee ferroviarie. La Commissione ha ribadito che in presenza di prestazioni minime individuate dalla Azienda e garantite dai lavoratori durante lo sciopero, non è legittimo valutare negativamente il comportamento delle Organizzazioni sindacali e che pertanto una contestazione così generica non può essere considerata rilevante.

Infine, durante il periodo in esame sono state valutate dalla Commissione diverse richieste di riesame di delibere già approvate dalla Commissione. In molti casi tali richieste di revoca (cfr. delibera n.98/630 del 1.10.1998), sono

state respinte in quanto carenti di adeguata motivazione, o anche perché i richiedenti avevano addotto una serie di motivazioni del tutto pretestuose.

In un caso, in particolare, si chiedeva la revoca della delibera di valutazione negativa relativamente ad uno sciopero di due ore durante il quale le Organizzazioni sindacali proclamanti non avevano garantito le prestazioni minime indispensabili. La motivazione addotta dal sindacato è stata che l'aver garantito il ricovero nella prima stazione ferroviaria abilitata ai treni che nell'ora dell'inizio dello sciopero si trovassero in linea e la ripresa della corsa al termine dello sciopero, sempre ad avviso del sindacato proclamante, avrebbe semplicemente significato ritardare di un'ora il loro arrivo a destino e non, viceversa, aver interrotto il viaggio, come contestato dalla Commissione.

In realtà, come chiarito nella ricordata delibera, l'aver garantito il ricovero nella prima stazione abilitata ha di fatto interrotto il viaggio dei treni che, al momento dell'inizio dello sciopero erano in circolazione, laddove la Commissione richiede che i treni partiti prima o durante lo sciopero debbano raggiungere la stazione di destinazione in condizioni di sicurezza e normalità.

16.3.3 Osservazioni conclusive.

Accanto ai tradizionali filoni di conflitto, che spesso confluiscono in rivi locali, emergono nuove tensioni. Ed è probabile che queste contribuiranno a mantenere alta la conflittualità, anche se non mancano richieste di una maggiore 'concertazione' tra le parti come risposta cooperativa ai problemi di drammatica riorganizzazione che l'azienda dovrà affrontare.

Si intravede una ripresa di conflitti nazionali legati non più alla classiche dinamiche contrattuali, ma ai notevoli cambiamenti aziendali, che stanno traducendosi – con difficoltà e resistenze- in piani di rigore e rilancio.

Un primo segnale in questo senso è stato lo sciopero, proclamato dalla maggioranza delle sigle sindacali, per lo scorso 12 aprile. Uno sciopero che però delinea anche elementi nuovi di accorpamento tra i sindacati nell'azione conflittuale e, anche, la frattura del sindacalismo confederale, una frattura che forse potrà approfondirsi in relazione ai possibili sviluppi dei prossimi mesi.

Proprio questi sviluppi, legati ai progetti di profonda ristrutturazione del servizio ferroviario, potranno comportare un aggravamento della conflittualità. L'esigenza di un accordo sottoscritto fra le parti, in ordine alla garanzia delle prestazioni indispensabili e alle modalità di esercizio del conflitto, si farà ancora più pressante. La Commissione a questo proposito ha in più occasioni ribadito il proprio impegno per favorire il raggiungimento di un tale accordo. Un accordo che, è auspicabile, possa essere agevolato dalla sottoscrizione del "Patto delle regole" del dicembre 1998, da parte di tutti i soggetti sindacali rilevanti del settore ferroviario.

16.4 Trasporto aereo.

16.4.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Durante il periodo in oggetto, il quadro generale sulla conflittualità nel trasporto aereo, non ha subito sensibili variazioni quantitative, ma, osservato nel dettaglio, presenta degli spostamenti all'interno delle varie componenti nelle quali il settore si articola.

Si deve infatti rilevare un aumento della conflittualità cd. "bianca" nel settore del controllo del volo, e cioè un incremento delle agitazioni proclamate ma non effettuate. Rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, infatti si è registrato un considerevole aumento delle archiviazioni dei casi sottoposti all'attenzione della Commissione di Garanzia. Le ragioni dell'aumento delle pratiche archiviate sono riconducibili sostanzialmente a due fattori, l'uno inerente all'organizzazione interna della Commissione, l'altro strettamente connesso all'introduzione di una nuova fonte pattizia di regolamentazione del settore. Da un lato, durante la fase di screening, si è definitivamente instaurata la prassi

di attendere qualche giorno prima di attivare i procedimenti relativi a proclamazioni che presentino caratteri di illegittimità, il che ha consentito di non intervenire su scioperi revocati anche all'ultimo momento ma per ragioni "giustificabili" (ipotesi molto frequente nel settore in esame). D'altro canto, l'accordo sottoscritto tra ENAV e sindacati dei controllori di volo il 19 maggio 1998 (valutato idoneo solo in parte dalla Commissione, v. infra), che proceduralizza la fase di raffreddamento delle vertenze in ambito locale e nazionale, ha avuto come effetto una anticipazione dei tempi relativi alla proclamazione ed alla revoca degli scioperi. La revoca tempestiva sottrae questi ultimi al procedimento di valutazione ex art.13, lett.c) della legge n.146/1990 da parte della Commissione. E' prevedibile che l'aumento delle archiviazioni relative agli scioperi revocati tempestivamente determinerà nei prossimi mesi una riduzione delle delibere di insussistenza dei termini per una valutazione negativa.

Si deve, tuttavia, registrare, per lo meno nel settore del controllo del volo, il persistente ricorso ad un uso strumentale della proclamazione e dell'effetto annuncio, più volte denunciato dalla Commissione nel corso delle audizioni con le parti interessate.

Il menzionato accordo di maggio ha peraltro determinato un calo della conflittualità a livello nazionale, ma non ha influenzato se non nei tempi e modi ai quali si è accennato in precedenza, la conflittualità a livello di CRAV, CAV e CAAV. In queste sedi le cause di insorgenza del conflitto sono legate a problemi di organizzazione del lavoro circoscritti all'ambito territoriale interessato dallo sciopero.

Per il settore aeroportuale la ridefinizione della distribuzione del traffico, determinata dall' intervento dell'allora Ministro dei Trasporti Burlando (con il quale si è disposto lo spostamento di un consistente numero di voli da Roma-Fiumicino a Milano Malpensa), ha prodotto un concentrazione della conflittualità sugli scali milanesi, maggiormente coinvolti nell'operazione. La conflittualità è stata accentuata anche dal fatto che in quelle sedi operano sindacati autonomi molto attivi (in particolare Sanga Cub e Sulta Cub). Le possibili ripercussioni sul servizio di trasporto aereo - prevedibili vista la centralità delle sedi di Linate e Malpensa rispetto al sistema di trasporto aereo - sono state in alcuni casi arginate ricorrendo alla precettazione ed all'ordinanza di differimento da parte delle Autorità competenti.

Per ciò che attiene, infine, ai vettori aerei, si deve notare che le compagnie concorrenti con quella di bandiera (AIRONE, MINERVA AIRLINES, LAUDA AIR) registrano al loro interno una certa conflittualità, che, però, raramente è in grado di produrre disfunzioni nel servizio, o perchè le agitazioni vengono revocate, o perchè gli effetti di queste ultime sono trascurabili e non determinano una menomazione delle prestazioni indispensabili garantite.

Rimane ancora alto il livello della conflittualità in uno dei fondamentali servizi cc.dd. strumentali del settore del trasporto e della navigazione aerea: i servizi di conduzione e manutenzione dei sistemi di controllo RADAR, attualmente gestiti dalla Vitrociset S.p.a..

Si tratta, come è noto, di una azienda - i cui dipendenti sono inquadrati nel CCNL dei metalmeccanici - svolgente attività di manutenzione e conduzione dei sistemi di controllo al volo, per conto di ENAV, con contratto di appalto soggetto a rinnovo periodico. In tale azienda, purtroppo, non è stato raggiunto, a tutt'oggi, uno specifico accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, data, principalmente, la difficoltà di prospettare una limitazione del servizio, almeno, per quel che riguarda l'attività di conduzione degli impianti, e vista anche la debole posizione contrattuale di soggetto appaltatore della Vitrociset, nei confronti dell'appaltante ENAV, il quale potrebbe, alla scadenza, non rinnovare più il contratto e scegliere un altro contraente.

In tale segmento del settore aereo, è stata a suo tempo estesa (delibere 13 ottobre 1994, 30 maggio 1996) l'applicazione della proposta della

Commissione del 23 giugno 1994, nella parte in cui essa prevede la garanzia dello svolgimento del servizio di navigazione aerea in condizioni di assoluta sicurezza, in ossequio agli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese. Di conseguenza, (così come accade per altri servizi strumentali, ad es. vigili del fuoco) il servizio di assistenza tecnica al volo deve essere garantito interamente, ferma restando alle autorità competenti ogni decisione sui voli che devono, eventualmente, essere cancellati in costanza dello sciopero dei dipendenti Vitrociset. Le organizzazioni sindacali non hanno accettato la proposta della Commissione, subordinandone il rispetto ad una effettiva riduzione dei voli in occasione degli scioperi proclamati nell'azienda Vitrociset.

Ciò ha determinato una decisa prevalenza di valutazioni negative in occasione delle -come si è detto- frequenti astensioni dal lavoro. Il perdurare delle situazioni di tensione ha spinto la Commissione a riprendere le audizioni con le parti e a reiterare gli inviti a definire una disciplina concordata, tutti, purtroppo, ancora senza esito. Un elemento di novità è comunque sembrato emergere in occasione dell'ultima audizione del 10 febbraio 1999, allorché, sia da parte aziendale, sia da parte sindacale è stata rappresentata la disponibilità a sperimentare forme di sciopero alternativo (virtuale), con la prestazione per intero del servizio di assistenza tecnica, riservando il ricorso alle forme "classiche" di sciopero, con astensione dal servizio, solo per quelle vertenze nazionali riguardanti, complessivamente, la categoria (in pratica il rinnovo del CCNL dei metalmeccanici). In attesa che tale ipotesi venga sviluppata dalle parti, rimane comunque ferma l'intenzione della Commissione di risolvere la vicenda, colmando, nel caso di prolungata inerzia delle parti (con una propria iniziativa di proposta ex art.13 lett.a) legge 146/1990, da avanzare alle parti, prima della scadenza del mandato) le lacune della regolamentazione attuale.

16.4.2. Delibere.

16.4.2.1. Valutazioni ex art. 13, lett. a).

Con riguardo al settore del controllo del volo si deve segnalare la delibera n.98/606 del 10 ottobre 1998 con la quale la Commissione ha espresso le sue valutazioni in relazione all'accordo sulle prestazioni indispensabili raggiunto il 19 maggio 1998 tra l'ENAV e quasi tutti i maggiori sindacati che rappresentano i controllori di volo. Tale disciplina concordata, si basa sui contenuti di una precedente intesa sulle prestazioni da garantire raggiunta il 20 marzo 1998 (alla quale si è dato ampio risalto nella relazione ai Presidenti delle Camere 1 maggio 1997 - 30 aprile 1998). La Commissione ha espresso un sostanziale apprezzamento per i contenuti relativi alla fase di prevenzione e di raffreddamento dei conflitti, ma ha segnalato gravi carenze in ordine alle disposizioni che regolano le modalità di proclamazione e di effettuazione dello sciopero. La Commissione, nella medesima delibera, ha indicato alle parti una serie di interventi additivi rispetto ai contenuti dell'accordo, con riguardo in particolare agli intervalli oggettivi e soggettivi tra azioni di sciopero. Il problema che un eventuale accordo sul settore del controllo del volo dovrebbe risolvere, è, infatti quello di prevedere una disciplina che impedisca l'addensamento tra azioni di sciopero che interessino più centri di controllo e che nel loro insieme siano in grado di provocare una paralisi del servizio. A tal fine una disciplina concordata dovrebbe tener conto del fatto che gli scioperi in alcuni centri (i CRAV ed i CAV di Milano e di Roma) per il volume di traffico che quelle sedi gestiscono, devono essere considerati alla stregua di scioperi nazionali.

Il termine assegnato alle parti dalla Commissione per il raggiungimento di un nuovo accordo è, tuttavia, ampiamente scaduto e dunque prende corpo la possibilità di un intervento unilaterale da parte della Commissione.

16.4.2.2. Valutazioni ex art. 13, lett.c).

Durante il periodo in esame la Commissione ha avuto modo di intervenire nel settore del trasporto aereo e nei servizi ad esso strumentali in circa 80 occasioni: in 67 con delibere di valutazione di comportamenti, suddivise tra valutazioni negative (35) e delibere assolutorie (32). In un caso (n. 98/334

del 16 giugno 1998) la Commissione ha adottato la formula "ritiene nel caso di specie di non procedere ad una valutazione negativa". Si segnala un solo caso di accoglimento di richiesta di riesame relativo ad una astensione dei VV. del Fuoco.

Si segnalano le delibere assolutorie: n.98/242 per il rilievo dato alle cause di insorgenza del conflitto (abuso del ricorso alle prestazioni straordinarie) nella valutazione del comportamento sindacale; n.98/272 per il riferimento al contemperamento tra diritti di rango costituzionale; n. 98/536 del 23 luglio 1998 per la considerazione che la "non pretestuosità" della revoca di una prima azione di sciopero giustifica la non valutazione negativa della seconda di durata superiore alle 4 ore; n. 98/830 del 3 dicembre 1998 per il rilievo che la violazione di una clausola contrattuale che limita la titolarità a proclamare uno sciopero non può costituire motivo di valutazione negativa da parte della Commissione, in quanto la clausola ha portata meramente obbligatoria..

Tra le delibere di valutazione negativa si segnala la n.98/369 del 25 giugno 1998 con la quale la Commissione ha affermato l'inconferenza del rilievo della mancanza in concreto di ricadute operative rispetto alla valutazione dei profili di illegittimità dello sciopero. .

16.4.2.3. Attività consultiva

Con delibera n. 98/546 del 23 luglio 1998, la Commissione ha espresso parere positivo sull'applicabilità al lavoro straordinario ed alle reperibilità delle regole sul preavviso, sulla predeterminazione della durata e sulla garanzia delle prestazioni indispensabili.

16.4.2.4. Altri interventi

In alcune occasioni la Commissione ha utilizzato lo strumento della valutazione ex art.13, lett. c) per indirizzare alcuni moniti alle parti, sia sindacali che datoriali:

con delibera n.98/332 del 18 giugno 1998 ha invitato l'ENAC ad informare tempestivamente l'utenza delle agitazioni proclamate; con delibera n.98/372 del 25 giugno 1998 ha invitato l'azienda ad attivare tempestivamente le procedure di raffreddamento della vertenza e con delibera n.98/824 del 3 dicembre 1998 ha invitato le Organizzazioni sindacali a non usare opportunisticamente il meccanismo revoca/proclamazione.

Sempre nell'ambito di delibere di valutazione ex art.13, lett.c), la Commissione ha invitato le parti a raggiungere un accordo sulle prestazioni indispensabili: si citano a tal proposito le delibere n. 98/361 del 25 giugno 1998 e 98/474 del 16 luglio 1998 (con riferimento al servizio di catering); n.98/338 del 2 luglio 1998 (con riferimento al servizio di ristorazione); n.98/786 del 19 novembre 1998 (con riferimento all'attività di manutenzione dei radars).

Infine una tipologia di intervento spesso utilizzata dalla Commissione nell'ambito dell'attività di prevenzione dei conflitti è quella delle delibere di invito a revocare le azioni di sciopero, spesso in ragione di un addensamento in grado di ledere i diritti costituzionalmente garantiti degli utenti.

Nel periodo in oggetto si segnalano le delibere: n.98/356 del 25 giugno 1998; n.98/387 del 2 luglio 1998; n.98/750 del 5 novembre 1998; n.98/775 del 22 novembre 1998 e 99/202 dell'8 aprile 1999.

16.4.3. Osservazioni conclusive.

Nel periodo in esame la Commissione ha dato seguito alle iniziative intraprese già nell'anno 1997/98, volte alla promozione di accordi specifici per i singoli settori nei quali si articola il servizio. La Commissione, infatti, avendo sperimentato l'inadeguatezza della proposta unitaria sul settore aereo del 24 giugno 1994, che, come già era stato segnalato nella relazione dello scorso

anno, non si adatta perfettamente a tutte le articolazioni del servizio ed in particolare a quelle strumentali (pulizie negli scali, manutenzione dei radars, catering), ha adottato alcune iniziative che si collocano su binari paralleli. Da un lato ha invitato le parti a raggiungere un accordo. Dall'altro ha organizzato una serie di audizioni finalizzate a rimuovere gli eventuali ostacoli al raggiungimento degli auspicati accordi. A questo proposito si devono ricordare i tentativi di conciliazione per i Vigili del Fuoco (audizioni del 16 settembre con Civilavia e del 15 ottobre 1998) e per l'Enav (audizioni del 12 ottobre 1998 e del 10 febbraio 1999).

Anche la trattativa per una intesa che riguardi lo sciopero dei vigili del fuoco che prestano servizio nelle sedi aeroportuali è in fase di stallo, nonostante il Ministero dei Trasporti abbia manifestato una certa disponibilità ad atteggiarsi a "parte" di un eventuale accordo. A tal proposito si deve ricordare che, sotto il profilo contrattuale, la controparte naturale dei Vigili del Fuoco è unicamente il Ministero dell'Interno, ma che, in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nelle sedi aeroportuali, controparte necessaria diviene anche il Ministero dei Trasporti. Pur senza ripetere quanto già espresso nella relazione del precedente anno, occorre ricordare che il Ministero dei Trasporti, come ha già fatto in alcune occasioni, potrebbe disattendere un eventuale accordo tra Ministero dell'Interno e Vigili del Fuoco, non ritenendosi vincolato ad esso nella parte relativa all'operatività aeroportuale e dunque ai voli da effettuare. E' dunque evidente che soltanto sottoscrivendo un accordo specifico sulle prestazioni indispensabili, il Ministero dei Trasporti si vincolerebbe a garantire le tipologie e le percentuali di voli individuati dall'accordo medesimo, accettando le conseguenze concordate con il Ministero dell'Interno ed i rappresentanti sindacali dei Vigili del Fuoco.

Non si può omettere, a questo punto, un cenno al "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti" concertato tra le Confederazioni dei datori di lavoro e le Confederazioni sindacali dei lavoratori il 23 dicembre 1998, che ha trasversalmente interessato tutte le categorie dei trasporti e dunque anche il trasporto aereo. In particolare, la parte finale del patto, ai punti dal 6.1 in poi, ha affrontato una serie di questioni (rarefazione, intervallo oggettivo, effetto annuncio, concomitanza) che ineriscono direttamente alla materia degli scioperi nei trasporti, in particolare in quello aereo, modificando una disciplina già di per sé molto complessa in quanto risultato di sedimentazioni successive. Non essendo questa la sede per esprimere valutazioni, ci limitiamo a segnalare il problema, che è stato, peraltro sollevato dalle stesse parti sindacali e datoriali durante gli incontri avuti con la Commissione di Garanzia.

17. Università e Ricerca.

17.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Nel periodo considerato dalla relazione, il settore Università – Enti di ricerca è stato caratterizzato da un livello estremamente basso di conflittualità.

Costituisce riprova di tale circostanza l'unica valutazione ex art. 13 lett. c) della Commissione, resa in relazione ad uno sciopero del personale dell'Agenzia Nazionale Protezione ed Ambiente (ANPA) (cfr. delibera n. 98/335 del 18 giugno 1998).

E' da rilevare, peraltro, che, proprio nella fase finale del periodo considerato, una causa di possibile riacutizzazione della conflittualità è rappresentata da alcuni progetti di legge di riorganizzazione dello stato giuridico del personale docente delle Università.

In relazione all'andamento dell'iter di approvazione dei progetti, già nel marzo 1999 si è assistito alla proclamazione ed effettuazione di alcune giornate di sciopero da parte di molte organizzazioni sindacali della categoria. A causa delle modalità di effettuazione dello sciopero contenute nella proclamazione, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione ex art. 13 lett. c), al

momento, comunque, non ancora concluso.

17. 2 Delibere.

17.2.1 Valutazione ex art. 13 lett. a).

L'impegno delle parti è stato rivolto prioritariamente alla definizione di regole convenzionali di individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

Per quanto riguarda il personale docente delle università, va rilevato che permane l'assenza di una disciplina convenzionale nazionale di riferimento valutata idonea dalla Commissione, con la conseguenza che la quest'ultima continua a far riferimento alla propria proposta di prestazioni indispensabili adottata con delibera n. 206/3 dell'11 gennaio 1996.

Questo rimane lo stato della materia, nonostante che, in occasione di un'audizione specificamente dedicata al tema e svoltasi presso la sede della Commissione in data 6 maggio 1998, si fosse raggiunto un largo consenso di massima tra i partecipanti sulla necessità di elaborare linee-guida per la conclusione di accordi di ateneo da parte della Conferenza Permanente dei Rettori delle Università Italiane (C.R.U.I.) e delle Organizzazioni sindacali nazionali di settore; linee-guida da sviluppare necessariamente negli accordi locali.

Tali linee-guida non sono ancora state sottoposte all'esame della Commissione per la necessaria valutazione di idoneità ex art. 13 lett. a).

Le novità più interessanti, per quanto riguarda la disciplina delle prestazioni indispensabili del personale docente delle Università, derivano invece dal livello locale, a proposito del quale deve sottolinearsi che la Commissione, con delibera n. 98/674 del 15 ottobre 1998, ha preso atto e dichiarato di approvare la deliberazione del Senato accademico dell'Università di Pisa del 9 dicembre 1997. Con quest'ultima si è integrata una precedente deliberazione dello stesso organo, decidendo di uniformarsi alla proposta della Commissione dell'11 gennaio 1996, in tema di necessaria garanzia, in caso di sciopero, del numero di appelli di esame ordinariamente previsti, pur con la precisazione che gli appelli previsti "dovranno essere svolti nella prima data possibile e, comunque, entro i successivi 14 giorni dalla data prevista".

Tale deliberazione costituisce il secondo esempio – dopo il "Regolamento dello sciopero del personale docente" adottato dall'Università di Salerno (cfr. delibera n. 97/477 del 10 luglio 1997) - di normativa locale valutata idonea dalla Commissione, in quanto ritenuta in grado di assicurare standards di prestazioni indispensabili non inferiori a quelli previsti nella proposta dell'11 gennaio 1996.

E' da ritenere, pertanto, che la Commissione, seguendo il proprio costante orientamento, farà applicazione degli standards previsti in tali atti in tutti i procedimenti di valutazione ex art. 13 lett. c), anche per i livelli e le sedi prive di specifico accordo.

Per quanto riguarda il personale non docente delle Università e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione, va ricordato come, nel periodo considerato dalla relazione, si sia valutato idoneo l'accordo nazionale del 3 dicembre 1996 relativo ai servizi minimi da garantire da parte del personale dell'area dirigenziale del comparto Università (delibera n. 98/355 del 18 giugno 1998).

Il rilevante lasso di tempo intercorso tra la sottoscrizione dell'accordo e la valutazione di idoneità si spiega con la richiesta formulata alle parti dalla Commissione, con delibera n. 97/676 del 23 ottobre 1997, di integrare detto accordo. Tale richiesta di integrazione è rimasta priva di riscontro ma a questa lacuna la Commissione ha supplito, in sede di valutazione definitiva di idoneità, attraverso una delibera interpretativa che impone comunque la garanzia, in caso di sciopero, di tutti i servizi essenziali previsti nell'accordo in

vigore per il personale non dirigenziale delle Università. Ciò per l'evidente nesso funzionale che lega le prestazioni rese dai dirigenti e quelle rese dal personale di qualifica non dirigenziale per assicurare un livello di prestazioni omogeneo.

La Commissione è stata, inoltre, chiamata dall'ARAN a pronunciarsi in via interlocutoria sulle ipotesi di accordo nazionale sui servizi minimi del personale ricercatore e tecnologo del Comparto Enti di ricerca e sperimentazione siglato il 16 ottobre 1997, nonché sull'ipotesi di accordo dell'area della dirigenza dello stesso comparto, siglato in data 3 dicembre 1996.

In entrambi i casi la Commissione ha valutato favorevolmente, anche se con osservazioni, le ipotesi di accordo (delibere nn. 98/357 del 25 giugno 1998, per il personale ricercatore e tecnologo e 98/358 del 25 giugno 1998, per il personale dell'area dirigenza).

In particolare, per quanto riguarda l'ipotesi di accordo relativo al personale ricercatore e tecnologo, è stata apprezzata l'introduzione di una clausola in tema di intervallo tra azioni di sciopero successive.

Per quanto riguarda gli accordi decentrati, va ricordato come la Commissione, con la delibera n. 98/563 del 10 settembre 1998, abbia valutato idoneo l'accordo di individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire, in caso di sciopero, da parte del personale tecnico-amministrativo dell'Università di Genova.

La circostanza merita di essere evidenziata, in quanto si tratta della prima valutazione di idoneità relativa ad accordi di tale tipo.

Ai fini del giudizio positivo della Commissione, decisivo è stato il rinvio alla proposta della Commissione per il personale docente (cfr. la già citata delibera n. 206/3 dell'11 gennaio 1996), per quanto riguarda la tipologia degli esami da garantire (incluso in essa anche gli esami di profitto oltre a quelli di diploma, di laurea, di specializzazione e di dottorato).

Lacunosi, sotto il profilo di individuazione delle prestazioni garantite, e, quindi, non valutati idonei, sono stati invece gli accordi decentrati di individuazione delle prestazioni indispensabili del personale non docente delle Università di Palermo (delibera n. 98/397 del 2 luglio 1998) e dell'Università di Modena (delibera n. 98/673 del 15 ottobre 1998).

Nel sub-settore degli Enti di ricerca e sperimentazione si sono avute le valutazioni di idoneità dell'accordo decentrato per l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, limitatamente all'aspetto dei contingenti di personale da esonerare in caso di sciopero - l'unico, peraltro, compiutamente disciplinato nell'accordo - (delibera n. 98/359 del 25 giugno 1998) e la valutazione di inidoneità dell'accordo relativo all'Istituto Nazionale della Nutrizione (delibera n. 98/816 del 3 dicembre 1998).

17.2.2 Valutazione ex art. 13 lett. c).

Come già accennato in precedenza, nel periodo preso in esame dalla relazione si è avuta una sola delibera di valutazione di comportamento (n. 98/335 del 18 giugno 1998), relativa ad un'azione di sciopero del personale in servizio presso l'ANPA.

Merita di essere ricordato come, nell'occasione, la Commissione si sia pronunciata sul tema degli intervalli tra gli scioperi nel settore Enti di ricerca e sperimentazione, rilevando che, pur non potendosi definire, in via generale, "congruo" un intervallo di 24 ore tra due azioni di sciopero successive, nel caso di specie si possa far valere in senso favorevole ai soggetti proclamanti la "novità della questione e particolare contesto organizzativo all'interno del quale è avvenuta la violazione", rappresentato dalla natura di ente di ricerca dell'ANPA, per il quale la regola sull'intervallo assume un rilievo attenuato ai fini della tutela delle prestazioni indispensabili.

17.3 Osservazioni conclusive.

Dai dati sopra esposti trovano conferma alcuni elementi caratteristici del settore Università – Enti di ricerca.

Innanzitutto, viene confermata la scarsa propensione al conflitto delle Organizzazioni di categoria, sia del personale docente sia del personale non docente, a favore, evidentemente, di una gestione negoziale della conflittualità.

In secondo luogo, si conferma una certa difficoltà a dare piena attuazione alle prescrizioni della l. n. 146/1990 in materia di accordi di individuazione delle prestazioni indispensabili, che rischiano di essere, per così dire, "risucchiati" in una sempre fluida concertazione fra amministrazioni e organizzazioni sindacali, mentre ragioni ben evidenti ne imporrebbero una definizione stabile e certa.

Il rilievo non vale tanto per il livello nazionale degli accordi relativi al personale non docente delle Università e degli enti di ricerca, quanto per tutti i livelli relativi al personale docente e per quelli decentrati di ateneo del personale non docente, per i quali si rilevano le maggiori lacune.

Per quanto, infatti, con riferimento all'esperienza sin qui intercorsa ed in una prospettiva di breve periodo nel futuro, il sistema "informale" di gestione delle relazioni sindacali in materia di prestazioni indispensabili – appena sopra descritto - si sia dimostrato, tutto sommato, efficace, non può sfuggire che esso è particolarmente esposto ad una grave crisi, in caso di peggioramento – per i motivi più vari – della qualità dei rapporti tra le parti.

Al contrario, è proprio in una situazione di conflittualità accentuata che un sistema di regole certe e preventive è in grado di fornire un livello di garanzie che equilibri informali ed instabili non possono pretendere di assicurare.

Per queste ragioni l'impegno della Commissione continua ad essere rivolto ad un completamento del processo attuativo della l. n. 146, attraverso la stipula e la valutazione di idoneità degli accordi – nazionali e decentrati – di individuazione delle prestazioni indispensabili non ancora raggiunti.

18. Beni di prima necessità.

18.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Nel settore Beni di Prima Necessità - nel quale sono in sostanza ricomprese le Farmacie Comunali e le Centrali del latte- non vi è conflittualità.

Non vi sono state segnalazioni di sciopero nell'ultimo anno.

18.2 Delibere.

18.2.1.Valutazioni ex art. 13 lett. a) l. n. 146/1990.

Sia le Farmacie comunali che le Centrali del latte in materia di prestazioni minime da garantire in caso di sciopero sono regolate da due accordi nazionali risalenti agli anni 1990-91. Per le Farmacie municipalizzate l'accordo è contenuto nel CCNL del 31.3.1992 e concluso dalla FIAMCLAF con le OO.SS. CGIL, CISL, UIL.

Per le Centrali del latte l'accordo nazionale è del 15.11.1990 e concluso dalla FIAMCLAF con le OO.SS. FLAEI-CGIL, FLAT-CISL, UILIAS-UIL.

18.3. Attività consultiva.

Con delibera n.99/200 del 18.3.1999, la Commissione, in relazione alla richiesta di parere del Mercato Ortofrutticolo di Fondi circa la titolarità o meno di servizio pubblico essenziale attribuibile al Mercato Ortofrutticolo medesimo,

ha espresso l'avviso che i servizi resi dagli operatori dei mercati ortofrutticoli non sono assoggettati alla l. n. 146/90. Ciò in quanto l'art.1, comma 2, lett.a), l.n.146/90, menziona le merci deperibili solo con riferimento alle dogane.

Con delibera n.98/743 del 29 ottobre 1998, la Commissione si è espressa, invece, positivamente sul carattere di servizio pubblico essenziale dell'attività di distribuzione dei farmaci, in quanto il servizio erogato dalle società di distribuzione è da ritenersi indispensabile nei confronti delle farmacie che rimangono in servizio in caso di sciopero. Ciò ai sensi di quanto prevede l'accordo nazionale per le farmacie del 31 marzo 1992 raggiunto tra la FIAMCLAF e le OO.SS. del settore.

Con delibera, infine, n.98/879 del 10.12.1998, la Commissione ha risposto alla richiesta di parere della Associazione imprese latte fresco ex Publilatte con sede in Roma quale rappresentante delle Centrali del latte gestite ai sensi della legge n. 142/90- la quale sosteneva che le Centrali del latte non debbono più ritenersi assoggettate alla legge n.146/90 a causa della adozione da parte loro del CCNL dell'Industria alimentare privata. La Commissione ha espresso l'avviso che il latte fresco costituisce bene di prima necessità limitatamente al rifornimento ad ospedali, cliniche, case di cura, istituti di assistenza, scuole ed enti similari.

Pertanto, le Centrali del latte, assorbite nella più ampia contrattazione collettiva dell'industria alimentare, sino a quando non avranno raggiunto un nuovo accordo sulle prestazioni minime essenziali ai sensi della legge n.146/90, saranno tenute all'applicazione dell'accordo nazionale del 5 luglio 1991, raggiunto dalla FIAMFCLAF e dalla OO.SS. del settore, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 26.9.1991.

Aggiornamento al 2.5.1999

ATTIVITA' SVOLTA DALLA COMMISSIONE

DAL 1° MAGGIO 1998 AL 30 APRILE 1999

(i dati tra parentesi sono riferiti all'anno precedente)

- QUADRO DI SINTESI -

SEDUTE PLENARIE E DI

SOTTOCOMMISSIONE

137 (129)

AUDIZIONI

284 (184)

DOCUMENTI ESAMINATI
DALLA SOTTOCOMMISSIONE

SCREENING

4.683 (5.361)

PRATICHE ATTIVATE

1.520

DECISIONI E VALUTAZIONI DI PRESTAZIONI INDISPENSABILI

386 (400)

CONCILIAZIONI

32 (31)

VALUTAZIONI DI SCIOPERI

537 (299)

DECISIONI ORGANIZZATIVE,
DI INDIRIZZO E SU QUESITI

151 (75)

RICHIESTE DI ACCESSO AD INFORMAZIONI AI SENSI DELLA L. 241/90

358

ATTIVITA' SVOLTA DAL 1° MAGGIO 1997

AL 30 APRILE 1998

- PROSPETTO ANALITICO -

SEDUTE DELLA COMMISSIONE

40

SEDUTE DI SOTTOCOMMISSIONE

55

SEDUTE DI SOTTOCOMMISSIONE SCREENING

42

VALUTAZIONE DI ACCORDI
SULLE

PRESTAZIONI MINIME

386

PRESTAZIONI INDISPENSABILI UNILATERALMENTE DETERMINATE E CODICI
DI
AUTOREGOLAMENTAZIONE

9

TENTATIVI DI
CONCILIAZIONE ATTUATI

32

TENTATIVI DI CONCILIAZIONE
CONCLUSI CON ACCORDO

SULLE PRESTAZIONI MINIME

2

TENTATIVI DI CONCILIAZIONE
CONCLUSI CON UNA PROPOSTA

DA PARTE DELLA COMMISSIONE

19

VALUTAZIONI
DI COMPORAMENTI

DURANTE GLI SCIOPERI

540

DECISIONI DI ARCHIVIAZIONE DI PROCLAMAZIONI DI SCIOPERO

557

DECISIONI DI ARCHIVIAZIONE DI DOCUMENTI RITENUTI NON
PERTINENTI ALL'ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE

407

DECISIONI DI ARCHIVIAZIONI DISPOSTE DAL COMMISSARIO ISTRUTTORE

3.312

RICHIESTE DI RIESAME DI DELIBERAZIONI

31

DECISIONI A CARATTERE
INTERNO

132

DECISIONI DI

INDIRIZZO GENERALE

4

RISPOSTE A QUESITI POSTI
ALLA COMMISSIONE IN

ORDINE ALL'INTERPRETAZIONE

DELLA L. 146/1990 E RICHIESTE DI INTERVENTO

15

AUDIZIONI

284

DELIBERE DI INVITO A REVOCARE O RIFORMULARE PROCLAMAZIONI DI
SCIOPERI

PERIODO 1° MAGGIO 1998 - 30 APRILE 1999.

Data Delibera

Settore
Sindacato
Azienda-Amm.ne

7.5.98
BPN
FAIBConfesercenti, FIGIS/ANIS,
Confcommercio, FEGICA/CISL
Min. Ind. Comm.

21.5.98
TU
CNL Verona
APT Verona

28.5.98
tf
COMU
FF.SS. spa

25.6.98
TA
FP/CGIL, FIT/CISL, UILT
ENAC

2.7.98
TF
UCS
FF.SS. spa

2.7.98
TA
FIT/CISL, FILT/CGIL, UILT, LICTA, ANPCAT, UGL, CISAL/AV, CILA/AV, UGL,
RSA/CGIL
ENAV

2.7.98
TA
UILT, RSA/OLBIA
Soc. MERIDIANA

23.7.98
tm
FISAST/CISAS
FF.SS. spa

22.10.98
ta
SULTA/CUB
SEA Milano

29.10.98
tf
UCS
FF.SS. spa

5.11.98
tu
CNL
ATAC COTRAL

5.11.98
TA
SULTA
SEA Milano

12.11.98
ta
FILT, FIT, UILT
ASSAEROPORTI

26.11.98
TF
UCS
FF.SS. spa

3.12.98
tm
FISAST/CISAS
FF.SS. spa

10.12.98
Trasporti
RIVOLTA ALLE AZIENDE E ALLE OO.SS. DEL SETTORE INTERESSATO
Pubblicata su quattro testate giornalistiche

10.12.98
Soccorso Stradale
FISAST /CISAS
ACI 116

4.2.99
TF
COMU
FF.SS. spa

11.3.99
TF
UCS, FISAFS, SMA/CONFESAL, FAST/FLTU, UGL
FF.SS. spa

18.3.99
TF
FIT, UILT, FISAST
FF.SS. spa

8.4.99
TA
SULTA/CUB Lombardia
CIVILAVIA

22.4.99
TA
SULTA CUB
CIVILAVIA

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 99/126-16. Esame del "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti (pos. 5793)

(Seduta del 24.2.1999)

LA COMMISSIONE

per quanto concerne le regole sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei trasporti e la connessa salvaguardia dei diritti degli utenti adotta, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

1. che in data 23 dicembre 1998 è stato sottoscritto, presso il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, un "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni industriali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti", in cui sono distinguibili, oltre ad una parte introduttiva sulla istituzione del "Consiglio nazionale dei trasporti e della logistica", quattro diverse sezioni: la prima (sezione A) dedicata ad "Obiettivi e contenuti del patto"; la seconda (sezione B) comprendente il "Protocollo sugli strumenti e gli obiettivi generali delle politiche di concertazione; la terza (sezione C) dedicata al "Protocollo sulle regole delle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti"; la quarta (sezione D) comprendente il vero e proprio "Accordo sulle regole per l'esercizio dello sciopero e la salvaguardia degli utenti";

2. che, come risulta dal verbale di intesa trasmesso dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione al Presidente della Commissione in data 23 dicembre 1998, il patto è stato sottoscritto dalla maggiori Confederazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori e da numerosi altri soggetti sindacali così come di seguito elencati: Confindustria, Cispel, Cgil, Cisl, Uil, Cisl, Ugl, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Ugl-Trasporti, Fast-Confsal, SMA-Confsal, Coordinamento sindacati trasporti Cisl, Agens, Federtrasporti, Assaereo, Albo Nazionale Autotrasportatori, Anac, Fenit, Anpac, Appl/Fapac, ATV, Fisast-Cisas. Il patto è stato sottoscritto inoltre, in rappresentanza degli utenti dal Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti Servizi Pubblici Trasporto (presso il Ministero dell'Industria). Che altri soggetti collettivi si sono riservati di sottoscrivere successivamente il patto stesso, sottoscrizione in seguito avvenuta da parte dei seguenti soggetti: Confagricoltura, Confapi, Confcommercio, Lega delle Cooperative, Confetra, Casa, CNA, Ibar, Unatras ed UNA

3. che nulla spetta direttamente alle attribuzioni della Commissione per quanto contenuto nella premessa del Patto in ordine alla costituzione del "Consiglio nazionale dei trasporti e della logistica", un provvedimento peraltro importante ed apprezzabile al fine di favorire l'instaurarsi di politiche di concertazione nel settore, valido presupposto a ordinate, equilibrate, corrette relazioni sindacali;

4. che nel suo insieme il Patto ha natura di intesa-quadro di carattere generale nella quale si intrecciano profili molteplici che, riferendosi soprattutto a politiche di concertazione non solo sui temi delle relazioni di lavoro ma anche su quelli attinenti alle esigenze di innovazione del settore, vanno oltre la pura e semplice disciplina del conflitto;

5. che, per altro verso, e proprio per tale sua natura, il Patto in parola contiene varie indicazioni di solo indirizzo, e di futuri impegni, rinviando pertanto per la loro specificazione, nonché per la sua più integrale effettività, alla successiva contrattazione sia di settore che decentrata, delineando così un percorso che dovrà essere sostenuto da fonti e attori diversi e configurando un processo di valutazione da parte della Commissione che dovrà, per un verso, essere flessibile e aperto, dall'altro, prevedere non solo le attribuzioni previste dall'art. 13 lettera a) della legge 146/90 (giudizio di idoneità in senso stretto) ma anche in parte quelle delineate nella lettera b) dello stesso art. 13 (questioni interpretative o applicative degli accordi);

CONSIDERATO

1. che la sezione A) costituisce una vera e propria dichiarazione d'intenti a favore del metodo della concertazione che si traduce nell'impegno, apprezzabile, ad una coerente riduzione della necessità del "ricorso allo sciopero come mezzo di risoluzione delle controversie" con la connessa valorizzazione del "metodo della contrattazione collettiva";

2. che anche la sezione B), con il ribadito impegno alla "semplificazione e razionalizzazione del complesso sistema contrattuale del settore trasporti" nonché alla adozione diffusa di modelli partecipativi di relazioni sindacali, costituisce una altamente apprezzabile indicazione delle parti in direzione della soluzione di uno dei problemi (la frammentazione contrattuale) che più caratterizza in senso negativo il settore stesso dei trasporti;

3. che, per quanto attiene alla sezione C), comprendente il "Protocollo sulle regole delle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti", meritano un uguale apprezzamento gli importanti impegni di ordine obbligatorio assunti dalle parti, primo fra tutti quello di riconoscere come interlocutori negoziali solo i soggetti corretti nei comportamenti conflittuali ovvero che assicurano "la leale osservanza ed il rispetto degli accordi di settore o di impresa sulle prestazioni indispensabili ex lege n. 146 del 1990", così come lo meritano gli impegni di prevedere contrattualmente "procedure di raffreddamento ai vari livelli , vincolanti per entrambi le parti,...in materia di rinnovi di contratti collettivi", nonché di adottare procedure di conciliazione ed anche di pubblicizzare ed esplicitare le richieste alle origini delle vertenze, e di sperimentare ove possibile l'introduzione di "forme di azione collettiva alternativa" allo sciopero;

4. che per quanto attiene ai precedenti impegni è prevalente il loro carattere di obblighi assunti fra le parti stipulanti, non estendibili, allo stato attuale delle disposizioni legislative, a soggetti collettivi esterni all'accordo, e se mai sanzionabili attraverso disposizioni inserite nei contratti collettivi;

5. che le parti firmatarie "si impegnano a completare, entro 90 giorni dalla data di sottoscrizione del presente Patto, la definizione di tutti gli accordi sulle prestazioni indispensabili", configurando in questa disposizione una importante ed apprezzabile linea di soluzione per i problemi posti dalla persistente mancanza di accordi sulle regole in importanti comparti del settore (primo fra tutti quello ferroviario), mancanze solo temporaneamente coperte dalla proposte di regolazione emanate dalla Commissione;

6. che le parti hanno richiesto esplicitamente alla Commissione il giudizio di idoneità relativamente alla sezione D) (regole per l'esercizio dello sciopero e la salvaguardia degli utenti);

7. che le parti esplicitano altresì nel Patto come "salvo che negli accordi sulle prestazioni indispensabili ex lege n. 146 del 1990 esistenti nei diversi settori o imprese non siano già previste regole corrispondenti, le regole seguenti integrano le misure di salvaguardia degli utenti di cui all' art. 2 della legge n. 146 del 1990";

8. che a questo proposito, ed in specie per quanto riguarda gli intervalli fra gli scioperi, l'esistenza di "regole corrispondenti" va ravvisata non tanto in rapporto alla variabile durata dell'intervallo stesso ed alla determinazione e delimitazione dei soggetti che debbono osservarlo, quanto, invece, in relazione alla funzione oggettiva che l'intervallo stesso è chiamato ad adempiere;

9. che, pertanto, laddove accordi giudicati idonei dalla Commissione ovvero proposte della Commissione stessa emanate ai sensi della lett.a) dell'art. 13 della l. 146/90 già prevedano disposizioni sugli intervalli, queste conservano vigore;

10. che la regola generale dell'"intervallo oggettivo" (già considerata nella proposta della Commissione per il servizio ferroviario del 22 gennaio 1998, al punto 3.4.2) è giudicata idonea dalla Commissione;

11. che, per conseguenza, l'idoneità di tale regola generale impone il progressivo inserimento di regole relative all'intervallo oggettivamente inteso tra azioni di sciopero nella contrattazione relativa ai diversi comparti del settore, contrattazione sulla quale la Commissione esprimerà a tempo debito le proprie valutazioni, tenuto conto della specificità dei servizi interessati e del

bacino di traffico coinvolto nelle azioni di sciopero, e ferma restando la necessità che l'applicazione della regola generale sia collegata ad un adeguato sistema di pubblicità delle proclamazioni e alla previsione che ogni proclamazione dovrà essere limitata ad una sola azione di sciopero;

12. che un giudizio vieppiù articolato deve formularsi sul terzo comma dell'art. 6.1 del Patto, laddove si afferma che la suddetta regola non si applica "fermo restando il periodo minimo di preavviso e le altre procedure" quando lo sciopero è proclamato da sindacati che rappresentano la maggioranza dei dipendenti considerati;

13. che la Commissione, pur rilevando come questa eccezione resterebbe circoscritta a scioperi di straordinario rilievo e come tali presumibilmente rari, ritiene che essa non sia suscettibile di valutazione di idoneità, determinando una disciplina diseguale delle prestazioni indispensabili; che la Commissione ritiene come tale eccezione abbia piena efficacia tra le parti e regoli pertanto i comportamenti reciproci tra di esse; che, tuttavia, ai fini della valutazione dei comportamenti delle parti in occasione di sciopero, da parte della Commissione varranno le sole regole applicative in tema di intervallo oggettivo previste da accordi valutati idonei o da proposte della Commissione;

14. che, quanto alla disciplina della revoca dello sciopero già proclamato, le parti firmatarie vanno invitate a portare il suo ordinario limite di tempestività a 5 giorni (coincidenti con quelli prescritti dal comma 6 dell'art. 2 della l. 146/90 per l'informazione all'utenza), e ad uniformarsi agli orientamenti costantemente seguiti dalla Commissione in tema di revoca tardiva, ma giustificata non solo dal raggiungimento dell'accordo, bensì anche dall'adesione ad un invito della Commissione o di altra pubblica autorità, o dall'avvio di procedure di composizione negozialmente previste;

15. che per quanto attiene alla eliminazione di "ogni discrezionalità da parte delle imprese" nella applicazione delle sanzioni ex lege 146 la Commissione apprezza l'impegno delle parti, che segue del resto un orientamento interpretativo costante della Commissione ribadito nella delibera n. 97/267 del 10 aprile 1997;

16. che per quanto attiene ai comportamenti in violazione degli obblighi assunti fra le parti, quanto previsto al punto 7) del Patto ("potranno essere segnalati da ciascuna delle parti firmatarie alla Commissione di garanzia"), va inteso che il ricorso alla valutazione ex art. 13 lett. c) della l. 146/90, sarà limitato alle violazioni delle disposizioni legislative, o delle regole derivanti da accordi che sono state ritenute idonee dalla Commissione, e come tali considerate di portata generale, o delle proposte della Commissione; che le violazioni agli impegni di carattere obbligatorio fra le parti riceveranno più appropriata sanzione all'interno di norme previste dagli stessi contratti collettivi, potendo però essere utilmente considerate nella motivazione delle valutazioni ex art. 13 lett. c);

GIUDICA IDONEO

ai sensi, nei limiti e nelle parti di cui in motivazione, il "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti" del 23 dicembre 1998, secondo quanto previsto dall'art. 13, lett. a), l. n. 146/1990, interpretando l'accordo, ex art. 13, lett. b), come premessa idonea per la predisposizione di accordi specifici nei singoli comparti nel settore;

INVITA

le parti stipulanti a voler completare gli accordi carenti in tema di prestazioni indispensabili nel termine di 90 giorni previsto al punto 5.1 del Patto stesso, adeguandoli a quanto espresso nei considerati 10 e 11, ed anche ad integrare i testi in discorso modificando la disciplina della revoca (punto 6.3) in relazione a quanto esposto nel considerato 14;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle Camere, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, al Ministro per la Funzione Pubblica, ed alle organizzazioni e agli altri soggetti firmatari del Patto in oggetto.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 99/287-6. Esame della determinazione concordata a carattere nazionale delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel settore del trasporto locale (pos. 6168)

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 99/285-8.1) ARAN - Comparto "Scuola" (pos. 6094)

(Seduta del 22.4.1999)

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 99/284-7. Proposta sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel comparto "Ministeri"-integrazione (pos. n.4703)

(Seduta del 22.4.1999)

FATTO: proposta definitiva di individuazione di una disciplina in tema di intervallo. Le azioni di sciopero successive proclamate dalla stessa organizzazione nel Comparto Ministeri

DELIBERAZIONE: formulazione definitiva di proposta di prestazioni indispensabili

MOTIVAZIONE: a seguito dei numerosi riscontri positivi della proposta interlocutoria, si procede alla formulazione della proposta definitiva.

LA COMMISSIONE

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

PREMESSO

1.- che la Commissione, con delibera n. 98/7 del 22 gennaio 1998, ha rilevato l'esigenza di una disciplina in tema di intervallo tra azioni di sciopero successive proclamate dalla stessa organizzazione sindacale che integrasse, sul punto, le lacunose previsioni della proposta del Comparto Ministeri, adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995 ed ha formulato un'ipotesi di disposizione integrativa dell'art. 4 della suddetta proposta, invitando i soggetti destinatari della delibera a fornire proprie osservazioni entro 60 giorni dal ricevimento della stessa;

2. - che la Commissione, trascorso tale termine senza che le parti avessero raggiunto un accordo in grado di colmare le lacune segnalate, ha formulato, con delibera n. 98/467, una propria proposta integrativa dell'art. 4 della proposta del 14 settembre 1995, sottoponendola alle parti ed invitando le stesse a trasmettere proprie osservazioni;

3. - che, con comunicazione prot. n. 1718 del 14 ottobre 1998, l'Organizzazione sindacale UIL-Pubblica Amministrazione ha espresso "il proprio parere negativo" nei confronti della proposta integrativa dalla Commissione, esponendo i seguenti argomenti: 1) la mancanza di valore vincolante della proposta della Commissione ex art. 13 lett. a) l. n. 146/1990, in assenza di accordo tra le parti; 2) il mancato esperimento di un tentativo di conciliazione tra le parti, prima della formulazione della proposta; 3) l'esistenza in materia di un accordo sulla regolamentazione del diritto di sciopero, sottoscritto dalle parti ed allegato in premessa al c.c.n.l. 1994-1997; 4) l'illegittimità della modifica unilaterale di tale accordo da parte della Commissione con propria delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995;

4.- che con nota prot. n. 4321 del 20 ottobre 1998, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato ha ritenuto "equo" l'intervallo tra azioni di sciopero indette da una stessa organizzazione sindacale, individuato dalla Commissione nella sua proposta integrativa;

5. - che con nota prot. n. 5332 del 29 ottobre 1998, il Ministero dei Lavori Pubblici (Div. 1; Sez. 1) ha espresso parere positivo sulla proposta integrativa formulata dalla Commissione;

6. - che con nota prot. n. 192981/AGP/II/CONF/FP del 29 ottobre 1998, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Div. I) ha chiesto di conoscere se la dizione "dieci giorni liberi è da intendersi come 10 giorni lavorativi, con esclusione della domenica e dei giorni festivi", non esprimendo alcuna altra osservazione sul testo della proposta integrativa della Commissione;

7. - che con nota prot. n. 1316001 del 30 ottobre 1998, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Div. III) ha reso noto di non avere osservazioni da formulare in merito alla proposta integrativa della Commissione;

8. - che con nota prot. n. 1710/S/CENT/5090 del 2 novembre 1998, il Ministero di Grazia e Giustizia – Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria e degli Affari Generali, ha reso noto di concordare sul testo della proposta integrativa della Commissione e di non avere osservazioni da formulare;

9. - che con nota prot. n. D7/4574 del 6 novembre 1998, il Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale del Personale e degli Affari Generali ed Amministrativi ha espresso parere favorevole in merito alla proposta integrativa della Commissione;

10. - che con nota prot. n. 72613/9.3.1/98 del 3 dicembre 1998, il Ministero della Difesa – Gabinetto del Ministro ha espresso parere favorevole in merito alla proposta integrativa della Commissione;

11. - che con nota prot. n. 84468/98 del 10 dicembre 1998, il Ministero delle Finanze – Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale ha evidenziato: 1) come l'accordo decentrato nazionale sulle prestazioni indispensabili per il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del Ministero delle Finanze, sottoscritto in data 27 settembre 1995, preveda un intervallo di 24 ore da rispettare in tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria e che tale previsione potrebbe essere ritenuta sostanzialmente congrua; 2) che soltanto per gli Uffici doganali eroganti prestazioni nel servizio di trasporto aereo potrebbe ritenersi opportuna l'introduzione – in sede di futura contrattazione decentrata nazionale - di una clausola che preveda 10 giorni di intervallo tra un'azione di sciopero e la proclamazione della successiva, secondo il modello generale della disciplina vigente nel

settore del trasporto aereo;

CONSIDERATO

1. - che l'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990 attribuisce alla Commissione il potere di formulare proprie proposte di prestazioni indispensabili in caso di mancata valutazione di idoneità degli accordi di individuazione delle prestazioni indispensabili;
2. - che con delibera n. 97/279 del 24 aprile 1997, la Commissione ha definito le linee procedurali in tema di esercizio del potere di proposta, individuando, per quanto qui interessa, due fasi: la prima di formulazione della proposta e di comunicazione della stessa alle parti, con l'invito a pronunciarsi su di essa nel termine di 15 giorni e la seconda nella quale la Commissione, scaduto il termine appena ricordato e svolte le eventuali indagini ed audizioni ritenute opportune, decide definitivamente e comunica alle parti la sua decisione;
3. - che i rilievi dell'Organizzazione sindacale UIL-Statali non sono da considerare meritevoli di accoglimento, potendosi osservare, in senso contrario: 1) il costante orientamento della Commissione - suffragato dall'intervento della Corte Costituzionale nella decisione n. 344/1996 - secondo cui le proposte formulate ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990 costituiscono parametro vincolante di comportamento per le Amministrazioni ed i soggetti proclamanti scioperi e che a questo parametro la Commissione si attiene in sede di valutazione di comportamenti ex art. 13 lett. c) l. n. 146/1990; 2) che il tentativo di conciliazione menzionato dall'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990 può considerarsi realizzato attraverso la formulazione, l'invio alle parti del testo della proposta e l'invito alle parti stesse a trasmettere entro il termine di 15 giorni propri rilievi, prima di procedere alla formulazione della proposta definitiva (cfr. in senso conforme, nel senso dell'eventualità dell'audizione personale delle parti, la delibera n. 97/279 del 24 aprile 1997); 3) la pretestuosità del riferimento all'accordo di individuazione delle prestazioni indispensabili allegato al c.c.n.l. del comparto Ministeri per il periodo 1994-1997, trattandosi di accordo non valutato idoneo dalla Commissione, la quale con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995 ha formulato una propria proposta di prestazioni indispensabili; 4) la pretestuosità dell'affermazione secondo cui dovrebbe considerarsi illegittima la modifica unilaterale dell'accordo suddetto operata dalla Commissione con la propria delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995, trattandosi - come si è evidenziato al n. 3 - di accordo non valutato idoneo e, quindi, inadeguato a fornire un quadro di prestazioni indispensabili; 5) che, in ogni caso, deve osservarsi come anche con riferimento ad accordi a suo tempo valutati idonei può manifestarsi l'esigenza di integrazioni su specifici punti e che, a questo proposito, la Commissione nella sua delibera n. 97/279 del 24 aprile 1997 ha tracciato delle linee procedurali che possono condurre, qualora le parti non raggiungano un accordo sugli specifici punti, ad una proposta di prestazioni indispensabili integrativa dell'accordo e sostitutiva delle clausole non più ritenute adeguate;
4. - che, con riferimento alle considerazioni espresse dal Ministero delle Finanze - Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, deve rilevarsi: 1) l'esattezza della tesi secondo cui agli uffici doganali eroganti prestazioni nel servizio di "trasporto aereo" si applica la disciplina vigente in tema di intervalli tra azioni di sciopero valevole per il settore del trasporto aereo (cfr., in questo senso, esplicitamente la delibera n. 221/6.6 del 2 maggio 1996 di valutazione dell'accordo decentrato nazionale del 27 settembre 1995 di individuazione delle prestazioni indispensabili per il Ministero delle Finanze); 2) la pretestuosità del riferimento al suddetto accordo decentrato nazionale per l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire nell'Amministrazione finanziaria, trattandosi di accordo che non ha ricevuto la valutazione di idoneità della Commissione (cfr. delibera n. 221/6.6 del 2 maggio 1996) e che, conseguentemente, per il Ministero delle Finanze, la disciplina di riferimento è quella dettata nella proposta della Commissione del 14 settembre 1995, così come integrata dalla presente delibera;

5. - che con riferimento al quesito avanzato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale deve ritenersi che non sussistono ragioni particolari per escludere dal computo del termine di intervallo i giorni festivi in genere;

6. - che deve prendersi atto del parere favorevole espresso da molte Amministrazioni dello Stato in merito alla soluzione individuata dalla Commissione;

7. - che le parti non hanno ritenuto di raggiungere un accordo sul punto che permettesse di considerare superato il ricorso alla proposta della Commissione;

FORMULA DEFINITIVAMENTE LA SEGUENTE PROPOSTA

1. - Tra la prima azione di sciopero e quella successiva, proclamata dalla stessa organizzazione sindacale, deve intercorrere un intervallo non inferiore a dieci giorni liberi.

Segue il testo integrato della proposta del comparto Ministeri:

ART. 1

(Servizi pubblici essenziali)

Ai sensi degli articoli 1 e 2 della l. 12.6.1990, n. 146, i servizi pubblici da considerare essenziali nel comparto Ministeri sono i seguenti:

- a) servizio elettorale;
- b) servizio doganale;
- c) igiene, sanità ed attività assistenziali;
- d) attività di tutela della libertà e della sicurezza della persona;
- e) produzione e distribuzione di energia e beni di prima necessità, nonché gestione e manutenzione dei relativi impianti, per quanto attiene alla sicurezza degli stessi;
- f) trasporti;
- g) amministrazione della giustizia;
- h) erogazione di assegni e indennità con funzioni di sostentamento;
- i) protezione civile;
- l) protezione ambientale e vigilanza sui beni culturali;
- m) istruzione pubblica;

Nell'ambito dei servizi essenziali di cui al comma 1, è garantita, con le modalità di cui all'art. 2, la continuità delle seguenti prestazioni indispensabili:

- a) sicurezza e funzionamento degli impianti a ciclo continuo: custodia del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, dei natanti, dei depositi munizioni e carburanti;
- b) attività giudiziaria ordinaria e amministrativa: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero di Grazia e Giustizia e Ministero della Difesa: assistenza alle udienze nei processi con rito direttissimo o con imputati in stato di fermo o detenzione, provvedimenti restrittivi della libertà personale; provvedimenti cautelari ed urgenti;
- c) ordine pubblico, sicurezza e relazioni internazionali - Ministero di Grazia e Giustizia e Istituti di pena: custodia dei detenuti e confezione e distribuzione

dei pasti; Ministero dell'Interno: Ufficio di Gabinetto del prefetto, cifrario e archivio generale della Questura; prestazioni inerenti all'attività di polizia; trasmissione di notizie sulla sicurezza dello Stato; Ministero degli Affari Esteri: centro cifra e telecomunicazioni in Italia e all'Estero, prestazioni indispensabili di tutela dell'integrità e incolumità dei connazionali all'estero e nell'ambito dell'unità di crisi;

d) attività sanitaria - Ministero della Sanità: sanità marittima e aerea e servizio sanitario di confine, per gli animali vivi e per le merci rapidamente deperibili e non conservabili in frigo; Ministero di Grazia e Giustizia: assistenza dei detenuti; Ministero della Difesa - Enti della sanità militare: servizio di pronto soccorso e pronto intervento;

e) attività doganale: sdoganamento di merce rapidamente deperibile non conservabile in frigo, medicinali salvavita e animali vivi; controllo doganale di viaggiatori;

f) attività di sorveglianza idraulica di fiumi e altri corsi d'acqua e dei bacini idrici: periodo di preallarme e piena;

g) attività di segnalazione costiera, marittima, terrestre e aerea;

h) attività di sorveglianza forestale: servizio antincendi;

i) servizio elettorale: attività indispensabili nei giorni precedenti alla scadenza dei termini previsti dalla normativa vigente, per assicurare il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali;

l) informazioni e notizie per il servizio meteorologico, per gli avvisi ai naviganti e per la viabilità, anche ai fini del soccorso aereo, marittimo e stradale;

m) servizio attinente alla protezione civile: prestazioni ridotte anche con il personale in reperibilità;

n) servizio di trasporto aereo: assistenza per i voli di Stato, nazionali ed esteri; voli di emergenza e di collegamento con le isole;

o) pagamento degli stipendi, pensioni, indennità sociali e adeguamento di rendite previdenziali, per il periodo di tempo strettamente necessario in base all'organizzazione delle singole amministrazioni;

p) attività di supporto al funzionamento dei servizi scolastici e universitari; in particolare allo svolgimento degli scrutini e degli esami (di profitto e di laurea).

ART. 2

(Contingenti di personale)

1. Entro 30 gg. dalla entrata in vigore del presente contratto e prima dell'inizio di ogni altra trattativa decentrata, sono individuate, per ciascuna amministrazione in sede di contrattazione decentrata nazionale secondo le procedure del d.lgs. 29/1993, le qualifiche e le professionalità che formano i contingenti e sono disciplinati i criteri per la determinazione dei contingenti medesimi, necessari a garantire la continuità delle prestazioni indispensabili.

2. La quantificazione dei contingenti numerici è effettuata in sede di contrattazione decentrata locale secondo le procedure del d.lgs. 29/1993, entro quindici giorni dall'accordo di cui al comma 1, e comunque prima dell'inizio di ogni altra trattativa decentrata;

3. In conformità agli accordi decentrati di cui al comma precedente, i dirigenti responsabili del funzionamento dei singoli uffici o sedi di lavoro, in occasione di ogni sciopero individuano i nominativi del personale incluso nei contingenti

come sopra definiti, tenuto all'erogazione delle prestazioni necessarie e perciò comandato alla non effettuazione dello sciopero. I nominativi sono comunicati alle organizzazioni sindacali locali ed ai singoli interessati, entro il quinto giorno precedente alla data dello sciopero. Il personale individuato ha il diritto di esprimere, entro il giorno successivo alla ricezione della predetta comunicazione, la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente sostituzione, ove possibile.

ART. 3

(Comportamento in caso di sciopero)

1. Le strutture e le rappresentanze sindacali che indicano azioni di sciopero che coinvolgono servizi essenziali sono tenute a darne comunicazione alle amministrazioni interessate con un preavviso non inferiore a 10 giorni, precisando, in particolare, la durata dell'astensione dal lavoro.

2. In caso di revoca di uno sciopero indetto in precedenza, le strutture sindacali devono darne tempestiva comunicazione alle amministrazioni, al fine di restituire affidabilità al servizio per il periodo temporale interessato dallo sciopero stesso.

3. La proclamazione e la revoca degli scioperi relativi alle vertenze nazionali di comparto deve essere comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica. La proclamazione e la revoca degli scioperi relativi a vertenze nazionali di Ministero o di grande ripartizione deve essere comunicata all'Amministrazione con cui si ha la vertenza e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica. La proclamazione e la revoca degli scioperi relativi a vertenze di livello territoriale o di posto di lavoro deve essere comunicata agli uffici periferici con cui si hanno le vertenze.

4. Dovranno evitarsi proclamazioni e revoche di scioperi suscettibili di disorientare gli utenti, pregiudicandone i diritti.

5. Nei casi in cui lo sciopero incida su servizi resi all'utenza, le Amministrazioni sono tenute a trasmettere alla RAI, agli organi di stampa e alle reti radiotelevisive di maggiore diffusione nell'area interessata dallo sciopero una comunicazione tempestiva e pertinente circa i tempi, le modalità e l'eventuale revoca dell'azione di sciopero. Le amministrazioni si assicurano che i predetti organi di informazione garantiscano all'utenza una informazione chiara, esauriente e tempestiva dello sciopero, anche relativamente alla frequenza e alla fasce orarie di trasmissione dei messaggi.

ART. 4

(Durata e modalità degli scioperi)

Non possono essere indetti scioperi:

a) 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;

b) in caso di scioperi distinti nel tempo, con intervalli tra un'azione di sciopero e l'altra, adeguati alla natura del servizio, da determinare negli accordi decentrati nazionali e locali.

c) articolati per servizi e reparti, o per qualifiche professionali, di una medesima unità lavorativa, con svolgimento in giornate successive consecutive.

2. In attesa della definizione degli accordi di cui alla lett. b) del comma 1, l'intervallo da rispettare è così determinato:

a) tra la prima azione di sciopero e quella successiva, proclamata dalla stessa organizzazione sindacale, deve intercorrere un intervallo non inferiore a dieci giorni liberi.

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 99/303-5. Esame della proposta ex art. 13, lett. a), l. n. 146/1990, per la definizione delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato SpA (pos. 5707).

(Seduta del 6.5.1999)

FATTO: constatazione di mancato accordo valutato idoneo;

DELIBERAZIONE formulazione di proposta ai sensi dell'art. 13 lett. a);

MOTIVAZIONE: regolamentazione servizi minimi essenziali.

LA COMMISSIONE

udita la proposta del Prof. Cella, ha adottato, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

1- che la legge n. 146/1990, all'art. 1.2, lett. b) individua come servizio pubblico essenziale "il trasporto marittimo limitatamente al collegamento con le isole";

2- che i servizi strumentali alla erogazione di servizi pubblici essenziali debbono ritenersi anch'essi ricompresi nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990;

3- che in data 22 gennaio 1998 la Commissione, perdurando la mancanza di un accordo valutato idoneo, ha adottato la delibera contenente la proposta per il settore trasporto ferroviario;

4- che con nota del 6 febbraio 1998 la Commissione, rispondendo ad un quesito delle Ferrovie dello Stato SpA, ha precisato che la delibera doveva ritenersi applicabile anche allo sciopero del personale addetto ai servizi di navigazione delle Ferrovie dello Stato SpA destinati al traghetto dei treni, in quanto servizi strumentali alla circolazione dei treni passeggeri, mentre non era estensibile "allo sciopero del personale addetto ad altri servizi di navigazione";

5- che nel settore del trasporto marittimo è attualmente vigente l'accordo quadro sottoscritto tra le Organizzazioni sindacali e la Fedarlinea in data 31 dicembre 1990 e valutato idoneo in data 11 marzo 1993, peraltro applicabile esclusivamente alle Compagnie affiliate alla Società Fedarlinea, tra le quali non rientra la Società Ferrovie dello Stato SpA;

6- che invece, per ciò che concerne le navi traghetto delle Ferrovie dello Stato SpA e i servizi strumentali gestiti da Soc. Coop. Navigazione Garibaldi a bordo delle navi traghetto Ferrovie dello Stato SpA, i rispettivi accordi del 14 maggio 1991 e del 2 dicembre 1996 non sono mai stati valutati idonei;

7- che, peraltro, è indispensabile la regolamentazione del servizio in caso di sciopero anche per le navi traghetto Ferrovie dello Stato SpA che non siano strumentali alla circolazione dei treni passeggeri (e quindi già regolamentati dalla proposta Ferrovie dello Stato SpA del 22 gennaio 1998) e per i servizi strumentali gestiti da altre Società a bordo delle navi traghetto Ferrovie dello

Stato SpA;

8- che, in data 1 ottobre 1998, la Commissione ha deliberato di procedere alla convocazione delle parti e delle Capitanerie di porto di Messina e Civitavecchia ai fini della acquisizione di ogni elemento utile alla regolamentazione del servizio Navi Traghetto delle Ferrovie dello Stato e servizi strumentali al trasporto passeggeri (delibera n. 98/599);

9- che a tal fine presso la Sede della Commissione si è proceduto ad una serie di audizioni in data 14, 21 e 22 gennaio 1999 durante le quali si è appreso, tra l'altro:

a) per ciò che concerne la tratta da e per la Sardegna (Civitavecchia-Golfo Aranci):

- che durante il periodo estivo e di grandi festività (Natale-Pasqua) esistono solo 2 navi passeggeri che svolgono ognuna 2 partenze giornaliere; nei restanti otto mesi dell'anno tutte le navi vengono declassate a navi per il trasporto merci;

- che soltanto la Soc. Tirrenia di navigazione è vincolata all'obbligo di traghettare passeggeri in coincidenza con i collegamenti ferroviari in Sardegna e nel continente;

- che il personale di camera e mensa della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi imbarcato presso le navi Ferrovie dello Stato SpA è ricompreso nella tabella di armamento ed è pertanto indispensabile alla regolare partenza della nave;

b) per ciò che concerne la tratta da e per la Sicilia (stretto di Messina):

- che nella stessa tratta vi sono altre società di vettori che svolgono attività equivalente alle Ferrovie dello Stato SpA, fornendo gli stessi servizi di trasporto passeggeri (a parte il traghettamento dei treni);

- che esiste l'esigenza di garantire in modo privilegiato il servizio svolto dalle navi bidirezionali e mezzi veloci per il traghettamento dei pendolari dalla Calabria alla Sicilia e viceversa;

- che, per ciò che concerne il personale di camera e mensa della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi (inserito in questa tratta nella tabella di esercizio e non nella tabella di armamento) esso svolge, tra l'altro, le mansioni di approvvigionamento di pasti all'equipaggio e di pulizia della nave a bordo della stessa e in porto, dopo lo sbarco;

10- che alla data odierna (a parte quelli del 14 maggio 1991 Ferrovie dello Stato SpA e del 2 dicembre 1996 Soc. Garibaldi che non sono mai stati valutati idonei) non risultano stipulati e sottoposti alla Commissione accordi tra le parti sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero;

11- che pertanto la Commissione, con delibera n. 99/132 del 4 marzo 1999, ha formulato una proposta sull'insieme delle prestazioni indispensabili da garantire per il settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato SpA, invitando le parti del settore e le Organizzazioni degli utenti ad inviare -entro quindici giorni- loro osservazioni sul testo;

12- che con nota del 18 marzo 1999 l'Organizzazione Sindacale Fima Fast Confasal, in riscontro alla delibera della Commissione, evidenziava, da un lato che "è inopinabile il deliberato della Commissione nella parte in cui si considerano strumentali alle N/T Ferrovie dello Stato i servizi che il personale svolge a bordo delle stesse", dall'altro che "non si comprende perchè la Commissione abbia dato un'interpretazione del diritto di sciopero decisamente restrittiva e lesiva nei confronti dei lavoratori", omettendo, peraltro, di muovere appunti specifici ai vari punti della proposta;

13- che, con nota del 10 marzo 1999, la Organizzazione degli utenti

Cittadinanza Attiva, in riscontro alla delibera della Commissione, dopo aver espresso il proprio pieno apprezzamento per l'iniziativa della Commissione, auspicava che la proposta venisse così integrata:

a) da un lato con un apposito comma riguardante l'informazione che deve essere assicurata ai cittadini utenti (con particolare attenzione ai tempi, ai criteri, alle modalità e al linguaggio da adottare) in caso di sciopero e/o di sua revoca e sospensione;

b) che "per la tratta da e per la Sardegna il servizio passeggeri fosse garantito su due navi (e non su una soltanto)" e "per la tratta da e per la Sicilia, invece, che le navi bidirezionali e mezzi veloci fossero garantite nella misura dei due terzi e con una frequenza oraria comprendente anche l'orario 13-14.30";

14- che con nota del 17 marzo 1999 le Ferrovie dello Stato SpA, in riscontro alla delibera della Commissione, dopo aver espresso il proprio apprezzamento per l'opera svolta dalla Commissione nel formulare la proposta ed aver affermato che essa "è sostanzialmente condivisa", ne suggerivano le seguenti modifiche:

a) con riferimento all'ambito di applicazione (punto 3 della Proposta) che si specificasse che "la proposta si applica anche al personale di camera e mensa dipendente dalla Società Cooperativa di Navigazione Garibaldi, in quanto svolgente servizio strumentale al trasporto marittimo, servizio strumentale che sulla tratta Messina-Villa S. Giovanni è limitato alla pulizia delle navi ove tale servizio non venga diversamente assicurato";

b) con riferimento alla tratta da e per la Sicilia, che si garantissero tutte le corse dei mezzi veloci nelle fasce orarie protette;

c) con riferimento alla tratta da e per la Sardegna e da e per la Sicilia, che si specificasse la garanzia del traghettamento di treni che trasportino merci deperibili o animali vivi, come d'altronde previsto al punto 4.4.2. della delibera del 22 gennaio 1998;

15- che con nota del 19 marzo 1999 le Organizzazioni sindacali Sapent e Sapec contestavano la delibera della Commissione sostenendo che la proposta "nella tratta da e per la Sicilia supera il principio costituzionale dell'art. 1 commi 1 e 2, l. n. 146/1990, in quanto quelle che avrebbero dovuto essere prestazioni minime per garantire il diritto alla circolazione della persona e il diritto allo sciopero si sono trasformati invece in una limitazione di quest'ultimo";

CONSIDERATO

1- che gli elementi acquisiti dalla Commissione debbono essere ritenuti sufficienti in ordine alla formulazione di una proposta di individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ex art. 13 lett. a) l. n. 146/1990;

2- che deve essere ribadito il proprio costante orientamento secondo cui la proposta della Commissione vincola tutte le parti fino a quando non sia sostituita da un accordo valutato idoneo;

3- che la Commissione nel deliberare le sue linee guida ha individuato dei criteri generali da applicare nelle singole fattispecie in sede di regolamentazione del diritto di sciopero sia per quanto concerne il principio di rarefazione (intervallo tra uno sciopero e l'altro) - un principio che va considerato in senso oggettivo (ovvero applicabile nel medesimo bacino di utenza alle azioni di sciopero proclamate da qualunque soggetto) anche secondo quanto stabilito dal "Patto sulle regole" nel settore dei trasporti del 23 dicembre 1998 - sia per quanto concerne l'effetto annuncio (tempestività della revoca degli scioperi proclamati);

4- che dal tenore letterale e sistematico delle disposizioni della l. n. 146/1990 deve evincersi che il trasporto effettuato da navi merci da e per le isole non sia ricompreso in quanto tale nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990, ma solo in quanto le merci trasportate siano merci deperibili, animali vivi o beni di prima necessità;

5- che nel fissare le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero è necessario tenere presente, per quanto attiene al trasporto auto e passeggeri non viaggianti sui treni, che esistono altri vettori che svolgono analogo servizio;

6- che il servizio svolto dal personale della Soc. Coop. Navigazione Garibaldi deve ritenersi strumentale a quello del trasporto marittimo dei passeggeri, non solo nella tratta da e per la Sardegna, ma anche in quella da e per la Sicilia (considerando che il servizio di pulizia delle navi è essenziale alla regolare partenza delle stesse e non esiste un servizio sostitutivo a quello fornito dalla Soc. Coop. Garibaldi);

7- che alcune delle osservazioni pervenute alla Commissione non possono essere accolte, in quanto per una parte eccessivamente restrittive del diritto di sciopero (v. richieste di integrazione delle Ferrovie dello Stato sub b) e delle Organizzazioni degli utenti sub b)); per l'altra superflue, dal momento che il testo della proposta è già sufficientemente chiaro da un lato con riferimento all'ambito di applicazione e dall'altro alla disciplina applicabile a particolari categorie di treni merci in base alla proposta Ferrovie dello Stato del 22 gennaio 1998;

8- che, invece, la richiesta di integrazione circa gli obblighi di tempestiva informazione agli utenti merita di essere accolta;

DELIBERA

COMMISSIONE DI GARANZIA

PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Deliberazione: 98/878-12.2) Ministero dell'Interno (pos. n. 5345)

(Seduta del 10.12.1998)

FATTO: richiesta di parere sull'interpretazione dell'art. 2.2 l. n. 146/1990, nella parte in cui prevede la necessità di acquisire il parere delle organizzazioni degli utenti sugli accordi aziendali

DELIBERA: parere

MOTIVAZIONE: il parere previsto dall'art. 2.2 della l. n. 146/1990 va preferibilmente reso dall'Organizzazione degli utenti funzionalmente e territorialmente più vicina al servizio pubblico essenziale da garantire. Ciò non impedisce, tuttavia, che, in assenza di organizzazioni locali specializzate, si interpellino organizzazioni di ambito territoriale più vasto specializzate o, in assenza di queste, di carattere generale.

LA COMMISSIONE

su proposta della Prof.ssa Galantino, nel procedimento n. pos. 5345 ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

PREMESSO

1. - che il Ministero dell'Interno – Direzione Generale dell'Amministrazione Civile ha richiesto, con nota del 17 settembre 1998 (Serv. P.U.E.L., Div. P.E.L., prot. n. 15700/5T2/1193), la pronuncia della Commissione circa

l'interpretazione da dare ad una delle prescrizioni poste dall'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990;

2. - che tale richiesta verte, più precisamente sull'interpretazione da dare alla previsione per cui - in occasione della sottoscrizione di accordi collettivi, nonché di regolamenti di servizio, da emanarsi in base agli accordi con le rappresentanze sindacali aziendali o con gli organismi rappresentativi del personale, che individuino le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero - deve essere sentito il parere delle "organizzazioni degli utenti";

3. - che nella richiesta di pronuncia, l'Amministrazione istante esprime l'orientamento per cui "debbono essere sentite soltanto le organizzazioni degli utenti effettivamente rappresentative a livello locale";

CONSIDERATO

1 - che il parere di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 debba essere reso preferibilmente da organizzazioni degli utenti che hanno come specifico campo di attività il servizio pubblico essenziale al quale l'accordo da valutare si riferisce, partendo dall'ipotesi ottimale di organizzazioni degli utenti costituite ad hoc per l'azienda o amministrazione interessata (es. Tribunali per i Diritti del Malato costituiti presso i singoli ospedali e per gli accordi relativi a questi ultimi);

2. - che, nel caso di inesistenza di organizzazioni aventi un tale grado di specializzazione, possa ricorrersi ad organizzazioni di ambito territoriale via via maggiore, (provinciale, interprovinciale, regionale, interregionale od, al limite, nazionale) sempre caratterizzate per materia (es. le organizzazioni di utenti del trasporto pubblico operanti in alcuni comuni o province italiane per gli accordi del trasporto locale);

3. - che, nel caso di inesistenza anche di questo tipo di organizzazioni, l'esigenza di soddisfare comunque la prescrizione posta in termini generali dall'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990, impone di interpellare organizzazioni a vocazione generale, sempre privilegiando l'ambito territoriale più vicino all'Azienda o Amministrazione presso la quale è stato stipulato l'accordo e risalendo progressivamente, in caso di inesistenza di organizzazioni a vocazione generale in quel territorio, ad ambiti territoriali più vasti;

4. - che considerazioni non dissimili a quelle sopra espresse sono state già formulate dal Ministero dell'Interno - Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale nella sua circolare del 2 maggio 1996 (prot. n. M/7603/1), nella quale si precisa che ogni qualvolta le Prefetture verranno interpellate dalla Commissione di Garanzia al fine di ottenere notizia sulle organizzazioni degli utenti operanti nel territorio delle rispettive province, "dovranno aver cura di estendere la rilevazione, in mancanza degli utenti espressamente costituitesi in correlazione ad una singola azienda o amministrazione, anche alle ulteriori organizzazioni esponenziali di tutti gli utenti di un determinato servizio oggettivamente inteso, ovvero, in assenza anche di queste ultime, ad organizzazioni a vocazione generale";

5. - che, per quanto riguarda l'individuazione delle organizzazioni degli utenti a vocazione generale e di dimensione nazionale da interpellare si debba fare riferimento alle prescrizioni dell'art. 4 della l. n. 281/1998, la quale prevede l'intervento del costituendo "Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti" e, fino alla costituzione dello stesso, della "Consulta dei consumatori e degli utenti" istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 8 della l. n. 281/1998);

6. - che va, comunque, ribadito il costante orientamento della Commissione, per cui l'eccessivo ritardo da parte delle organizzazioni degli utenti consultate nella trasmissione del parere, non può arrestare indefinitamente i procedimenti di valutazione di accordi ai sensi dell'art. 13 lett. a) l. n. 146/1990;

7. - che per questo motivo, in tali casi la Commissione si riserva di procedere comunque, trascorso un congruo lasso di tempo, alla valutazione di detti accordi;

ESPRIME IL PROPRIO AVVISO

nei suddetti termini;

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 affinché questo ne dia comunicazione alle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione dell'Interno, al Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato ed alla Consulta dei consumatori e degli utenti istituita presso il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato.