

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

Relazione
sull'attività della Commissione

16 dicembre 2002 - 31 dicembre 2003

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 2004

LA COMMISSIONE

Presidente:

ANTONIO MARTONE

Commissari:

GIOVANNI DI CAGNO

MICHELE FIGURATI

VINCENZO LIPPOLIS

MARIELLA MAGNANI

LUIGI MELICA

GIAMPIERO PROIA

MICHELE TIRABOSCHI

ANTONIO VALLEBONA

Redazione curata da
Luigi Melica

Le redazione della relazione è stata curata da Maurizia Pierri, sotto la guida di Luigi Melica.

Per la Parte I hanno collaborato: Antonino Cangialosi (Parte I, § Audizioni e § Urp) e Gabriella d'Aloja (Parte I, § Il settore comunicazione), Paolo Frosoni (Parte I, § Il settore informatico); nella Parte II, il capitolo 6 è di Marianna Scaglione.

Le tabelle statistiche allegate al capitolo 6 sono state realizzate da Marianna Scaglione con la collaborazione di Paola Dal Ponte, Elena Spagnolo e Antonio Vaudo.

Le relazioni di settore della parte III sono di: Caterina Catanoso (Giustizia, Ministeri, Rai e Telecom), Maria Luisa De Margheriti (Trasporto locale), Paola Ferrari (Poste e Sicurezza stradale), Emanuela Fiata (Servizio taxi e Trasporto marittimo), Valentina Fratini (trasporto ferroviario), Maria Rita Iorio (Trasporto aereo, Igiene urbana, Beni prima necessità) Carlo Laudo (Trasporto Locale), Emilio Manganiello (Sanità e Trasporto locale), Maria Paola Monaco (Trasporto Aereo e Credito), Giovanni Pino (Trasporto aereo), Marianna Scaglione (Energia, Scuola e Università e ricerca), Rossella Sciotti (Trasporto locale), Vincenzo Valentini (Enti locali).

La parte IV sul contenzioso è di Valeria Sgrò.

La ricerca del materiale è stata realizzata con l'ausilio della sig.ra Anna Piermarocchi della Segreteria del Presidente.

La relazione contiene anche un resoconto (v. parte V) dell'attività svolta dalla Commissione uscente nel periodo dal 1° agosto al 15 dicembre 2002.

Indice

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

Parte I

IL RINNOVO DELLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE	9
1. Premessa: nomina dei nuovi commissari ed insediamento della Commissione.	9
1.1. Elezione del Presidente	9
2. La riorganizzazione dell'attività della Commissione	9
2.1. Funzionamento e contabilità	10
2.2. Le risorse umane	11
3. L'attività interna	12
3.1. L'Urp	12
3.2. Il Settore Comunicazione	12
3.3. Il Settore informatico	13

Parte II

L'ATTIVITÀ PREVENTIVA, DELIBERATIVA E CONSULTIVA	15
1. L'attività preventiva.	15
1.1. Gli interventi preventivi	15
1.2. Le comunicazioni e le note	15
1.3. Le delibere di invito	15
1.4. Le segnalazioni	17
2. L'attività valutativa	17
2.1. Le delibere di valutazione di comportamento	17
2.2. Le delibere di riesame	18
2.3. Le valutazioni di accordi e codici di autoregolamentazione	19
2.4. Le audizioni	20
3. Le proposte e le regolamentazioni provvisorie	20
4. L'attività consultiva	22
4.1. I pareri e le risposte ai quesiti	22
5. Le delibere di indirizzo su questioni generali	23
6. L'attività istruttoria e deliberativa della Commissione attraverso l'analisi dei dati ..	36
6.1. Tabelle e grafici	40

Parte III

L'ANALISI DEI SETTORI	51
1. Beni di Prima Necessità.	51

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	51
1.2. Valutazione ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90..	51
1.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90	52
1.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/90.	52
2. Comunicazione	53
2.1. Servizio postale	53
2.2. Telecomunicazioni	55
2.2.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	55
2.2.2. Interventi della Commissione	55
2.2.3. Attività consultiva.	57
3. Credito	57
4. Energia	57
4.1. L'assetto organizzativo del settore	57
4.2. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	59
5. Giustizia	60
5.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	60
5.2. Interventi della Commissione	60
6. Igiene urbana ed ambientale ed imprese di pulizie	62
6.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	62
6.2. Valutazione ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90..	64
6.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90.	65
6.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/90.	65
7. Ministeri	66
7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	66
7.2. Interventi della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. a)	66
7.3. Attività consultiva	68
8. Regioni, enti locali, case di riposo, Iacp	68
8.5. Enti pubblici non economici	71
8.6. Osservazioni conclusive.	71
9. Sanità	72
9.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	72
9.2. Attività preventiva	72
9.3. Attività consultiva	73
9.4. Valutazioni di comportamenti ex art. 13, lett. i)	73
9.5. Questioni procedurali	73
9.6. Accordi aziendali	74
10. Scuola	74
10.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	74
10.2. La disciplina vigente nel settore	75
10.3. Gli interventi della Commissione	75
11. Trasporti	76
11.1 Trasporto aereo	76
11.1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.	76

11.1.2 Valutazioni ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90 e successive modifiche.....	77
11.1.3 Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000...	78
11.1.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/1990 e successive modifiche	78
11.2. Trasporto ferroviario	80
11.2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	80
11.2.2. Interventi della Commissione	81
11.3. Trasporto urbano ed extraurbano	82
11.3.1. Conflittualità, cause di insorgenza dei conflitti ed interventi preventivi ai sensi dell'art. 13, lettera d)	82
11.3.2. Integrazione della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili formulata dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002 (e pubblicata sulla G.U. del 23 marzo 2002, n. 70)..	84
11.3.3. Valutazione di accordi	84
11.3.4. Valutazioni ai sensi dell'art. 13 lettera i) e principi generali espressi in occasione delle stesse.	84
11.3.5. Pareri	86
11.3.6. Altri interventi	87
11.4. Trasporto marittimo	87
11.5. Servizio Taxi	88
11.6 Soccorso e sicurezza stradale	89

Parte IV

L'ATTIVITÀ CONTENZIOSA.....	91
1. Osservazioni generali	91
2. Le specifiche vicende processuali	91

Parte V

RESOCONTO DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE NEL PERIODO DAL 1° AGOSTO 2002 AL 15 DICEMBRE 2002	117
1. L'attività interna	117
1.1. L'attività dell'Urp.	118
1.2. L'attività del settore comunicazione	118
1.3. L'attività del settore informatico	119
1.4. Il contenzioso	119
2. L'attività deliberativa	120
2.1. Delibere interpretative e di indirizzo	120
2.2. Interventi preventivi.	123
2.3. Valutazioni di accordi	123
2.4. Deliberazione di valutazione di comportamenti	125
2.5. Audizioni	125
2.6. Altre attività	126
2.6.1. Convegni, seminari, ricerche	126

Parte VI

DOCUMENTAZIONE	127
Accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 nell'ambito dell'area dirigenziale del comparto "Regioni – Autonomie locali" (pos. 13517).....	127
Accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000 nel comparto "Regioni – Autonomie locali" (pos. 13567).....	129
Accordo 10 marzo 2003 sulle prestazioni indispensabili da assicurare nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato	131
Accordo Aran per il personale del comparto Ministeri	133
Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali	135
Regolamentazione provvisoria per il settore delle farmacie private – Federfarma -, ai sensi degli artt. 13, comma 1, lett. a), e 2 bis l. n.146/90, come modificati dalla legge n. 83/2000	139
Delibera di indirizzo sulla adesione delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali a scioperi generali.....	153

PARTE I

IL RINNOVO DELLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

1. Premessa: nomina dei nuovi commissari ed insediamento della Commissione

Alle ore 16.40 del 16 dicembre 2002 si è tenuta la seduta di insediamento della rinnovata Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: il mandato dei precedenti commissari era scaduto sin dal mese di agosto e dunque l'organo aveva funzionato per alcuni mesi in regime di *prorogatio*¹. I nove membri della Commissione, scelti su designazione dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica (art. 12, comma 2 della l. n. 146/1990) sono: Antonio Martone, sostituto procuratore generale della Corte Suprema di Cassazione, già presidente dell'Anm e consigliere del Cnel, docente di diritto del lavoro alla Luiss; Gianni di Cagno, avvocato, già membro laico del Csm; Michele Figurati, già responsabile dell'Ente Relazioni Industriali del Gruppo Fiat e Direttore Generale di Federmeccanica; Vincenzo Lippolis, professore straordinario di diritto pubblico italiano e comparato presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università Federico II di Napoli e già vice segretario generale della Camera dei Deputati; Mariella Magnani, avvocato e professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia; Luigi Melica, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Lecce; Giampiero Proia, professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Giurisprudenza della Terza Università di Roma e presidente di Italia Lavoro; Michele Tiraboschi, professore associato di diritto del lavoro presso la facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Modena; Antonio Vallebona, professore ordinario di diritto del lavoro presso la facoltà di Giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata.

1.1. Elezione del Presidente

Nel corso della prima riunione, la Commissione, dopo aver espresso un vivo ringraziamento sull'opera svolta dai precedenti Commissari, sia per la qualità che per la quantità dell'attività realizzata, ha proceduto all'elezione, a scrutinio segreto, del Presidente.

All'esito della votazione, è stato eletto all'unanimità nuovo Presidente della Commissione Antonio Martone, il quale ha immediatamente assunto le sue funzioni.

2. La riorganizzazione dell'attività della Commissione

In una fase iniziale la Commissione ha deciso di confermare sostanzialmente l'organizzazione approntata dai precedenti commissari ed ha quindi effettuato una disamina generale dei procedimenti aperti e degli altri casi in pendenza, decidendo di ripartire provvisoriamente le competenze sui settori tra i singoli Commissari.

¹ Dell'attività svolta dalla Commissione in quei mesi si dà conto nella parte IV della presente relazione.

Successivamente alla designazione dei funzionari responsabili dei settori (v. paragrafo successivo) la Commissione ha ritenuto che fosse opportuno non fissare una giornata specifica per lo *screening* dei documenti, bensì di svolgere il medesimo contestualmente all'arrivo della documentazione e quindi nel corso di tutta la settimana. Sulla decisione ha influito l'esigenza di intervenire con la massima tempestività su ogni comunicazione. A tal fine (seduta del 26 marzo) la Commissione ha anche assunto ogni iniziativa possibile per il più celere recapito di tutta la propria corrispondenza.

Nell'ultima seduta del 2003, la Commissione ha nominato i Commissari delegati per i singoli settori e indicato i funzionari responsabili a decorrere dal 1° gennaio. Le riunioni sono invece state spostate al giovedì pomeriggio e venerdì mattina.

2.1. Funzionamento e contabilità

Dopo una attenta istruttoria, la Commissione ha provveduto a colmare alcune lacune relative al suo funzionamento, modificando il proprio regolamento interno.

Nella seduta dell'8 maggio ha preso in esame la determinazione dei termini per provvedere e dei responsabili del procedimento, ai sensi della l. n. 241/1990. Sulla seconda questione ha stabilito che ogni settore abbia un funzionario responsabile, incaricato di: 1) acquisire la documentazione e di curare la pratica, dando immediata comunicazione di ogni iniziativa al Commissario delegato per il settore; 2) provvedere all'istruttoria; 3) trasmettere i provvedimenti urgenti alla segreteria del Presidente, per l'inserimento nell'ordine del giorno; 4) occuparsi dell'aggiornamento della banca dati rispetto alle operazioni effettuate; 5) sottoporre tempestivamente al Presidente o al Commissario, la richiesta di visione degli atti e di rilascio delle relative copie; 6) redigere il verbale delle audizioni.

Rispetto ai termini per provvedere la Commissione ha anzitutto adottato la prassi di inserire nei verbali una tabella indicativa dei tempi di scadenza dei provvedimenti e, nella seduta del 22 maggio, ha deciso di fissare, conformemente agli obblighi di legge, i termini relativi al procedimento amministrativo per la valutazione degli accordi collettivi, di quelli per la definizione della regolamentazione provvisoria nazionale e locale, per la valutazione degli accordi aziendali e per il lodo (tenuto anche conto delle delibere del 19.12.1991 e del 12.2.1998 - n. 98/96 -, adottate dalla precedente Commissione).

La Commissione ha infatti convenuto che i principi della legge n. 241 sul procedimento amministrativo possano subire deroghe rispetto all'obbligo di fissazione del termine solo se si è in presenza di provvedimenti aventi carattere normativo ed a contenuto generale. Ha ritenuto, quindi, che gli atti sopra richiamati non sono puntuali e concreti come la generalità dei provvedimenti amministrativi e non definiscono, pertanto, situazioni riguardanti singoli o soggetti facilmente determinabili. La stessa legge n. 241 già contiene, fra l'altro, due deroghe espresse rispetto agli atti aventi carattere normativo ed a contenuto generale; ci si riferisce alla non obbligatorietà della motivazione (art. 3) ed alla non applicabilità delle disposizioni del capo III sulla partecipazione al procedimento amministrativo (art. 13).

A ciò deve aggiungersi che i termini già fissati dalla Commissione con la decisione del 1991 relativamente alle richiamate fattispecie non rivestono comunque carattere perentorio, bensì meramente ordinatorio.

Le soluzioni prospettate sono state due: l'abrogazione della delibera del 1991, oppure, la fissazione di un termine lungo, ossia di 120 giorni, perlomeno per i procedimenti di valutazione degli accordi su scala nazionale e per i codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2 bis.

Dopo una approfondita discussione la Commissione ha adottato una delibera (delibera n. 03/90 bis del 22.5.2003), con la quale, in attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, ha deciso di fissare comunque i termini per i provvedimenti diversi dalle valutazioni di comportamento (che restano di 60 gg.) ed ha proceduto nel modo seguente:

- per la valutazione delle prestazioni concordate di servizi minimi da garantire a livello nazionale (art. 13 comma 1 lett. A), giorni 120, con decorrenza dalla ricezione dell'accordo;

- per la valutazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2 bis, giorni 120, con decorrenza dalla ricezione del codice stesso;

(in caso di delibere istruttorie il termine è sospeso per il periodo necessario all'espletamento degli adempimenti istruttori).

Con la delibera n. 03/90 ter, sempre del 22.5.2003, la Commissione ha invece riesaminato e sostituito il regolamento di attuazione dell'art. 22 della l. n. 241/1990 sull'accesso documenti amministrativi, che era stato adottato con delibera n. 98/96 del 12 febbraio 1998.

Il nuovo regolamento stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitato nei confronti della Commissione da chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, salvi i casi di esclusione previsti dall'art. 4 e salvo il diritto alla riservatezza tutelato dalla l. n. 675/1996. Tale diritto si esercita mediante esame diretto o estrazione di copia dei documenti, previa domanda motivata da presentarsi presso la segreteria della Commissione. Il funzionario responsabile del procedimento, ricevuta l'istanza di accesso, la trasmette al Presidente, il quale, valutati i requisiti di cui all'art. 22 della l. n. 241/1990, comunica al responsabile del procedimento gli adempimenti di rito. Qualora la richiesta abbia ad oggetto procedimenti amministrativi in corso, il Presidente può differire l'esercizio del diritto di accesso alla conclusione del procedimento. È prevista la possibilità di negare l'accesso ai documenti, con comunicazione scritta e motivata. L'art. 4 del regolamento elenca, infine, le categorie di documenti esclusi dall'accesso per motivi di riservatezza.

Per quanto riguarda la contabilità dell'organo di garanzia, si deve ricordare che l'approvazione del bilancio preventivo relativo all'anno 2003² è stato uno dei primi, se non il primo, atto rilevante per le correlate responsabilità, approvato dalla Commissione in carica. Infatti, a pochi giorni dall'insediamento (seduta del 6 gennaio 2003, delibera n. 03/01), i Commissari hanno dovuto affrontare un preoccupante stato di insufficienza degli stanziamenti, al punto, che per l'anno 2004, si sarebbe verificata una grave crisi finanziaria. Per tale ragione la Commissione ha dovuto procedere ad una riduzione delle spese rispetto all'anno 2002, tornando a rilevare (come era già successo in passato) che la situazione di deficit è certamente imputabile all'insufficienza delle risorse finanziarie assegnate per il funzionamento della Commissione, che risultano di gran lunga inferiori rispetto agli stanziamenti posti a disposizione delle altre Autorità indipendenti.

In base all'art. del citato D.P.R. n. 442/1998 (che stabilisce le modalità per la redazione e l'approvazione del bilancio consuntivo), successivamente la Commissione ha esaminato ed approvato il documento relativo all'esercizio 1° gennaio – 31 dicembre 2002 (delibera n. 03/61 del 3.4.2003).

2.2. Le risorse umane

Le risorse di personale a disposizione dell'organo di garanzia sono state impiegate dalla nuova Commissione in modo alquanto differente rispetto al passato: il personale comandato è stato ridimensionato, proprio in ragione delle difficoltà finanziarie che si sono manifestate sin dall'inizio.

² Si ricorda che il "Regolamento recante norme per l'amministrazione e la contabilità della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali", in base all'art. 17, co. 12, L. n. 127/1997, è stato approvato con D.P.R. 30 novembre 1998, n. 442.

Gli incarichi di consulenza, invece, sono rimasti pressoché immutati nel numero (11 esperti di servizi pubblici), anche se l'impegno richiesto è notevolmente aumentato in ragione della maggiore "tempestività" di intervento che ha caratterizzato l'operato dell'Authority durante questo ultimo anno.

Per ciò che attiene l'organizzazione del personale in posizione di comando o fuori ruolo, nella seduta del 17 dicembre la Commissione ha predisposto una riorganizzazione dei ruoli, atteso anche l'esiguo numero di personale in servizio.

Sono state individuate due distinte unità operative:

a) la Segreteria della Presidenza (cui fanno capo il Personale, la Contabilità e l'Economato, i Rapporti con la stampa, l'Informatica);

b) la Segreteria della Commissione (cui viene attribuita ogni altra competenza e nell'ambito della quale vengono individuate l'Archivio ed il Ced).

3. L'attività interna

3.1. L'Urp

L'Ufficio relazioni con il pubblico, nel periodo gennaio-ottobre 2003, ha ricevuto circa 350 telefonate di richieste urgenti di informazione e chiarimenti inerenti l'applicazione della l. n. 146/1990 e successive modifiche. Le richieste, principalmente provenienti da Amministrazioni, Aziende e Organizzazioni sindacali hanno riguardato i seguenti argomenti: a) interventi preventivi allo sciopero, con i quali la Commissione di garanzia indica immediatamente alle parti eventuali profili di illegittimità riscontrati nella proclamazione, come previsto dalla l. n. 83/2000, art. 13, lettera d); b) adeguamento degli accordi vigenti sui servizi indispensabili da garantire in caso di sciopero, o definizione di nuovi accordi; c) delibere di indirizzo o di orientamento emanate dalla Commissione in relazione alla rarefazione degli scioperi, all'applicazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione, all'irrogazione delle sanzioni etc..

3.2. Il Settore Comunicazione

Nel periodo in oggetto il settore ha indirizzato i suoi sforzi verso le seguenti attività:

1) *Ufficio stampa*: Comunicati stampa, contatti con gli organi d'informazione, organizzazioni di conferenze stampa, interviste, elaborazione della rassegna stampa quotidiana, con raccolta di argomenti di interesse per la Commissione. La rassegna viene inviata ai Commissari per posta il lunedì o distribuita a mano il giovedì. Copie della rassegna sono comunque disponibili ogni giorno.

2) *Newsletter*: scelte tematiche con il direttore, composizione menabò; coordinamento redazionale; acquisizione dati ed elaborazione grafici; correzione ed eventuale trascrizione di editoriali; correzione bozze; rapporti con la casa editrice.

3) *Gestione e sviluppo sito Internet*: realizzato dall'Istituto Poligrafico dello Stato sulla base di una convenzione complessiva che prevede la fornitura di diversi prodotti editoriali; il sito è in fase di ristrutturazione: più specificatamente si prevede un'informazione più esaustiva sugli interventi preventivi, con un motore di ricerca che consenta una selezione per settore, tipologia, data ecc. Il sito è aggiornato quotidianamente.

4) *Redazione bollettino*: elaborazione indici, classificazione delibere, correzione bozze.

5) *Pubblicazioni varie*: relazione annuale.

6) *Manifestazioni*: partecipazione al Forum ed altre eventuali manifestazioni, pubblicità istituzionale.

7) *Biblioteca*: acquisto di libri, riviste e prodotti multimediali.

Nella seduta del 26 febbraio la Commissione ha deliberato di affidare il coordinamento delle proprie pubblicazioni al Commissario Magnani ed il coordinamento del sito web al Presidente.

Con delibere n. 03/105 e 03/106 del 19.6.2003 ha nominato quale direttore responsabile del “Bollettino Ufficiale della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali”, il Presidente Antonio Martone e direttore responsabile della Newsletter la prof.ssa Mariella Magnani.

3.3. Il Settore informatico

Le attività svolte dal Settore Informatico nell’anno 2003, oltre all’ordinaria amministrazione, gestione e manutenzione delle risorse del sistema informativo in uso, hanno riguardato la programmazione e realizzazione di progetti atti supportare in modo funzionale il corretto svolgimento delle attività della Commissione.

Infatti, il nuovo assetto dell’Autorità di garanzia, ha reso necessaria una riorganizzazione della struttura, sia per l’aspetto funzionale che per quello logistico: è sorta conseguentemente l’esigenza di provvedere alla riorganizzazione delle risorse informatiche di supporto al personale ed agli stessi Commissari.

A tal fine, il settore ha provveduto al potenziamento della banda di trasmissione dati da 128Kbits a 512Kbits, modifica che ha determinato un’accettabile velocità dei servizi web e di posta elettronica.

È stato realizzato uno studio finalizzato alla organizzazione di un sistema Intranet interattivo di ausilio al personale della Commissione, per la gestione delle informazioni e delle procedure comuni; oggetto dello studio è l’impianto, ove possibile, di un sistema di divulgazione delle informazioni e dei metodi, finalizzato al miglioramento della produttività e della conoscenza dell’ufficio.

È attualmente in corso anche una indagine sulla opportunità di utilizzare la “Firma Digitale” nello di scambio di informazioni con i vari Enti interlocutori della Commissione.

PARTE II

L'ATTIVITÀ PREVENTIVA, DELIBERATIVA E CONSULTIVA

1. L'attività preventiva

1.1. Gli interventi preventivi

L'attività della Commissione di garanzia durante questo ultimo anno di attività ha assunto una connotazione marcatamente preventiva, ancor più che in passato. Lo *screening* pressoché giornaliero dei documenti ha consentito di intervenire con immediatezza per segnalare i casi di possibile violazione della disciplina legale e pattizia e delle regolamentazioni provvisorie. I dati relativi alle indicazioni preventive - le cosiddette *p. 13 d*) - dimostrano la forte presenza della Commissione sul terreno dei conflitti, sia a livello locale che nazionale.

1.2. Le comunicazioni e le note

Una novità che merita di essere sottolineata, ad ulteriore conferma della eterogeneità dell'azione della Commissione sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi (potenzialmente, o concretamente, sfocianti in azioni di sciopero), è rappresentata dall'enorme mole di comunicazioni e note inviate alle parti sociali. Questi strumenti di confronto, che hanno in parte sostituito le delibere interlocutorie adottate durante i primi mandati della Commissione di garanzia, si sono dimostrati utilissimi per la loro adeguatezza al raggiungimento di molteplici finalità soprattutto istruttorie (richieste di chiarimento, ovvero risposte a quesiti, o ancora precisazioni fornite alle parti sociali).

1.3. Le delibere di invito

Nel periodo in oggetto la Commissione ha approvato quindici delibere di invito in occasione di alcuni scioperi nazionali e locali che presentavano profili di illegittimità attribuibili al comportamento delle organizzazioni sindacali, per la violazione delle regole sugli scioperi nei servizi pubblici (tredici), o dell'azienda (due), per la mancata attivazione delle procedure di raffreddamento.

Le delibere in questione sono state adottate in occasione di: **sciopero nazionale dipendenti Enel SpA** (Delibera n. 03/27 del 30.1.2003 - invito a riformulare la proclamazione dello sciopero); **sciopero nazionale dipendenti Enel SpA proclamato dalla Segreteria Nazionale Faile Cisl** (Delibera n. 03/28 del 30.1.2003 - indicazione della violazione del punto 2, lett. b) dell'accordo nazionale di settore dell'11 novembre 1991 e invito a riformulare la proclamazione dello sciopero in conformità alla suddetta disposizione -); **sciopero nazionale piloti e assistenti di volo riguardante il settore del Trasporto Aereo** (Delibera n. 03/42 del 12.3.2003 - indicazione alle Segreterie Nazionali Anpac, Unione Piloti, Filt/Cgil Piloti e Assistenti di Volo, Anpav, Uil Trasporti Piloti, Ugl della violazione dell'art. 16, della Regolamentazione provvisoria per il settore del trasporto aereo di cui alla delibera 01/92, in quanto lo sciopero del 21 marzo 2003, colpendo il bacino di utenza nazionale, di conseguenza, colpiva anche il bacino di utenza regionale ed invito ad escludere

dall'ambito dello sciopero del 21 marzo 2003 l'Aeroporto di Pisa Galileo Galilei); **adesione personale Enav Padova Acc allo sciopero del 12 maggio 2003 del personale Enav s.p.a.** (Delibera n. 03/78 del 8.5.2003 – invito alle organizzazioni sindacali Licta e Cila Av Acc Padova a differire l'astensione del 12.5.2003 ad altra data -); **sciopero Ferrovie Appulo Lucane srl / Filt, Fit, Uilt, Rsa-Fal Bari** (Delibera n. 03/89 del 22.5.2003 – invito alla Società Ferrovie Appulo Lucane srl, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, lettera h, della legge n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000, ad osservare gli obblighi relativi all'attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione richieste dalle Organizzazioni Sindacali-); **sciopero nazionale piloti gruppo Alitalia** (Delibera n. 03/115 del 10.7.2003 – indicazione alla Associazione Nazionale Piloti Aviazione Commerciale ANPAC della possibile violazione dell'art. 16 della Regolamentazione provvisoria sul trasporto aereo di cui alla delibera 01/92, in quanto lo sciopero del 19 settembre 2003, colpendo il bacino di utenza nazionale, colpiva di conseguenza anche il bacino di utenza interregionale ed invito ai sensi dell'art. 13, lett. d - all'Associazione Nazionale ANPAC ad escludere dall'ambito dello sciopero del 19 settembre 2003 l'Aeroporto di Venezia-); **sciopero Enav proclamato da Ugl-Ta, Rsa Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Assivolo/Q Brindisi Acc** (Delibera n. 03/119 del 17.7.2003 – invito all'Enav, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. h) ad astenersi dall'illegittimo comportamento consistente nella mancata convocazione di organizzazioni sindacali per l'esperimento della prima fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione, di cui all'art. 30 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, co.2, l. 146/90 e ss. mod. nel settore del trasporto aereo-); **Sciopero nazionale Orsa, Sult, Fltu Cub del 25 luglio 2003** (Delibera n. 03/121 del 17.7.2003 – indicazione alle Segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali Or.Sa, Fltu-Cub e Sult della violazione dei punti 3.3.4 e 3.3.5. dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, così come modificato dall'Accordo del 29 ottobre 2001, in quanto lo sciopero del 25 luglio 2003, colpendo il bacino di utenza nazionale, colpiva di conseguenza anche il bacino di utenza della Regione Piemonte ed invito ad escludere dall'ambito dello sciopero del 25 luglio 2003 la Regione Piemonte-); **sciopero generale del 24.10.03 proclamato da O.S. S.in Cobas, Cib Unicobas e Cobas** (Delibere n. 03/139, 03/140 e 03/141 del 15.10.2003 – invito a contenere l'effettuazione dello sciopero in oggetto entro i limiti di durata indicati nell'atto di proclamazione delle Confederazioni Cgil-Cisl-Uil, a differire alla data del 30 ottobre 2003 o ad altra data, lo sciopero generale negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni elettorali e ad escludere il settore del trasporto aereo dallo sciopero generale proclamato per il 24 ottobre 2003-); **Cgil, Cisl, Uil Comprensorio Udinese Bassa ed Alto Friuli; Cgil-Filcams, Cisl-Fisascat, Uil-Tucs, Sciopero generale del 24 ottobre 2003. Integrazioni della dichiarazione di sciopero confederale** (Delibera n. 03/142 del 15.10.2003 – invito a contenere l'effettuazione dello sciopero in oggetto entro i limiti di durata indicati nell'atto di proclamazione delle Confederazioni Cgil-Cisl-Uil-); **adesione a sciopero generale da parte di Cgil, Cisl, Uil di Viterbo** (Delibera n. 03/148 del 22.10.2003 – invito a contenere l'effettuazione dello sciopero in oggetto entro i limiti di durata indicati nell'atto di proclamazione delle Confederazioni Cgil-Cisl-Uil-); **scioperi nel settore sanitario per i giorni 27 e 28 novembre 2003** (delibera n. 03/154 del 19 novembre 2003 – invito alle Segreterie e Federazioni nazionali delle organizzazioni sindacali Federazione Sindacati Indipendenti (F.S.I.), Ugl Sanità, Cgil-Fp, Cisl-Fps, Uil-Fpl e alle Segreterie regionali della Campania Cgil-Fp, Cisl-Fps, Uil-Fpl, a differire lo sciopero proclamato per il 28 novembre 2003 ad altra data e segnalazione che tale invito non avrebbe avuto efficacia qualora gli scioperi proclamati dalle organizzazioni sindacali Fimmg, Snam e Fimp fossero stati revocati-); **Sciopero proclamato in data 13 novembre dall'organizzazione sindacale Cub per il 28 novembre 2003** (delibera n. 03/155 del 19 novembre – indicazione alla Segreteria Nazionale della organizzazione sindacale C.U.B. Trasporti – Settore Aereo ai sensi dell'art. 13, lett. d) della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, della violazione dell'art. 16, della Regolamentazione provvisoria per il settore del trasporto aereo di cui alla delibera 01/92 ed invito ad escludere

dall'ambito dello sciopero del 28 novembre 2003 il personale delle compagnie aeree Air Dolomiti e Gandalf Airlines-)

1.4. Le segnalazioni

Le segnalazioni alle autorità competenti per l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 8 della l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, non sono state numerose.

Si richiama soltanto quella adottata in occasione dello **sciopero nazionale dei dipendenti Enav** aderenti alla Cila Av, previsto per il giorno 14 febbraio 2003 (Delibera n. 03/29 del 6.2.2003) – segnalazione al Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture – motivata dal pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, rappresentato da un illegittimo addensamento di proclamazioni di sciopero a carattere nazionale, peraltro già indicato alle organizzazioni sindacali proclamanti.

A livello locale è stata segnalata al Prefetto (seduta del 3 luglio 2003) una astensione dal lavoro del personale Enel aderente alla Rdb Cub di Rossano Calabro.

2. L'attività valutativa

2.1. Le delibere di valutazione di comportamento

Dal 16 dicembre 2002 al 31 dicembre 2003, la Commissione ha adottato un centinaio di delibere ai sensi dell'art. 13, lett. i) della l. n. 146/1990 e successive modifiche, delle quali circa quaranta assolutorie e sessanta di condanna: i numeri letti in sé non dicono molto, ma risultano piuttosto significativi se confrontati con i dati relativi allo scorso anno. Nella precedente relazione (dal 1° ottobre 2001 al 31 luglio 2002), infatti, si era messa in evidenza una situazione alquanto diversa con riferimento non al volume complessivo di delibere approvate, ma al tipo di decisioni assunte, per lo più di assoluzione (2/3 del numero complessivo).

Il dato attuale conferma un trend che si era già manifestato negli ultimi mesi del 2002 (cfr. Parte IV, § 2.4) e che, a nostro avviso, è indice di una scrupolosa attività istruttoria, oltre che di un uso ponderato dell'attivazione del procedimento di valutazione.

Le delibere assolutorie hanno avuto come motivazione per lo più la non effettuazione dello sciopero illegittimo, o per avvenuta revoca (dieci casi) o per mancata esecuzione dello stesso (quattro casi).

In alcune occasioni l'approfondimento dell'istruttoria ha consentito di verificare la legittimità dell'agitazione proclamata (sette casi), ovvero la correttezza del comportamento aziendale in ordine all'obbligo di informare l'utenza (tre casi).

Particolarmente interessante risulta la causa di giustificazione data dal riconoscimento della buona fede del sindacato (cinque casi) nell'ignorare alcune regole sugli scioperi (come ad es. quelle relative alla durata massima), poiché su tale elemento si sono fondate le delibere di "non luogo a procedere" relative agli scioperi generali del 18 ottobre e del 13 dicembre (la Commissione in entrambi i casi ha rilevato che, al momento della effettuazione degli scioperi, mancavano univoci indirizzi interpretativi in ordine alle norme applicabili alle adesioni a scioperi generali da parte delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali).

In altre circostanze ancora (quattro) la Commissione non ha attribuito totalmente la responsabilità della violazione delle regole sulle prestazioni indispensabili da garantire durante lo sciopero, al comportamento del/i sindacato/i proclamante/i, ma ha ritenuto corresponsabile anche l'azienda (in occasione di alcune agitazioni nel settore del trasporto locale a seguito di una presunta violazione delle fasce orarie garantite, ha rilevato che, in assenza di accordo e conseguente regolamento di servizio, l'azienda è tenuta, comunque, con

riferimento a ciascuno sciopero, ad adottare ogni necessario provvedimento per una utile e tempestiva ripresa del servizio al fine di garantire le prestazioni indispensabili nelle fasce orarie).

Le restanti delibere assolutorie sono giustificate dalla applicazione di una disciplina più favorevole al sindacato, anche se entrata in vigore dopo l'effettuazione dello sciopero viziato da originaria illegittimità (due), ovvero dalla effettiva comprovata insussistenza di disagi per gli utenti (uno), ovvero ancora dalla non imputabilità del comportamento illegittimo posto in essere dagli scioperanti alla volontà del sindacato proclamante (uno).

Le valutazioni negative, come ricordato sono state oltre cinquanta, per lo più fondate sulla riscontrata contestuale violazione di più prescrizioni legislative o applicative della legge: la regola più violata è stata quella sul preavviso (più di trenta casi), e ciò per una errata interpretazione delle disposizioni sulle modalità di comunicazione dell'atto di proclamazione o di adesione ad astensioni dal lavoro già indette da altri sindacati.

Spesso l'inosservanza del termine di preavviso minimo è stata associata al mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e composizione del conflitto, o alla violazione delle regole sulla durata massima dello sciopero.

Nettamente in minoranza le violazioni relative alle regole sulla rarefazione oggettiva e sull'intervallo soggettivo, sulle franchigie, sul divieto di proclamazioni plurime, sulla garanzia delle prestazioni indispensabili o delle fasce, sulla predeterminazione della durata dell'astensione ed sulla tempestività della revoca.

Non si segnalano casi di valutazioni negative relative al comportamento aziendale (ad eccezione della delibera n. 03/82 dell' 8.5.2003 espressa in riferimento alla violazione da parte della RAI – Sede del Friuli Venezia Giulia dell'accordo del 26 aprile 2002 nella parte relativa all'obbligo di erogazione delle prestazioni), mentre sono stati valutati negativamente e sanzionati, ai sensi dell'art. 2 bis della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, i tassisti (delibera 03/51 del 27.3.2003 per le manifestazioni di protesta tenutesi nella città di Milano nei giorni 27 e 28 gennaio 2003) e gli avvocati (delibera n. 03/57-58-59 del 3.4.2003 e delibera 03/153 del 12.11.2003).

La sanzione comminata è stata sempre quella minima, salvo che in tre casi.

Vale la pena di ricordare che in due occasioni (Alitalia – astensione collettiva dal lavoro degli assistenti di volo nei giorni 1, 2 e 3 giugno 2003 - delibera n. 03/123 del 23.7.2003, e Sea Handling - aeroporto di Milano Linate, astensione spontanea dal lavoro non preceduta da alcuna proclamazione o preavviso – delibera n. n. 03/174) la Commissione, non potendo comminare alcuna sanzione ai sensi dell'art. 4, comma 2 e 4 bis, l. n. 146/1990 e successive modifiche, non essendo individuabili i responsabili del comitato spontaneo organizzatore della astensione collettiva, ha prescritto all'Azienda l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei singoli lavoratori che non avevano prestato la propria consueta attività. (cfr. Parte III, relazione sul settore aereo)

2.2. Le delibere di riesame

In una quindicina di occasioni la Commissione ha riesaminato, su impulso delle parti, le proprie decisioni: in alcuni casi ha adottato una nuova delibera di conferma di quella precedentemente adottata (tre casi: SAV /Filt-Cgil, Fit-Cisl Venezia, **delibera n. 03/17 del 16.1.2003**; Fisascat Regionale Cisl di Roma e del Lazio, **delibera n. 03/97 del 29.5.2003**; SAI Trebisacce c. / Fit Cisl, Filt Cgil, Uilt Uil, **delibera n. 03/131 dell'11.9.2003**); in altri ha semplicemente disposto l'archiviazione dell'istanza (tre casi); in altri ancora ha accolto la richiesta di riesame (Comparto Sanità Regione Campania / Uil-Fpl Regione Campania, Rsa Azienda Ospedaliera San Giovanni di Dio e Ruggi d' Aragona di Salerno, Cobas Sanità,

S.in. Cobas, Coordinamento lavoratori precari Regione Campania, **delibera n. 03/126 del 23.7.03**; seduta del 17 settembre, **revoca della delibera 03/122** sullo sciopero Ferrovie dello Stato).

In diverse circostanze (circa dieci), la Commissione ha dovuto invece modificare semplicemente il tipo di sanzione comminata (applicando quella amministrativa sostitutiva prevista dall'art. 4, comma 4 bis della l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000) poiché l'azienda aveva comunicato l'impossibilità di applicare la sanzione irrogata ai sensi dell'art. 4, comma 2 della medesima legge.

2.3. Le valutazioni di accordi e codici di autoregolamentazione

Il raggiungimento di accordi sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nei settori che ne fossero ancora privi e l'adeguamento delle discipline concordate già valutate idonee, alle nuove regole introdotte dalla novella del 2000, sono stati due obiettivi risolutamente perseguiti dalla Commissione, durante tutto il periodo in esame.

Settore per settore, le parti sono state costantemente sollecitate al raggiungimento ovvero all'aggiornamento di accordi, attraverso l'invio di note e comunicazioni del più vario genere.

Le valutazioni ai sensi dell'art. 13, lett.a) della l. n. 146/1990, hanno avuto ad oggetto: **l'accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nelle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ex Iacp)**, sottoscritto tra Federcasa e Fp Cgil, Fps Cisl, Uil Fpl, Fesica Confasal in data 7 novembre 2002 e relativo al personale non dirigenziale, inviato alla Commissione il 22 novembre 2002, sul quale sono stati espressi pareri favorevoli, rispettivamente, dall'Unione nazionale consumatori e dall'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori e che è stato **valutato idoneo** (Delibera n. 03/69 del 16.4.2003); **l'accordo delle aziende di distribuzione intermedia farmaceutica, sottoscritto in data 11 febbraio 2003 tra l'Associazione Distributori Farmaceutici Adf, la Federfarma Servizi con l'assistenza della Confcommercio e le OO. SS. segreterie nazionali del settore, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, UiltuCS-Uil**, inviato alla Commissione il 17 febbraio 2003, **che è stato valutato inidoneo** (delibera n. 03/91 del 22.5.2003) per insufficiente previsione delle prestazioni indispensabili, della durata dello sciopero e delle franchigie, nonché incompleta disciplina delle procedure di raffreddamento e conciliazione; **l'accordo del 10 marzo 2003 sulle prestazioni indispensabili da assicurare nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato siglato in data 10 marzo 2003 tra il Gruppo FS e l'Agens e le OO. SS. Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovie, Sma-Fast-Confasal e Sasmant**, in merito al quale hanno espresso parere favorevole l'Unione Nazionale Consumatori, con nota del 1° aprile 2003, e la Adoc, con nota del 2 aprile 2003, **che è stato valutato idoneo** (delibera n. 03/103 del 12.6.2003); **l'accordo aziendale "sulla regolamentazione del diritto di sciopero" del 29 aprile 2003 tra la società Autolinee Liscio snc e la Rsa Uilt-Uil**, sul quale l'Unione nazionale dei consumatori, in data 9 giugno 2003 e l'Adoc (Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori), in data 10 giugno 2003, hanno espresso il proprio avviso favorevole, ma che è stato **valutato inidoneo** per una eccessiva compressione del diritto di sciopero dei lavoratori (delibera n. 03/127 del 24.7.2003); **l'accordo sottoscritto dall'Associazione Italiana dell'Armamento di linea Fedarlinea/ Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti e, separatamente, Ugl/mare** il 15 settembre 2003, modificativo dell'accordo del 1° agosto 2000, coordinato con le modifiche ed integrazioni contenute in quello del 14 dicembre 2001, sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l'esercizio dello sciopero nel settore del trasporto marittimo, sul quale l'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ha espresso parere

favorevole e che è stato **valutato idoneo** (delibera n. : 03/149 del 29.10.2003); **l'accordo del 16 luglio 2003 tra l'Aran e le Confederazioni sindacali Cgil, Uil, Confsal, Ugl e le Organizzazioni sindacali Fp/Cgil, Fps/Cisl, Uil/Pa, Cisal/Intesa, Confsal/Unsa, Flp, concernente norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di sciopero per il personale del comparto Ministeri**, in merito al quale è stato espresso il parere favorevole dall'Adoc e dall'Unione Nazionale Consumatori e che è stato **valutato idoneo** (delibera n. 03/160 del 3 dicembre 2003)

Per quanto attiene ai **codici di autoregolamentazione**, l'unica valutazione espressa riguarda la autodisciplina dello sciopero proposta **dall'Associazione Magistrati Tributari** (seduta dell'11 dicembre; delibera n. 03/168). Il codice, approvato dal Comitato Direttivo Centrale dell'associazione, in data 17 ottobre 2003, ha ottenuto il parere favorevole dell'Unione Nazionale Consumatori ed è stato valutato idoneo dalla Commissione.

2.4. Le audizioni

Le audizioni tenute dalla Commissione di garanzia nel periodo gennaio – ottobre 2003 sono state centotré, nel corso delle quali sono stati sentiti quasi seicento rappresentanti delle parti sociali.

Tali audizioni hanno in genere avuto ad oggetto i seguenti argomenti: 1) procedimenti per presunte violazioni, avviati dalla Commissione di garanzia ai fini della valutazione di cui agli articoli 4, comma 4 quater e 13 comma 1, lettera i), della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000; 2) adeguamento alla nuova legge degli accordi sui servizi indispensabili da garantire in caso di sciopero o definizione di nuovi accordi; 3) problematiche relative all'adesione di settori soggetti alla legge che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali agli scioperi generali; 4) chiarimenti ed interpretazioni di accordi, codici di autoregolamentazione, regolamentazioni provvisorie o delibere di indirizzo.

I tentativi di conciliazione attuati dalla Commissione di garanzia sono stati due ed hanno riguardato la definizione di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero ed uno sciopero proclamato nel settore energetico.

Meritano di essere ricordate per la delicatezza dei temi trattati: l'audizione del 6 febbraio 2003, durante la quale è stata ricevuta una delegazione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, guidata dal Capo di Gabinetto Prefetto Gelati riguardante l'annosa vertenza del trasporto pubblico locale. In particolare, il citato prefetto, ha ribadito l'esigenza di proseguire il rapporto di collaborazione, già peraltro ampiamente collaudato, tra Commissione di garanzia e Ministero al fine di far fronte ai delicati problemi inerenti il settore del trasporto pubblico; l'audizione del 16 luglio di Asstra, Anav e Filt-Fit-Uilt, sollecitata dalle stesse parti, sentite al fine di attivare procedure utili per l'apertura di un tavolo contrattuale. All'incontro sono stati invitati anche il Sottosegretario alle Infrastrutture e Trasporti, nonché il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o un suo delegato; l'audizione delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti di cui all'art. 13, lett. a) l. n. 146/1990, avvenuta il 13 novembre 2003.

3. Le proposte e le regolamentazioni provvisorie

Nel periodo dal dicembre 2002 al dicembre 2003, la Commissione ha avuto modo di riflettere sulla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali introdotta dalle proposte e regolamentazioni provvisorie adottate ai sensi dell'art. 13, lett. a) della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000.

Gli interventi hanno avuto ad oggetto, in particolare, il comparto dei trasporti, aereo, locale e ferroviario, oltre ad altri settori.

In alcuni casi la Commissione ha proposto la modificazione o l'integrazione di provvisorie regolamentazioni già adottate, in altri casi ha formulato delle proposte organiche.

Un esempio del primo genere è quello che ha coinvolto le regole sugli scioperi **nel trasporto locale**, introdotte con delibera n. 02/13 del 31.1.2002. Nella seduta del 16 gennaio 2003, con delibera n. 03/19, la Commissione, avendo riscontrato che nulla era mai stato stabilito circa le procedure da adottare per la ripresa del servizio al termine dello sciopero, in caso di mancanza di accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, ha ritenuto opportuno proporre una integrazione della Provvisoria regolamentazione, precisando *espressamente* che le aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio onde assicurare le modalità operative indicate nel citato art. 16.

Al fine di non comprimere eccessivamente il diritto di sciopero dei lavoratori, la Commissione ha altresì precisato che la competenza delle aziende a disporre unilateralmente tali modalità operative trova un limite ogniqualvolta i tempi e le modalità di riattivazione del servizio non incidano sulle fasce orarie garantite.

Resta inteso, invece, che in tali ultime ipotesi, la Commissione è competente a valutare la corretta informazione all'utenza da parte delle aziende erogatrici del servizio in ordine alla indicazione dei modi e dei tempi effettivi di riattivazione del servizio al termine dello sciopero (art. 2, comma 6 della legge 146 del 1990 e ss. mod.). Ogni qualvolta, infatti, vengano comunicati rilievi in merito, la Commissione è solita accertare, che, nell'avviso all'utenza, le aziende abbiano indicato in modo puntuale e preciso i tempi effettivi necessari ad una completa riattivazione del servizio.

Infine, per venire incontro alle giuste e comprensibili esigenze dell'utenza, la Commissione ha iniziato a chiedere alle aziende di essere ancor più precise, fornendo, per quanto possibile, adeguate informazioni circa l'orario presumibile di ripresa del servizio dai diversi capilinea dislocati nelle città di dimensioni maggiori.

Anche la regolamentazione provvisoria relativa al settore del **trasporto aereo** è stata sottoposta a modifica, proposta alle parti con delibera n. 03/24 del 23 gennaio 2003, ed attuata con delibera n. 03/50 del 20 marzo 2003: la rettifica, che ha ottenuto il parere favorevole dell'IBAR, ha riguardato l'art. 14 della regolamentazione provvisoria nel settore del trasporto aereo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 185 del 10 agosto 2001, ed è stata motivata dalla necessità di una correzione delle disposizioni relative ai bacini di utenza: a seguito dell'ampliamento delle competenze territoriali del servizio di assistenza al volo del Crav di Brindisi, quest'ultimo centro è stato inserito tra quelli indicati dalla regolamentazione provvisoria come aventi rilievo nazionale.

Sempre in riferimento al settore del trasporto aereo, inoltre, la Commissione ha avvertito l'esigenza di verificare il livello di effettività delle prescrizioni contenute nella regolamentazione testé menzionata, a tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 83/2000. A tal fine, con delibera n. 03/70 del 16.4.2003 ha disposto l'apertura di una procedura preliminare alla formulazione di eventuali modifiche alla Regolamentazione provvisoria per il settore del trasporto aereo, ai sensi dell'art. 13 lett. a) del testo innovato della l. n. 146/1990, alla luce delle difficoltà applicative riscontrate e connesse alla gestione di alcune delle regole contenute nella Regolamentazione provvisoria. Al fine di rispettare lo spirito al quale è informata la l. n. 83/2000, le parti sono state sollecitate ad adottare un accordo ed in quest'ottica è stato deliberato di procedere alla audizione delle parti sindacali e datoriali, allo scopo di verificare la disponibilità delle stesse alla stipulazione di un accordo che regolamenti l'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto aereo, dando contemporaneamente anche avvio alle procedure preliminari per la formulazione di eventuali modifiche alla regolamentazione provvisoria di cui alla delibera 01/92, secondo quanto previsto dall'art. 13 l. a) del testo innovato della l. n. 146/90.

Alcune linee guida per una modifica delle regole sugli scioperi nel trasporto aereo sono già state individuate (seduta del 26 novembre): da un lato si potrebbe procedere a lievi ed opportune modifiche (ad esempio sul settore del controllo al volo, regole sulla rarefazione, bacini e/o servizi finali, procedure), ormai indispensabili dopo i primi due anni di sperimentazioni della regolamentazione provvisoria, la quale avrebbe evidenziato una scarsa tenuta dovuta ad una impostazione eccessivamente formalistica; dall'altro si potrebbe rilanciare contestualmente un maggiore dialogo tra le parti per favorire la conclusione di una disciplina concordata.

Da parte di alcuni Commissari sono state espresse perplessità sulla opportunità di un intervento modificativo delle regole attualmente in vigore (che, nonostante innegabili *effetti annuncio* di astensioni nel settore, avrebbero tuttavia garantito una soddisfacente regolamentazione del conflitto), data anche la situazione di crisi aziendale della società Alitalia, che scongiurerebbe, comunque, allo stato, una riconsiderazione della disciplina di settore (per maggiori dettagli cfr. Parte III, relazione settore aereo).

Un altro importante intervento della Commissione ha avuto ad oggetto la disciplina applicabile agli scioperi del **personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali**: con delibera n. 03/146 del 22.10.03 è stata formulata una proposta di regolamentazione provvisoria ai sensi dell'art. 13, lett. a), che è stata trasmessa alle organizzazioni degli utenti e dei consumatori riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281 al fine di acquisirne il parere. La **regolamentazione provvisoria è stata infine adottata con delibera n. 03/159 del 3 dicembre 2003**.

La Commissione ha infine adottato la **provvisoria regolamentazione relativa alle farmacie private**, con delibera n. 03/169 del 17 dicembre, dopo aver formulato in data 25 luglio 2002 una proposta ai sensi dell'art. 13, comma 1°, lett. a), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000.

4. L'attività consultiva

4.1. I pareri e le risposte ai quesiti

È impresa ardua, se non impossibile, quella di riassumere in un paragrafo i contenuti dell'intensa attività consultiva sostenuta dalla Commissione nell'ultimo anno: un filo diretto con le parti sociali, fatto di comunicazioni formali ed informali, note di chiarimento, risposte a quesiti di ogni genere.

Volendo restringere il campo di indagine ai pareri resi con delibera, e ritenendo utile rinviare per ulteriori notizie a quanto riportato nelle relazioni di settore, ci si limiterà in questa sede a rammentare le decisioni più rilevanti.

Con delibera n. 03/20 del 16.1.2003, relativamente alla richiesta di parere dell'Ufficio Territoriale del Governo Lecco **sull'applicabilità della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000 al personale tecnico-meccanico di imprese elicotteristiche**, le quali svolgano servizi di elisoccorso, la Commissione ha affermato che l'applicabilità della normativa in questione deve essere dedotta, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, dal nesso di strumentalità che collega tutte le attività che rendono possibile l'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Pertanto, se lo sciopero del personale tecnico-meccanico delle imprese elicotteristiche, può, verosimilmente, pregiudicare l'erogazione del servizio di elisoccorso, antincendio o off shore, questo deve essere regolamentato ai sensi della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000.

Su richiesta di parere circa **l'interpretazione dell'art. 4 degli accordi nazionali del 20, 25 e 26 settembre 2001 sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/2000 come modificata dalla l. n. 83/2000, nel settore del servizio sanitario nazionale** (delibera n. 03/25 del 23.1.2003), la Commissione ha

stabilito che le disposizioni indicate in tutti e tre gli accordi nazionali riguardano tutti gli scioperi incidenti nel settore e che la Regione, in caso di scioperi regionali, è tenuta a comunicare all'utenza l'astensione, mediante opportune informazioni agli organi di stampa ed alle reti radiotelevisive pubbliche e private di maggiore diffusione nell'area interessata.

Su richiesta della FAISA Cisl Emilia Romagna (delibera n. 03/26 del 30.1.2003) concernente **l'individuazione dei soggetti presso i quali esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di conflitto a rilevanza regionale** ed attinente alle proposte di modifica della l. R. 2 ottobre 1998, n. 30, la Commissione ha espresso l'avviso che non essendo la Regione parte della procedura prevista dalla Regolamentazione provvisoria, non avrebbe avuto significato imporle il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 2 della Regolamentazione stessa.

In ordine ad un quesito circa la **possibilità di qualificare le astensioni dal lavoro straordinario come sciopero**, quando attuate senza preavviso e spontaneamente dai lavoratori (delibera n. 03/107 del 19.6.2003), è stato ribadito il principio secondo il quale l'astensione dal lavoro straordinario viene considerata sciopero quando lo straordinario sia legittimamente richiesto e l'astensione non venga qualificata nella proclamazione come rifiuto individuale di prestazioni lavorative ritenute non dovute (cfr. delibera n. 97/136; delibera n. 02/34; del. n. 02/76). In caso di sciopero spontaneo, "il comitato spontaneo ed i lavoratori che lo attuano devono rispettare tutte le regole dettate dalla l. n. 146/1990" (cfr. delibera n. 03/32 del 12.2.2003).

Un'altra richiesta di parere inoltrata dalle OO.SS. Cisl Univ. / Uil Pa U.r. / Cisapuni / Csa / Cisl Univ. (delibera n. 03/125 del 23.7.2003), ha avuto ad oggetto **l'individuazione dell'organo controparte, ai fini dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, nelle aziende ospedaliere universitarie; la applicabilità della disciplina sulle prestazioni indispensabili, nonché il dubbio circa la effettuabilità della richiesta di conciliazione contestualmente alla proclamazione dello sciopero**. La Commissione ha espresso l'avviso che all'azienda ospedaliera universitaria si applichi la disciplina del servizio pubblico essenziale sanitario, di cui agli accordi nazionali del 20, 25 e 26.9.2003, tutti valutati idonei dalla Commissione con delibera n. 01/155 del 13.12.2001 e che la richiesta al Prefetto del capoluogo di provincia per l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione debba essere effettuata "prima" della proclamazione dello sciopero e non contestualmente.

Infine, in relazione ad un quesito formulato da Poste Italiane s.p.a. nel corso dell'audizione del 12 novembre 2003, la Commissione ha adottato una delibera (n. 03/162) con la quale ha chiarito che, in assenza di una **definizione restrittiva di "conflitto di lavoro"** ai fini dell'attivazione della procedura di cui alla lett. b dell'art. 18 del c.c.n. l., si deve ritenere che le parti siano tenute all'esperimento della predetta procedura anche nelle ipotesi in cui il conflitto di lavoro insorga in relazione a questioni riguardanti un singolo lavoratore e che l'obbligo delle parti di astenersi da ogni azione diretta durante l'espletamento della procedura, non riguardi i provvedimenti adottati dall'azienda nei confronti di singoli lavoratori.

5. Le delibere di indirizzo su questioni generali

Sin dal suo insediamento la nuova Commissione, ha avvertito l'esigenza di fronteggiare per risolverle, una serie di questioni interpretative, alcune delle quali avevano richiesto più volte l'intervento dell'organo anche durante i precedenti mandati; tali questioni, infatti, non avevano ancora trovato - anche per la complessità degli aspetti ivi contenuti - compiuta risoluzione ed anzi avevano conservato profili ancora irrisolti. Altre riflessioni si sono rese invece necessarie per ragioni contingenti, connesse, quindi, a circostanze che si sono verificate nel periodo in esame.

- Tra i più importanti problemi dibattuti vi è sicuramente quello estremamente spinoso legato alla nozione ed alla conseguente disciplina dello **sciopero generale** ed alle sue implicazioni sotto il profilo della **rarefazione soggettiva ed oggettiva**

Già nella seduta del 6 febbraio 2003, la nuova Commissione aveva ravvisato l'opportunità di riflettere sulla problematica relativa allo sciopero generale, con riferimento ai profili di applicabilità, a tale figura di astensione collettiva, della disciplina legale o derivata. La riflessione era sembrata ancor più urgente anche per l'assenza, nella legge, di un qualche riferimento allo sciopero generale (salvo quella di cui al comma 7 dell'art. 2); erano parimenti assenti negli accordi e nelle regolamentazioni provvisorie, apposite previsioni che chiarissero quanto meno le ricadute di tali astensioni generali sulle regole relative alla rarefazione. Dopo essere ritornata più volte sul punto, (v. ad es. seduta del 26 giugno), nella seduta del 24 luglio, la Commissione ha approvato una bozza di delibera contenente indicazioni di massima in tema di sciopero generale, riservandosi di adottarla definitivamente nella seduta del 10 settembre 2003, ed ha poi trasmesso la medesima bozza alle Confederazioni rappresentate al Cnel per eventuali osservazioni.

Nella bozza la Commissione, preso atto che né la l. n. 146/1990, e successive modifiche, né gli accordi e le regolamentazioni provvisorie disciplinano espressamente la materia dello sciopero generale per la parte e nella misura in cui incida sui servizi pubblici essenziali, affrontava preliminarmente il problema spinoso **della nozione di sciopero generale**, e la conseguente questione della disciplina applicabile: con riferimento, da un lato, alla specialità ed alle caratteristiche dello sciopero generale e, dall'altro, all'esigenza di assicurare un equo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, per assicurare, altresì, ai soggetti proclamanti certezza di disciplina. Sotto il primo dei profili di discussione indicati, individuava due requisiti che connotano la nozione di sciopero generale, uno soggettivo, l'altro oggettivo: sotto il profilo soggettivo, l'essere proclamato per tutte le categorie pubbliche e private da una o più confederazioni di diffusa rappresentanza a livello nazionale, sotto il profilo oggettivo, l'aver ad oggetto rivendicazioni non contrattuali. Definito il concetto di sciopero generale, la Commissione, procedeva quindi ad individuare una serie di profili interpretativi, indicando, quindi, la necessità che alla sua proclamazione, rispettosa del termine di preavviso, dovesse seguire una apposita proclamazione da parte delle Organizzazioni di categoria, contenente (ove nella prima non fossero già contenute), le indicazioni prescritte dall'art. 2 della l. n. 146/1990, e successive modifiche e da ogni singola disciplina di settore. Successivamente si precisavano le deroghe previste rispetto alle regole generali: deroga all'obbligo di far precedere la proclamazione dalle procedure di raffreddamento e conciliazione, deroga al limite della durata massima previsto per la prima astensione dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie (pur dovendo, l'astensione, essere contenuta in una stessa giornata, entro limiti di ragionevolezza e fermo restando l'obbligo di assicurare le prestazioni minime indispensabili), deroga al regime degli intervalli minimi tra azioni di sciopero. Per quanto riguarda questo ultimo aspetto la Commissione distingueva tra rarefazione soggettiva ed oggettiva: per la prima non predisponeva meccanismi di eccezione alle regole normalmente applicabili, mentre per la seconda si riservava la possibilità di derogare rispetto alla disciplina legale, nonché a quella contenuta negli accordi e nelle regolamentazioni provvisorie, previa valutazione dell'impatto rispetto alla continuità dei servizi pubblici essenziali.

Alla bozza hanno fatto seguito numerosi incontri sollecitati dai rappresentanti di alcune organizzazioni sindacali che ne hanno fatto richiesta a seguito dell'invio della bozza alle organizzazioni sindacali. Alla fine, i principi già enunciati nella citata bozza sono stati definitivamente fissati con la delibera sulla adesione delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali a scioperi generali (n. 03/134 del 24.9.2003).

In tale delibera, la Commissione premetteva la necessità di intervenire sul tema dello sciopero generale, esigenza oramai divenuta indifferibile dopo l'introduzione, da parte della

l. n. 83/2000, degli obblighi dell'intervallo minimo da rispettare tra diverse azioni di sciopero e del preventivo esperimento di procedure di raffreddamento e conciliazione, obblighi che non tengono conto della peculiarità sul piano sociale e delle relazioni sindacali del fenomeno dello sciopero generale³.

La considerazione di principio che la Commissione ha ritenuto di esprimere preliminarmente è stata che l'adesione allo sciopero generale delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali (anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 276 del 10-6-93), non può considerarsi estranea alla disciplina di cui alla l. n. 146/1990 e successive modificazioni, tenuto conto che i diritti della persona costituzionalmente tutelati possono essere pregiudicati da qualsiasi sciopero, a prescindere dal tipo di pretesa e dall'ampiezza dell'astensione.

La deroga più controversa, tra quelle predisposte, resta quella relativa agli intervalli oggettivo e soggettivo posto che: nel caso di "rarefazione soggettiva" (quando cioè gli scioperi che non rispettano l'intervallo minimo sono proclamati nell'ambito della stessa o delle stesse confederazioni), la Commissione provvederà comunque all'indicazione immediata ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge 146/90, al fine di consentire una nuova formulazione della proclamazione e delle adesioni, assicurando, così, il rispetto di detto intervallo; nel caso, invece, di "rarefazione oggettiva" (quando cioè la questione dell'intervallo minimo si pone in relazione a proclamazioni da parte di altre confederazioni o di organizzazioni non aderenti alla o alle confederazioni proclamanti), la Commissione si riserva di valutare, al fine della eventuale adozione dei provvedimenti di cui al citato art. 13, se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo temperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto del possibile impatto delle astensioni collettive e che in ogni caso, si farà riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi, senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nella regolamentazione di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente.

La Commissione è poi ritornata sulla questione degli scioperi generali (seduta del 5 novembre) per risolvere il **problema interpretativo su quanto attiene al principio della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello proclamato in precedenza** (previsione finale della delibera del 24 settembre 2003).

Tenuto conto che la delibera del 24.09.2003 impedisce l'effettuazione di scioperi 10 giorni prima e 10 giorni dopo lo sciopero generale, è sembrato opportuno alla Commissione riconsiderare la compatibilità di quella determinazione con le singole Regolamentazioni di settore, le quali, talvolta, prevedono il rispetto di intervalli tra effettuazione di uno sciopero e proclamazione del successivo.

Sono state prospettate due possibili alternative: secondo la prima, le proclamazioni intervenute successivamente alla proclamazione dello sciopero generale, ma prima della sua effettuazione, avrebbero dovuto essere intese come effettuate successivamente all'attuazione dello sciopero generale nel rispetto dell'intervallo minimo tra effettuazione ed effettuazione previsto dalle regolamentazioni di settore. Nel concorso di più scioperi in tal modo proclamati avrebbe prevalso quello proclamato in precedenza. Dalla data così individuata si sarebbe dovuto computare il termine di preavviso. Quanto alla seconda alternativa, si è auspicato che ai fini dell'applicazione della lett. c) della delibera sullo sciopero generale, in caso di proclamazione successiva a quella dello sciopero generale, sarebbe stato necessario fare riferimento all'intervallo tra le due effettuazioni tenendo conto di quello previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie e, in mancanza, al termine di dieci giorni.

³ Alcune riflessioni sul tema della rarefazione soggettiva ed oggettiva nell'ipotesi di un addensamento tra astensioni dal lavoro, una delle quali di portata generale, erano già state espresse dalla precedente Commissione, la quale aveva fornito i primi indirizzi interpretativi (del.01/152 del 5/12/01) a favore di un assorbimento delle agitazioni locali, pur se proclamate prima, nello sciopero generale, ma aveva lasciato irrisolti altri problemi riemersi anche in occasione degli scioperi generali proclamati nel periodo in esame.

La disciplina degli scioperi generali è stata poi riconsiderata (seduta del 12 novembre) sotto il profilo del rapporto **tra proclamazione di sciopero generale e successive proclamazioni di scioperi di categoria** o, comunque, di ambito minore. Dopo un ampio dibattito la Commissione ha deciso di risolvere il problema facendo, riferimento ai provvedimenti di volta in volta adottati ed ha a tal fine disposto uno schema di delibera.

- Un'altra importante questione affrontata è stata quella (per la verità risalente negli anni) relativa ai **contenuti essenziali dell'atto di proclamazione**. Sulla spinta di proclamazioni incomplete o ambigue, la Commissione, nella seduta del 14 febbraio 2003, ha individuato un modello di proclamazione di sciopero, che consenta una tempestiva valutazione della correttezza del comportamento delle parti coinvolte. A tal fine è stata fatta una distinzione tra elementi necessari a seconda che si tratti: a) *della indicazione di una prima azione di sciopero* (l'esatta indicazione dei soggetti proclamanti con l'indicazione leggibile dei soggetti firmatari; l'indicazione delle motivazioni dell'astensione collettiva dal lavoro; l'esatta indicazione delle date e delle sedi in cui si sono svolte le procedure di raffreddamento e conciliazione - con eventuale allegazione - ove possibile - dei relativi verbali-; nell'ipotesi in cui le procedure non si siano potute svolgere per la mancata convocazione del soggetto proclamante da parte dell'azienda o dell'autorità amministrativa, entro i termini previsti dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie, le domande di attivazione della procedura comunque inoltrate; l'indicazione della data nella quale si intende scioperare, nonché della durata e delle modalità di attuazione dell'astensione collettiva dal lavoro;), b) *della proclamazione di sciopero successiva, relativa alla stessa vertenza* (l'indicazione della data o delle date delle astensioni collettive precedentemente effettuate), c) oppure ancora si tratti di *adesione a scioperi già proclamati*, (l'espressa dichiarazione di adesione a sciopero proclamato da altri soggetti, l'indicazione anche in questo caso della data, della durata, e delle modalità e nonché dei motivi dell'astensione, che dovranno essere conformi a quelli indicati dai soggetti proclamanti).

La Commissione ha anche sottolineato che l'atto di proclamazione dello sciopero deve essere inviato sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di precettazione, oltre che per ragioni di opportunità, a se stessa.

Anche in relazione all'eventuale revoca di azioni di sciopero è stata rilevata la necessità che di essa sia data immediata notizia alla Commissione, mediante una comunicazione che contenga la precisazione se questa sia intervenuta per accordo tra le parti, ovvero a seguito di una richiesta da parte della Commissione o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di precettazione.

- La Commissione è intervenuta in modo organico anche sul tema della **sospensione degli scioperi proclamati** e della **revoca**.

Rispetto alla prima questione ha adottato una delibera (delibera n. 03/40 del 6 marzo 2003) sulla disciplina delle ipotesi di sospensione dello sciopero già proclamato (temperamento, procedura di raffreddamento, preavviso, etc.).

Determinata a rettificare l'afflusso di comunicazioni generiche di sospensione o differimento di scioperi, la Commissione ha inviato alle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e alle Associazioni dei datori di lavoro alcune precisazioni sul significato da attribuire alla sospensione di uno sciopero, la quale, se genericamente comunicata, deve essere considerata una revoca, con la conseguenza che la successiva proclamazione dovrà avvenire nel rispetto delle disposizioni sul punto contenute nella legge, negli accordi e nei codici di autorregolamentazione valutati idonei e nelle regolamentazioni provvisorie; le medesime regole si applicano in caso di differimento dello sciopero senza indicazione della nuova data, atteso che anche per questa proclamazione si impone il rispetto del preavviso per consentire di dare tempestiva informativa ai cittadini e ferma restando l'efficacia nel tempo delle

procedure già espletate in conformità con quanto la Commissione aveva chiarito con delibera n. 03/35 del 20 febbraio 2003 (v. infra); infine, anche in caso di rinvio dello sciopero con contestuale indicazione della nuova data, si è ritenuto che l'esigenza della tempestiva informazione agli utenti imponga egualmente il rispetto del termine di preavviso, fermo restando quanto osservato nella delibera richiamata in tema di efficacia nel tempo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Sempre in tema di **revoca della proclamazione** la Commissione è intervenuta più volte sui rapporti tra tempestività, e legittimità della stessa: nella delibera n. 03/45 del 12.3.2003 in relazione alla indicazione immediata ex art. 13, comma 1, lett. d) legge 146/1990 e ss. mod.

Al fine di impedire il prodursi di effetti distorsivi di uno sciopero sul quale è intervenuta una indicazione immediata ex art. 13, comma 1, lett. d), e ritenuto doveroso procedere immediatamente a tale comunicazione in ragione della *ratio* espressa dalla legge di dar corso ad un procedimento rapido e tempestivo in tutte le sue fasi (anche ai fini della valutazione della legittimità della revoca ai sensi dell'art. 2, comma 6), la Commissione ha deliberato che i soggetti che intendano adeguarsi all'indicazione immediata ex art. 13, comma 1, lett. d) legge 146/1990 e ss. mod. devono revocare lo sciopero oggetto di indicazione immediata, entro 5 giorni dalla data di ricevimento di tale indicazione; soltanto in questo caso la revoca sarà considerata legittima, mentre in caso contrario essa non sarà considerata come revoca effettuata su richiesta della Commissione.

Sulla legittimità della revoca, è stato espresso dalla Commissione un orientamento interno (seduta del 10 settembre 2003), del quale si ritiene di non dover dar conto in questa relazione, salvo che per sottolineare che si tratta di orientamento che esprime un *favor* per le revoche che, comunque, non determinino disorientamento nell'utenza (nei casi in cui sia intervenuto un accordo tra le parti, ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione o dell'Autorità precettante, lo sciopero può essere revocato solo se ancora non è stata data l'informazione all'utenza).

Val la pena di ricordare, inoltre, alcune **deroghe ai principi relativi ai termini** da osservare in caso di differimento della azione di sciopero da parte delle OO.SS., stabilite dalla stessa Commissione in occasioni particolari: è il caso (verbale del 22 ottobre) della decisione assunta in favore dell'Anpcat che aveva mostrato la disponibilità a far convergere lo sciopero nazionale proclamato in data 10 settembre per il giorno 25 ottobre 2003, al giorno 24 con le stesse modalità, in concomitanza con lo sciopero generale del settore pubblico e privato. La Commissione, in tale circostanza, assumendo come giustificazione la tutela del diritto di circolazione degli utenti, ha espresso l'avviso che, nel caso di anticipazione dello sciopero, non avrebbe aperto una procedura di valutazione per l'applicazione di un'eventuale sanzione.

La stessa cosa è avvenuta, anche in occasione del differimento - su espressa richiesta del Prefetto di Roma - di uno sciopero regionale dei trasporti, per l'appunto spostato dal 7.11.03 al 10.11.03 da parte della Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil di Roma e Lazio.

Nella delibera n. 03/49 del 19.3.2003 la Commissione ha nuovamente affrontato la questione relativa alla necessità o meno di **ripetere le procedure di raffreddamento in caso di "sospensione"** dello sciopero, integrando e chiarendo quanto espresso con la decisione del 6 marzo sopra richiamata e con la precisazione che, in caso di proclamazione di un nuovo sciopero, le procedure di raffreddamento potranno essere considerate come espletate nei limiti temporali di efficacia delle medesime già indicati con la delibera n. 03/35 approvata nella seduta del 20.2.2003 (v. infra) in tema di procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Per completezza si deve ricordare che la Commissione non ha ritenuto applicabile il nuovo orientamento espresso con la delibera 03/40 del 6 marzo 2003, precisata con la decisione del 19 marzo successivo (delibera 03/49) nel caso dell'anticipazione al 21 marzo 2003 dello sciopero proclamato il 10 marzo dalle segreterie nazionali Anpac, Unione Piloti, Filt Cgil piloti e Assistenti di volo, Anpav, Uiltrasporti piloti, Ugl, a seguito della revoca del 7 marzo 2003 dello sciopero del personale assistenti di volo della società AirOne.

La Commissione ha infatti tenuto conto che, per prassi costantemente seguita, al fine di valutare il rispetto dell'effettuazione nel tempo delle procedure, si era fatto sempre riferimento alla originale proclamazione dell'astensione dal lavoro e che il 10 marzo 2003, data in cui era stato riproclamato lo sciopero in oggetto, la citata delibera 03/40 non era stata ancora portata a conoscenza delle parti interessate. Così operando, la Commissione ha stabilito che il nuovo orientamento contenuto nella delibera 03/40, modificativo della prassi precedente, sarebbe stato applicato a tutte le proclamazioni successive alla delibera 03/40.

Un ulteriore aspetto - pure correlato al precedente - che ha interessato l'attività della Commissione riguarda l'individuazione del **“dies a quo” e del dies ad quem” per il computo del termine di efficacia nel tempo delle procedure.** In particolare ci si è chiesti se il “dies a quo” debba essere individuato nella data di comunicazione della proclamazione o in quella dello sciopero e se vi sia o meno una sospensione per il periodo di franchigia. La Commissione ha assunto le seguenti linee di orientamento:

- per il *dies a quo*, occorre fare riferimento al termine di effettuazione delle procedure o al termine entro il quale le stesse devono essere effettuate; nel caso di mancata determinazione nell'ambito delle normative di settore, ai fini del computo dei 90 giorni, si escludono i periodi di franchigia che, per continuità, assumono rilevanza;

- il *dies ad quem* è quello della proclamazione dello sciopero e non quello della sua effettuazione.

- Sul problema degli **scioperi spontanei**, la Commissione ha adottato una delibera di indirizzo (Delibera n. 03/32 del 13.2.2003) che esprime un orientamento favorevole alla proclamazione da parte di soggetti diversi dalle OO. SS. conformemente a consolidata dottrina e giurisprudenza, la quale ben può essere estesa ai servizi pubblici essenziali, dal momento che la disciplina sugli scioperi in questi settori si riferisce in modo generico a “soggetti che proclamano lo sciopero” (art. 2, comma 1; art. 13, comma 1, lett. e; art. 8 comma 2, l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000), a “soggetti che promuovono lo sciopero” (art. 2, comma 3, art. 10, comma 1, l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000) ed a “parti” (art. 2, comma 2; art. 13, comma 1, lett. i) l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000).

Tuttavia la Commissione ha ribadito che il comitato spontaneo che proclama lo sciopero ed i lavoratori che lo attuano, devono comunque rispettare tutte le regole dettate dalla l. n. 146/90 ed in particolare gli obblighi di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, di preavviso, di comunicazione della durata, delle modalità e motivazioni dell'astensione, di esecuzione delle prestazioni indispensabili, di rispetto degli intervalli minimi e delle altre misure previste.

Una valutazione del “comportamento delle parti” ex art. 13, comma 1, lett. i, può dunque essere aperta, anche in considerazione delle cause di insorgenza del conflitto, nei confronti del comitato spontaneo proclamante in persona di tutti i suoi componenti ove non siano individuabili rappresentanti.

Riguardo alle irrogazione di sanzioni la Commissione ha affermato che se non sono applicabili quelle previste dall'art. 4 comma 2, e comma 4 bis, l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, nei confronti dell'associazione sindacale, non essendo nella specie individuabile un soggetto qualificabile come tale (confronta delibera n. 98/525 del 23 luglio 1998), sono invece irrogabili le sanzioni disciplinari nei confronti dei singoli previste dall'art. 4 comma 1, a seguito della prescrizione della Commissione ex art. 13, comma 1, lett. i, non necessaria soltanto per le violazioni consistenti nella mancata esecuzione delle prestazioni indispensabili.

Affine al tema degli scioperi generali può essere considerato il problema dei rapporti tra **scioperi locali e nazionali**, rispetto al quale la Commissione ha adottato una delibera di indirizzo (delibera n. 03/41 del 12.3.2003) che si riferisce all'ipotesi in cui, successivamente alla proclamazione di uno sciopero a livello locale, venga proclamato uno sciopero nazionale: in tal caso deve essere segnalato, ai sensi dell'art. 13, lett. d), l. n. 146/1990 e

successive modificazioni, all'organizzazione che ha proclamato lo sciopero nazionale che dovrà restare esclusa la zona interessata dallo sciopero locale, precedentemente proclamato.

- Anche l'annosa questione delle **procedure di raffreddamento e di conciliazione**, che tanto aveva impegnato le precedenti Commissioni (si ricordano, dopo la novella n. 83/00, le delibere 00/174 del 1° giugno 2000, 00/210 del 21 settembre 2000, 00/226 del 12 ottobre 2000, 02/36 del 7 marzo 2002), ha trovato sbocco nella delibera di indirizzo (già richiamata sopra) n. 03/35 del 20.02.2003, con la quale si è cercato di risolvere il problema di predeterminare il periodo per il quale, ai fini della proclamazione di uno sciopero, ha efficacia il preventivo espletamento delle diverse fasi della procedura di raffreddamento e di conciliazione, o la scadenza del termine entro il quale la medesima doveva essere portata a compimento. Il caso risulta espressamente previsto in alcuni accordi, codici di autoregolamentazione e regolamentazioni provvisorie (ad esempio, gli accordi nel settore sanitario, le regolamentazioni sul trasporto locale e le telecomunicazioni), mentre viene ignorato in altri (ad es. nell'accordo sul trasporto ferroviario e nella regolamentazione sul soccorso e sicurezza stradale).

Rifacendosi a quanto espresso nella delibera della precedente Commissione n. 00/226 del 12 ottobre 2000 (nella quale si disponeva che l'esenzione dal preventivo esperimento delle procedure possa essere ammessa nel solo caso in cui si tratti di uno sciopero successivo al primo della vertenza, proclamato a breve distanza di tempo dal precedente, e sempre che non si siano verificate nel frattempo modificazioni nelle posizioni delle parti o dei termini del conflitto, tali da rendere utile la riapertura di una procedura di conciliazione; mentre, qualora la proclamazione di un nuovo sciopero, pur collegandosi idealmente ad uno o più scioperi effettuati nell'ambito di una vertenza, risulti separata dall'effettuazione dello sciopero precedente da un più ampio lasso di tempo, un nuovo esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e conciliazione si rende necessario, al fine di consentire una nuova verifica in ordine alla possibilità di trovare una soluzione pacifica del conflitto) la Commissione ha fissato in 90 giorni il termine entro il quale - ai fini della proclamazione di una nuova azione di sciopero, nell'ambito della stessa vertenza - la procedura di raffreddamento e di conciliazione può non essere riattivata. Tale termine, valido per i settori nei quali la disciplina sul punto sia carente, decorre dalla conclusione della precedente procedura, o dalla scadenza del termine entro il quale la medesima doveva essere portata a compimento.

La Commissione ha poi richiamato i principi sopra espressi nella delibera (già citata con riferimento alla sospensione degli scioperi, v. supra) n. 03/49 del 19.3.2003, relativa alla qualificazione della comunicazione di sospensione di uno sciopero e alla sua equiparazione alla revoca, precisando che, in caso di proclamazione di un nuovo sciopero, le procedure di raffreddamento potranno essere considerate come espletate ove effettuate nel limite temporale di 90 giorni (in mancanza di regole specifiche per il settore), ovvero nel termine indicato nelle discipline di settore.

Successivamente la Commissione è ritornata su questa delibera di indirizzo per integrarla alla luce di alcune riflessioni sull'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di vertenze relative alla procedura ex lege n. 223/1991; dopo un primo approccio (seduta del 30 aprile) nel corso del quale era stata manifestata una tendenza a ritenere che, quando lo sciopero si inserisce esclusivamente in un procedimento di mobilità ex lege 223/1991 e siano state esperite con esito negativo le procedure previste da detta legge, non si debba dar corso ad ulteriori procedure di raffreddamento, nella seduta del 17 luglio (Delibera n. 03/116), la Commissione ha deciso di integrare la delibera n. 03/35 del 20 febbraio 2003, prevedendo la possibilità, nel caso manchi una regola specifica, di far riferimento a settori analoghi o simili.

Sempre in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione, la Commissione nella seduta del 12 marzo ha espresso un orientamento secondo il quale, in mancanza di diversa previsione nella regolamentazione o nell'accordo, il mancato espletamento imputabile alla controparte della prima fase della procedura di raffreddamento, esonera l'organizzazione

sindacale dall'espletamento della seconda fase, ove prevista.

In seguito la stessa Commissione ha adottato un orientamento sul significato da attribuire alla ripetizione delle procedure nel corso della vertenza rispetto alla qualificazione della azione di sciopero: ha deliberato che la reiterazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, nell'ambito della medesima vertenza, non comporta la qualificazione dell'azione di sciopero successiva, quale prima azione di sciopero ai fini dell'applicazione delle disposizioni relative alla durata eventualmente contenute negli accordi e nelle regolamentazioni provvisorie ed ha precisato che per medesima vertenza si intende una controversia tra le stesse parti (cfr. del. n. 00/226; 03/35) e per le stesse concrete rivendicazioni.

- Altro tema estremamente interessante, la cui trattazione è stata sollecitata da vicende contingenti è stato quello degli **scioperi con motivazioni sociali** (scioperi di solidarietà, scioperi contro la guerra). Merita di essere sottolineato il fatto che non è stata adottata una delibera generale di indirizzo, ma si è aperto un dibattito che ha coinvolto aziende e sindacati.

La discussione ha avuto origine da una serie di agitazioni nel settore dei trasporti durante il mese di marzo 2003 (sciopero per l'11 marzo di un'ora a fine turno in solidarietà con i lavoratori dell'impresa portuale Scotto di Livorno, proclamata da Filt, Fit e Uilt; sciopero delle organizzazioni sindacali Cub, Cobas, Sincobas, Slai Cobas e Usi invocando il comma 7 dell'art. 2 l. n. 146/90) nei confronti delle quali la Commissione è intervenuta in modo diversificato; in un caso decidendo di non adottare alcun provvedimento, nell'altro inviando una nota di chiarimento con la quale contestava che ricorressero le condizioni per l'applicazione del 7° comma dell'art. 2 legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000.

Nella seduta del 19 marzo il problema si ripresentava a cagione degli scioperi proclamati in quei giorni contro l'intervento armato in Iraq: la discussione evidenziava sostanzialmente due orientamenti all'interno della Commissione. Da un canto non si ravvisava la necessità di una indicazione immediata, da parte della Commissione, ma sembrava opportuno, invece, riservarsi di intervenire in un momento successivo, anche a seguito di specifiche segnalazioni delle aziende e delle associazioni degli utenti relativamente ad eventuali violazioni della disciplina sulle prestazioni indispensabili, con l'effetto, quindi, di operare in quella sede una più pacata riflessione sulla possibile invocazione, nella fattispecie, del comma 7 dell'art. 2, legge n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000.

Dall'altro si invocava la necessità che la Commissione, chiamata in causa direttamente dalle organizzazioni sindacali proclamanti, chiarisse subito che nel caso di specie non ricorreva l'ipotesi di un'astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità e la sicurezza dei lavoratori, e pertanto non potesse ritenersi applicabile il comma 7 dell'art. 2, legge n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000.

Finiva con il prevalere la seconda delle posizioni evidenziate (anche se con alcune riserve di carattere sia sostanziale che formale) e di conseguenza veniva inviata alle organizzazioni sindacali proclamanti una nota con la quale si comunicava loro che nella fattispecie non trovava applicazione il suddetto comma 7 dell'art. 2 e che quindi la Commissione avrebbe esaminato le concrete modalità di svolgimento delle astensioni per verificarne la natura simbolica (per scioperi di durata inferiore alle due ore).

Il tema è stato affrontato anche in sedute successive (ad es. seduta del 26 marzo in occasione dello Sciopero generale contro la guerra, proclamato dalle OO.SS. Cub, Cobas, Sincobas, Slai Cobas, Usi per il 2.4.2003; seduta del 19 giugno durante la quale sono state ribadite le considerazioni già espresse il 19 marzo) e la Commissione è sempre intervenuta in modo coerente rispetto all'orientamento espresso, segnalando ai sindacati i profili di illegittimità emergenti dagli atti di proclamazione e diramando anche un comunicato stampa a chiarimento delle posizioni assunte.

La vicenda si è chiusa con una apertura, se pur di carattere eccezionale, rispetto alla considerazione del valore assolutamente simbolico delle astensioni in oggetto: nella seduta del 10 luglio, durante la quale avrebbe dovuto essere definitivamente disposta l'apertura di

alcuni procedimenti di valutazione in ordine alle agitazioni indette a causa della guerra in Iraq, pur ribadita l'inapplicabilità del comma 7 dell'art. 2 della l. n. 146/1990 e successive modifiche, la Commissione ha deciso con delibera di archiviare i fascicoli, tenuto anche conto del fatto che non erano pervenute segnalazioni di eventuali rilevanti disservizi conseguenti agli scioperi in oggetto ed ha ritenuto assorbite nella proclamazione di questi ultimi anche le adesioni spontanee.

Per completezza vale la pena ricordare che la precedente Commissione aveva affrontato il tema degli scioperi "pacifisti" in occasione della partecipazione italiana alla guerra nel Kosovo; in tale circostanza aveva ritenuto che alcuni scioperi rientrassero per convinzione soggettiva delle organizzazioni sindacali proclamanti, nella previsione del comma 7 dell'art. 2 (del.00/43 del 27 gennaio, 00/90 del 17 febbraio, 00/137 del 9 marzo e 00/162 del 23 marzo 2000), e che non fosse opportuno valutare se oggettivamente la scriminante potesse essere invocata, essendo sufficiente la non manifesta infondatezza delle ragioni addotte dalle organizzazioni sindacali proclamanti.

- Ritornando su un tema ampiamente dibattuto dalla precedente Commissione (sia prima che dopo la riforma della l. n. 146/1990 - ad es. delibera n. 99/197 e 99/198 del 18 marzo 1999 e 00/202 del 7 settembre 2000 -) la Commissione ha più volte esaminato la questione **della competenza e modalità per l'applicazione delle sanzioni ai singoli lavoratori** (art. 4, comma 1, e art. 13, lett. i)

Con riferimento ad alcune richieste di parere in tal senso formulate da aziende e sindacati in diverse occasioni nel periodo tra dicembre 2002 e gennaio 2003, pur ribadendo di non essere tenuta a fornire pareri se non sulle questioni interpretative ed applicative di cui all'art. 13, comma 1, lett.b) della predetta legge, ha ritenuto utile, a fini di certezza dell'interpretazione della legge, fare una serie di rilievi anche tra loro contrastanti⁴, che hanno poi trovato collocazione in una delibera di indirizzo (delibera n. 03/48) del 19.3.2003.

⁴ Si intende far riferimento a due orientamenti intorno ai quali si è incentrata la discussione della Commissione.

Secondo il primo:

1) i lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari ex art.4, comma 1, legge cit. allorché "si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2" o che non effettuino le prestazioni indispensabili richieste, e pertanto sono sottoposti alle suddette sanzioni anche in caso di sciopero illegittimo per violazione dell'obbligo di preavviso, o dell'obbligo di effettuare le comunicazioni di cui all'art.2, comma 1, legge cit., nonché nel caso di sciopero illegittimo per violazione delle "misure" previste nell'art.2, comma 2, legge cit., ivi comprese le procedure di raffreddamento e di conciliazione e gli intervalli minimi, in quanto tali "misure" sono espressamente richiamate sia nel comma 1 che nel comma 3 del citato art.2;

2) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, solo a seguito di valutazione negativa del "comportamento delle parti" ai sensi dell'art.13, comma 1, lett.i), legge cit. nell'ipotesi in cui l'illegittimità dello sciopero dipenda, appunto, dalla condotta dei soggetti collettivi (ad es., violazione degli obblighi di preavviso, di comunicazioni, di rispetto degli intervalli minimi e di esperimento delle procedure preventive) ed in tale ipotesi il procedimento disciplinare è essere aperto dal datore di lavoro solo a seguito della apposita "prescrizione" da parte della Commissione ex art.13, comma 1, lett.i);

3) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge cit., sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, senza necessità di attendere una prescrizione della Commissione nell'ipotesi in cui la condotta illegittima sia propria del singolo lavoratore che non effettui le prestazioni indispensabili richieste, e ciò in quanto la Commissione è tenuta a valutare solo "il comportamento delle parti" (organizzazioni sindacali e aziende erogatrici del servizio) e non anche il comportamento dei singoli lavoratori;

4) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., non sono condizionate ad alcuna indicazione della Commissione preventiva rispetto alla effettuazione dello sciopero;

5) il procedimento disciplinare aperto da datore di lavoro deve, ovviamente, rispettare le regole dello stesso rispettivamente vigenti per il lavoratore alle dipendenze dei datori di lavoro privati o per il lavoratore alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni;

6) l'eventuale previsione di un apparato sanzionatorio specifico per le inadempienze in materia di sciopero, è rimesso alla contrattazione collettiva, ovviamente nel rispetto delle regole fissate dalla legge (ad es., proporzionalità tra infrazione e sanzioni; esclusione di misure estintive o che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro).

Secondo l'orientamento alternativo:

La Commissione, tenuto conto che la legge le assegna il compito di deliberare le sanzioni previste dall'art. 4, e, per quanto disposto dal comma 1 dell'art. 4, di prescrivere al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari ai lavoratori che si astengono dal lavoro in relazione alle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'art. 2 o che, richiesti delle prestazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, non prestino la propria consueta attività, ha ritenuto opportuno anche determinare le modalità di applicazione e la determinazione delle sanzioni ai singoli lavoratori. A tal fine ha chiarito che:

1) i lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari ex art. 4, comma 1, legge cit. allorché “si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2” o che non effettuino le prestazioni indispensabili richieste, e pertanto sono sottoposti alle suddette sanzioni anche in caso di sciopero illegittimo per violazione dell'obbligo di preavviso, o dell'obbligo di effettuare le comunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, legge cit., nonché nel caso di sciopero illegittimo per violazione delle “misure” previste nell'art. 2, comma 2, legge cit., ivi comprese le procedure di raffreddamento e di conciliazione e gli intervalli minimi, in quanto tali “misure” sono espressamente richiamate sia nel comma 1 che nel comma 3 del citato art. 2;

2) le sanzioni disciplinari prescritte ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge cit., sono concretamente irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, solo a seguito di valutazione negativa del “comportamento delle parti” ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett.i), legge cit. nell'ipotesi in cui l'illegittimità dello sciopero dipenda, appunto, dalla condotta dei soggetti collettivi (ad es., violazione degli obblighi di preavviso, di comunicazioni, di rispetto degli intervalli minimi e di esperimento delle procedure preventive) ed in tale ipotesi il procedimento disciplinare è aperto dal datore di lavoro solo a seguito della valutazione negativa da parte della Commissione ex art. 13, comma 1, lett. i);

3) le sanzioni disciplinari previste dall'art. 4, comma 1, legge cit., sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, senza necessità di attendere una valutazione della Commissione nell'ipotesi in cui la condotta illegittima sia propria del singolo lavoratore che non effettui le prestazioni indispensabili richieste, e ciò in quanto la Commissione è tenuta a valutare solo “il comportamento delle parti” (organizzazioni sindacali e aziende erogatrici del servizio) e non anche il comportamento dei singoli lavoratori;

4) le sanzioni disciplinari previste dall'art. 4, comma 1, legge cit., non sono condizionate ad alcuna indicazione preventiva della Commissione rispetto alla effettuazione dello sciopero;

5) il procedimento disciplinare aperto dal datore di lavoro deve, ovviamente, rispettare le regole procedurali rispettivamente vigenti per il lavoratore alle dipendenze dei datori di lavoro privati o per il lavoratore alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni;

1) i lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari ex art.4, comma 1, legge cit. allorché “si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2”, e pertanto possono essere sottoposti alle suddette sanzioni sia allorché non effettuino le prestazioni indispensabili richieste, sia in caso di sciopero illegittimo per violazione degli obblighi di preavviso nonché di comunicazione della durata, delle modalità e delle motivazioni dell'astensione;

2) i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori, propedeutici all'irrogazione delle sanzioni ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., possono essere aperti dal datore di lavoro solo a seguito di valutazione negativa del “comportamento delle parti” ai sensi dell'art.13, comma 1, lett. i), legge cit., nell'ipotesi in cui l'illegittimità dello sciopero dipenda, appunto, dalla condotta dei soggetti collettivi;

3) i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori, propedeutici all'irrogazione delle sanzioni ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., possono essere aperti dal datore di lavoro senza necessità di attendere alcun provvedimento della Commissione, nell'ipotesi in cui la condotta illegittima sia propria del singolo lavoratore che non effettui le prestazioni indispensabili richieste;

4) i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori, propedeutici all'irrogazione delle sanzioni ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., devono essere necessariamente aperti dal datore di lavoro solo a seguito della apposita “prescrizione” da parte della Commissione ex art.13, comma 1, lett.i);

5) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art.4, comma 1, legge cit., non sono condizionate a eventuali indicazioni della Commissione ai sensi dell'art.13, comma 1, lett. d), legge cit., preventive rispetto alla commissione dell'illecito.

6) l'eventuale previsione di un apparato sanzionatorio specifico per le inadempienze in materia di sciopero è rimesso alla contrattazione collettiva, ovviamente nel rispetto delle regole fissate dalla legge (ad es. proporzionalità tra infrazione e sanzioni; esclusione di misure estintive o che comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro).

Un problema irrisolto, nei riguardi del quale la Commissione ha particolarmente insistito per una pronta definizione, riguarda la verifica della **effettiva esecuzione delle sanzioni**. A tal fine i Commissari hanno (nelle sedute dell'8 maggio e del 19 giugno) responsabilizzato i rispettivi funzionari di settore ad adottare misure per ottimizzare i rapporti con l'Inps.

Sempre sulla questione delle sanzioni, con riferimento ai **rapporti tra sanzione patrimoniale e sanzione di esclusione dalle trattative**, nella seduta del 9 settembre è stato approvato un orientamento interno, del quale non si ritiene di dover dar conto in questa sede, ma che per grandi linee stabilisce che vi è un obbligo di adottare sempre, in caso di sciopero illegittimo, la sanzione consistente nella sospensione di permessi e/o contributi, ed in aggiunta ma non in alternativa, la possibilità di adottare la sanzione della esclusione dalle trattative, che deve essere considerata originaria e non sostitutiva.

Lo strumento della delibera di indirizzo è stato utilizzato dalla Commissione anche per dare una risposta al problema della **rarefazione oggettiva**.

In occasione di uno sciopero del personale docente ed Ata del Comparto scuola per il 24 marzo la Commissione, dopo ampia ed approfondita discussione, ha deciso di non adottare interventi preventivi nei confronti delle organizzazioni sindacali che avevano proclamato lo sciopero nella stessa giornata ed ha adottato, per chiarire la propria posizione, una delibera di indirizzo (delibera n. 03/46 del 12.3.2003). In dettaglio, è stato precisato che, in assenza di una regolamentazione di settore, il principio di rarefazione oggettiva di cui all'art. 2, comma 2, della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000, opera direttamente per effetto della legge e va inteso nel senso di precludere la proclamazione di uno sciopero prima della effettuazione dello sciopero proclamato in precedenza, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto dello sciopero proclamato in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1, da valutare con riferimento all'intervallo intercorrente tra le due astensioni.

Nell'intervallo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo può essere ammessa soltanto l'adesione di un altro soggetto allo sciopero già proclamato oppure la proclamazione di uno sciopero totalmente coincidente con quello già proclamato, poiché in tale caso non risulta oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1 della citata legge 146/1990.

Nella seduta del 19 marzo la Commissione è invece intervenuta sulle problematiche connesse agli **scioperi "a pacchetto" e/o proclamazioni plurime**. Anche in questo caso è stata adottata una delibera di indirizzo, con la quale la Commissione ha affermato che la proclamazione plurima è consentita solamente ove espressamente o implicitamente prevista dalla disciplina di settore contenuta in accordi valutati idonei o nelle regolamentazioni provvisorie e, in mancanza di disciplina di settore, solo ove non comprometta la continuità del servizio e l'esercizio del diritto di sciopero, da parte degli altri soggetti, e in ogni caso sia contenuta entro limiti ragionevoli in un arco di tempo interessato.

Con riferimento al problema connesso a quello della rarefazione, ossia della qualificazione come ulteriore o seconda azione di sciopero nell'ipotesi di coincidenza solo parziale dell'ambito territoriale pur nella identità delle motivazioni dell'azione sindacale e del problema dell'adesione alla medesima azione da parte di altre organizzazioni sindacali (seduta del 9 settembre), la Commissione, in linea di massima, ha stabilito che:

a) qualora l'ulteriore sciopero per gli stessi motivi sia proclamato nello stesso ambito territoriale con minore estensione, il medesimo possa essere considerato come "seconda azione";

b) a tale qualificazione non osta la circostanza che a questa seconda iniziativa abbia/abbiano aderito altra/altre organizzazioni sindacali purché si tratti di mera adesione.

Infine, in merito all'addensamento tra scioperi legittimi e scioperi oggetto di indicazione di illegittimità (seduta del 12 marzo), la Commissione ha preso atto dell'orientamento in base al quale lo sciopero legittimamente proclamato non deve osservare obblighi di rarefazione rispetto ad un altro sciopero sul quale la Commissione è intervenuta con una indicazione di illegittimità ai sensi dell'art. 13 lett. d).

Successivamente (seduta dell'8 maggio), l'orientamento è stato modificato con la precisazione che in via provvisoria la data interessata da una proclamazione di sciopero dovrà considerarsi "libera" solamente a seguito di revoca dello sciopero in questione; rimane fermo che nel settore dei trasporti, in considerazione della pluralità delle sigle sindacali e della non operatività del principio della concentrazione delle astensioni dal lavoro, si seguirà la prassi ai sensi della quale la segnalazione di illegittimità sarà sufficiente a rendere libera la data dello sciopero.

Infine, sempre in relazione agli effetti degli interventi preventivi sulla rarefazione oggettiva, la Commissione ha stabilito che, nel settore del trasporto locale, ai fini della rarefazione, si tiene conto dello sciopero proclamato in precedenza anche se segnalato da un'indicazione immediata di violazione fino a intervenuta revoca, salva la facoltà di valutare la correttezza del comportamento in caso di revoca tardiva e di revoca non effettuata nei 5 giorni dalla comunicazione della Commissione

Nella seduta del 1° ottobre la Commissione ha anche deliberato che in tutte le ipotesi in cui la normativa di settore stabilisce che una proclamazione di sciopero deve essere inoltrata all'Osservatorio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai fini della rarefazione, la data da prendere in considerazione sarà quella di tale comunicazione.

- Altro tema caro anche alle precedenti Commissioni è quello delle regole **applicabili al lavoro straordinario**. Nella seduta del 16 aprile si è registrata l'esigenza di stabilire dei criteri relativi alla durata massima dell'astensione del lavoro straordinario settore per settore e di riflettere, altresì, sull'applicabilità stessa, nei singoli settori, dei vari istituti di regolamentazione.

Dai lavori è scaturita una delibera di indirizzo (delibera n. 03/130 dell' 11.9.2003) che esprime una parziale inversione di tendenza rispetto all'orientamento ormai consolidato nel tempo formulato dalle precedenti Commissioni, che pure è richiamato in premessa. Dopo aver indicato gli accordi e le regolamentazioni provvisorie nei quali tale forma di astensione dal lavoro risulta espressamente regolata, quelli nei quali è altresì indicato il termine di durata dell'astensione stessa, la Commissione ha preso atto che in alcuni settori la disciplina risulta vacante ed ha dunque ritenuto opportuno predeterminare, in linea generale, le regole applicabili alle astensioni dal lavoro straordinario, nonché il periodo oltre il quale la durata dell'astensione dal lavoro straordinario debba essere considerata abnorme e, dunque, elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata. Il tutto in attesa di una eventuale più generale revisione di accordi e regolamentazioni provvisorie. Nel riaffermare che l'astensione collettiva dal lavoro straordinario, in quanto legittimamente richiesto, costituisce forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole di cui alla legge 146/1990 e ss. modd. (orientamento seguito dalle precedenti Commissioni), la Commissione ha poi definito alcuni punti essenziali che diversificano l'astensione dal lavoro straordinario dallo sciopero delle normali mansioni: il periodo per il quale i lavoratori dichiarano di astenersi dal lavoro straordinario viene considerato come unica azione e la durata di ciascuna azione di sciopero non è considerata abnorme e, dunque, elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata, se contenuta in trenta giorni; nel caso in cui la proclamazione della

seconda astensione dal lavoro straordinario sia intervenuta successivamente alla fine della prima astensione, le due azioni di sciopero si considerano distinte, e la proclamazione successiva deve avvenire almeno tre giorni dopo l'effettuazione del primo; in relazione ai tempi di riattivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione resta fermo quanto stabilito dalla Commissione con delibera 03/35 del 20.02.03; la proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario.

- La definizione **dell'ambito di applicazione della l. n. 146/1990** è stato un profilo ampiamente trattato dall'Organo di garanzia fin dal suo primo insediamento, anzi soprattutto durante i primi anni di attività. La sfera di influenza della legge è stata nel tempo sempre meglio definita ed anche la nuova Commissione ha avuto modo di modificare la dimensione della efficacia della legge: nella seduta del 5 giugno si è posto il problema della applicabilità della legge 146/90 e successive modifiche ai *giornalisti della stampa quotidiana e periodica*, dal momento che l'art. 1, comma 2. lett. e), fa riferimento esclusivamente alla informazione radiotelevisiva.

Nella seduta del 24 luglio ed in quella del 9 settembre si è invece affrontata la questione delle regole applicabili agli scioperi nell'ambito dei servizi pubblici essenziali anche nell'ipotesi in cui l'astensione riguardi "prestazioni non definibili come indispensabili". La Commissione, con riferimento ai servizi nei quali si pone l'esigenza di distinguere quali settori di attività possano essere considerati essenziali, ha ritenuto che la non applicazione della l. n. 146/1990 e successive modifiche possa aver luogo soltanto nell'ipotesi in cui la individuazione di servizi non essenziali sia stata operata preventivamente in sede di accordo valutato idoneo o di regolamentazione provvisoria. Successivamente la Commissione (seduta del 9 settembre) ha deliberato che nell'ambito del servizio pubblico in generale, vanno in ogni caso garantite le regole fondamentali stabilite nel comma 1 dell'art. 2 della legge 146/90 e successive modifiche; per i servizi cosiddetti essenziali vanno invece assicurate le prestazioni indispensabili come stabilito nel comma 2 dello stesso articolo.

- **L'informazione obbligatoria da parte del servizio radiotelevisivo pubblico e dei giornali quotidiani** ha suscitato una serie di discussioni (sedute del 26 giugno e del 17 luglio 2003) che hanno avuto ad oggetto la possibilità di predisporre un prospetto sugli scioperi proclamati da inviare agli organi di informazione radio-televisivi ed ai giornali quotidiani: tale schema di comunicazione, dovrebbe avere ad oggetto un avviso agli utenti sulle più rilevanti azioni di sciopero e relative revoche, attesa la necessità di trovare un accordo con il sistema informativo ai sensi dell'art. 2 comma 6 della legge n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000.

- Una serie di iniziative inerenti al corretto ed efficiente funzionamento dell'organo di garanzia, sono state intraprese dalla Commissione per tutto il periodo in esame: a parte la riforma del regolamento sul funzionamento del quale si è già diffusamente dato atto nella prima parte della presente relazione, si devono richiamare tra le altre: 1) la proposta di promuovere una raccolta delle adesioni e dei dati di partecipazione agli scioperi (seduta del 3 aprile); 2) la proposta (seduta dell'8 maggio) di uniformare le indicazioni immediate, indicando alle parti: "allo stato attuale emergono le seguenti violazioni ...", chiedendo, la segnalazione tempestiva dell'eventuale revoca ed integrando quelle formulate sul presupposto di uno sciopero considerato illegittimo (e quindi oggetto di analogha indicazione) con la precisazione che l'indicazione vale soltanto per l'ipotesi in cui lo sciopero presupposto non sia revocato (la necessità di utilizzare un modello standard per le indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13 lett. d è stata ribadita nella seduta del 15 maggio); 3) il tentativo di risolvere il problema della notifica dello sciopero alle singole aziende coinvolte (nel caso - seduta del 10 settembre - degli scioperi nazionali proclamati per il 12.9.2003 da Ugl e da Faisa-Cisal nel settore del trasporto pubblico locale, la Commissione ha inviato una nota alle OO.SS. con la quale rilevava che le comunicazioni alle singole aziende erano state inviate

senza il rispetto del termine di preavviso di 10 giorni.); 4) la disamina del tema delle modalità di apertura del procedimento di valutazione o per meglio dire della obbligatorietà dell'attivazione di tale procedura (dalla discussione sono emersi tre orientamenti: secondo il primo non potrebbe configurarsi sempre un obbligo per la Commissione, di aprire un procedimento di valutazione a seguito di denuncia di una parte; secondo un altro in alcune occasioni non sarebbe necessario, oltre l'indicazione del fatto, trasmettere alle parti anche il documento di denuncia; secondo il terzo la Commissione potrebbe riservarsi di aprire il procedimento di valutazione solo in relazione ad alcuni aspetti indicati nelle note di denuncia); 5) l'impulso a dotare di una nuova disciplina (pattizia o regolamentazione) i settori che risultino coperti da regole superate perché modulate sulla l. n. 146/1990 nella sua originaria formulazione (sedute del 15 maggio e del 10 settembre) ed a sollecitare la sostituzione delle regolamentazioni provvisorie, ove predisposte, con idonei accordi; 6) l'indicazione che insieme alla pubblicazione del testo degli accordi sulle prestazioni indispensabili in Gazzetta Ufficiale sia inserita anche la relativa delibera di valutazione di idoneità (seduta del 19 giugno).

- La Commissione ha anche avuto modo di esprimere il suo orientamento sul tema della **concomitanza**. Nella seduta dell'8 ottobre, ha precisato che si considerano "concomitanti", ai fini dell'applicazione dell'art. 13 lett. e) della l. n. 146 del 1990, come modificata dalla l. n. 83 del 2000, le azioni di sciopero proclamate per il medesimo giorno in servizi pubblici alternativi e incidenti sul medesimo bacino di utenza; ha anche avvertito che, ai fini dell'applicazione della disciplina della cd. concomitanza, la nozione di bacino di utenza può anche non coincidere con quella individuata dalla normativa di settore ai fini della rarefazione. Ha altresì avvocato a sé la valutazione discrezionale (in riferimento comunque alla concreta articolazione dei servizi in relazione agli interessi dell'utenza) della nozione di bacino di utenza ai fini dell'art. 13 lett. e) della l. n. 146/1990

6. L'attività istruttoria e deliberativa della Commissione attraverso l'analisi dei dati

L'analisi dei dati relativi all'attività istruttoria della Commissione nell'anno 2003⁵, oltre a confermare l'andamento crescente del numero degli interventi dell'Autorità di garanzia, già segnalato nell'ultima relazione ai Presidenti delle Camere, evidenzia l'aumento consistente registrato nei livelli di conflittualità relativi anche a vertenze di carattere generale economico e/o politico; si segnalano, in particolare, le frequenti astensioni dal lavoro coinvolgenti la generalità dei lavoratori pubblici e privati, proclamate ed effettuate nel corso dell'anno⁶, che hanno fra l'altro indotto la Commissione ad affrontare la complessa problematica della regolarità dell'adesione allo sciopero generale delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali, con riferimento ai profili dell'applicabilità a tale peculiare figura delle regole previste dalla disciplina stabilita dalla legge, dalle fonti pattizie e dalle regolamentazioni provvisorie⁷.

I dati sull'attività della Commissione sono riportati sinteticamente nelle tabelle e nei grafici allegati, che mettono in evidenza la consistenza, con riferimento ai vari settori, delle attività istruttorie dell'Autorità di garanzia (v. tabella 1 "Fascicoli esaminati"), dei livelli di conflittualità registrati nel corso dell'anno (v. tabella 2 "Conflitti"), degli interventi deliberativi classificati per tipologia (v. tabella 3 "Delibere"), degli interventi preventivi ai sensi dell'art. 13, lett. d) della legge 146/1990, come successivamente modificata (v. tabella 4 "Interventi preventivi"), delle sanzioni irrogate dalla Commissione, con l'indicazione dell'importo complessivo (v. tabella 5 "Sanzioni"), nonché delle audizioni

⁵ L'analisi dei dati si riferisce al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003.

⁶ Nel corso dell'anno sono stati effettuati 10 scioperi generali (oltre agli otto scioperi generali nazionali, di cui 4 contro la guerra in Iraq, sono stati proclamati due scioperi generali di ambito territoriale minore).

⁷ Sul punto v. delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003.

delle parti sociali effettuate presso la sede istituzionale della Commissione (v. tabella 6 “Audizioni”).

Nell’arco temporale di riferimento la Commissione ha esaminato n. 3019 fascicoli così suddivisi: conflitti (n. 2839)⁸; valutazione accordi (n. 79); richieste di parere⁹ (n. 46); richieste di riesame (n. 2); contenzioso¹⁰ (n. 14); altri interventi¹¹ (n. 39). Il dato più significativo riguarda il numero dei conflitti relativi al settore dei trasporti (aereo, ferroviario, marittimo, urbano/extraurbano e taxi, per un totale di 1397 casi esaminati), che rappresenta circa la metà della consistenza totale dei conflitti (2839), confermando la persistenza nel settore di una microconflittualità diffusa e produttiva di gravi disagi per gli utenti (cfr. tab. 2 e 2B). Va rilevato, al riguardo, che se il tasso più elevato si è ancora una volta registrato nel settore del trasporto locale (n. 621), seguito dal trasporto aereo e ferroviario (rispettivamente n. 329 e n. 340), i livelli di conflittualità negli altri segmenti del servizio (marittimo e taxi), pur risultando numericamente esigui, hanno spesso determinato azioni di sciopero particolarmente lesive per i diritti degli utenti (v. delibera n. 03/151 del 27 marzo 2003, con la quale è stata valutata negativamente una manifestazione di protesta degli addetti al servizio taxi nel territorio lombardo).

Anche in servizi diversi dal trasporto pubblico si registrano, tuttavia, notevoli tassi di conflittualità. Si segnalano, in particolare, i settori dell’igiene urbana e ambientale e della comunicazione, quali servizi interessati da un numero considerevole di conflitti per lo più di carattere locale.

L’intensificazione delle attività istruttorie della Commissione sul fronte dei conflitti trova un ulteriore riscontro nell’incremento del numero delle “indicazioni immediate di violazione” complessivamente trasmesse alle parti dalla Commissione. Dall’esame dei dati sull’attività deliberativa della Commissione (v. tabella 3 “Delibere”) emerge infatti un potenziamento di tali provvedimenti preventivi trasmessi ai sensi dell’art. 13, lett. d) della l. 146/1990, reso più efficace dalla tempestività nell’adozione di tali interventi. Va ribadito, al riguardo, che poiché il termine di preavviso è mediamente di dieci giorni e la legge non prevede l’obbligo dei soggetti proclamanti di inoltrare alla Commissione i relativi atti di proclamazione, spesso la conoscenza delle azioni di sciopero è tardiva e non consente l’esercizio, in via preventiva, dei citati poteri di intervento immediato.

Particolarmente significative appaiono, al riguardo, le tabelle predisposte, che mettono in luce l’efficacia dei poteri esercitati dalla Commissione: su 466 interventi preventivi, infatti, sono intervenute 367 revoche e/o rettifiche della proclamazione dell’astensione, in ottemperanza alle indicazioni fornite dalla Commissione, con un tasso medio di esito positivo pari al 79%. Le informazioni riguardanti i singoli settori sono riportate nella tabella n. 4, che evidenzia il numero e gli esiti (dati assoluti ed in percentuale) delle indicazioni immediate di violazione¹² inviate dalla Commissione ai soggetti, che hanno proclamato nei

⁸ Per quanto riguarda i conflitti, va precisato che il numero dei fascicoli esaminati non coincide con il numero degli scioperi proclamati, in quanto la Commissione ha talvolta ritenuto opportuno riunire in un unico fascicolo più azioni di sciopero relative alla medesima vertenza. Il dato comprende, inoltre, anche le comunicazioni di “stati di agitazione” non seguite dalla proclamazione di scioperi.

⁹ Il numero dei fascicoli aventi ad oggetto le richieste di parere pervenute alla Commissione, risulta nettamente inferiore al numero delle risposte ai quesiti di vario genere formulati dalla Commissione nel corso dell’anno anche in forma di delibera interpretativa e di indirizzo (validità delle procedure di raffreddamento e conciliazione, interpretazione di clausole delle regolamentazioni provvisorie, scioperi spontanei, modalità di adesione delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali a scioperi generali, etc.).

¹⁰ Il dato sull’attività del contenzioso considera i nuovi ricorsi esaminati nel corso dell’anno. Si è già segnalato, al riguardo, come il progressivo passaggio dal vecchio al nuovo regime sanzionatorio e processuale delineato dalla l. n. 83/2000 abbia comportato un incremento dei ricorsi giudiziari notificati alla Commissione e della conseguente relativa attività di difesa. Per una più approfondita analisi dell’attività relativa al contenzioso si rinvia al paragrafo IV della presente relazione.

¹¹ Per “altri interventi” devono intendersi per lo più le richieste di intervento che esulano dalle competenze della Commissione.

¹² Per quanto riguarda il settore “Comunicazione” si è mantenuta la classificazione tradizionalmente adottata dalla Commissione, che comprende il servizio radiotelevisivo, le telecomunicazioni ed il servizio postale.

servizi pubblici essenziali astensioni collettive, recanti evidenti profili di illegittimità¹³. I dati esposti confermano la concentrazione degli interventi preventivi nei servizi caratterizzati da un tasso elevato di conflittualità (trasporto aereo, urbano/extraurbano, ferroviario, igiene, comunicazioni) e mettono in evidenza l'efficacia dell'attività deliberativa "preventiva", che appare particolarmente elevata rispetto ai periodi precedenti¹⁴. Un'ulteriore considerazione riguarda la tipologia delle violazioni contestate alle organizzazioni sindacali proclamanti; oltre alle frequenti contestazioni relative al regolare espletamento delle prescritte procedure di raffreddamento e conciliazione, risultano nettamente prevalenti i rilievi concernenti la violazione della disciplina legale e negoziale sulla rarefazione degli scioperi, soprattutto nei settori dove è presente una elevata frammentazione sindacale. La particolare attenzione dedicata dalla Commissione agli interventi immediati risulta con tutta evidenza anche dalle tabelle 3 e 3/A, riassuntive dell'attività deliberativa svolta nel periodo, che mettono in luce l'importanza e la prevalenza dell'attività deliberativa preventiva rispetto a tutte le altre funzioni esercitate.

Oltre alle indicazioni immediate di violazione sono state adottate, nei casi di effettiva necessità¹⁵, delibere di segnalazione all'autorità precettante¹⁶, delibere di invito a revocare o differire le azioni di sciopero proclamate in violazione della disciplina legale e/o contrattuale¹⁷, nonché, nei soli casi di effettiva violazione della stessa (accertata nell'ambito di un formale procedimento di valutazione ai sensi degli artt. 4, comma 4 *quater* e 13, lettera i), delibere di valutazione negativa del comportamento dei soggetti proclamanti con irrogazione delle sanzioni previste dalla legge¹⁸. Con riferimento alle valutazioni di comportamento risultano particolarmente significativi i dati riportati nella tabella 5, che riporta il numero delle delibere di valutazione negativa adottate dalla Commissione nel corso dell'anno 2003 e l'importo complessivo delle sanzioni applicate. Si segnala, al riguardo, che in un unico caso, relativo ad uno sciopero del settore del trasporto marittimo, la Commissione ha deliberato la sanzione dell'esclusione del sindacato proclamante dalle trattative (per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento) in considerazione dell'accertata impossibilità di applicare le altre sanzioni previste dall'art. 4, 2° comma, della legge¹⁹.

Va evidenziato, inoltre, che dai riscontri effettuati dalla Commissione sono emersi notevoli ritardi nelle comunicazioni di avvenuta applicazione delle sanzioni irrogate. Si segnala, in particolare, che se nel caso delle sanzioni collettive tali ritardi sono stati determinati dall'insufficienza dell'ammontare dei contributi e permessi sindacali spettanti

¹³ Si ricorda che le indicazioni immediate di violazione ai sensi dell'art. 13, lett. d) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, vengono adottate "in via preventiva" dalla Commissione sulla base della sola documentazione pervenuta e non costituiscono atto di avvio del procedimento di valutazione ai sensi degli artt. 4, comma 4 *quater* e 13, lettera i), della stessa legge.

¹⁴ V. sul punto anche la tabella 4/A.

¹⁵ L'esiguo numero di deliberazioni di invito e di segnalazione all'autorità precettante intervenute nell'arco temporale di riferimento (15 delibere di invito e 1 segnalazione), mostra come la Commissione abbia cercato quasi sempre di utilizzare in primo luogo lo strumento dell'indicazione preventiva di violazione, riservandosi di adottare, solo in un secondo tempo o nei casi di effettiva necessità, provvedimenti più incisivi nella forma dell'invito o della segnalazione.

¹⁶ V. delibera n. 03/29 del 6.2.2003, adottata nel caso dello sciopero nazionale dei dipendenti Enav aderenti alla Cila Av del 14 febbraio 2003, in occasione del quale è stato rilevato un fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti costituzionalmente tutelati degli utenti.

¹⁷ Va segnalata, inoltre, una delibera di invito a desistere dal comportamento illegittimo adottata ai sensi dell'art. 13, lett. h) nei confronti di un'azienda di trasporto urbano: cfr. delibera n. 03/89 del 22.5.2003, adottata nei confronti dell'azienda per l'omessa convocazione della parte sindacale a seguito di richiesta di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione. La citata delibera è stata oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale.

¹⁸ Va evidenziato, al riguardo, che in riferimento alla totalità delle astensioni collettive proclamate ed effettuate nell'anno 2003 la Commissione ha aperto oltre cento procedimenti di valutazione, che in circa 60 casi si sono conclusi con una valutazione negativa. Nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere comportamenti illegittimi la Commissione ha irrogato in prevalenza sanzioni collettive o amministrative pecuniarie nella misura minima prevista dalla legge (con alcune eccezioni nei settori dell'igiene ambientale e dei taxi); in soli due casi relativi ad astensioni promosse da comitati spontanei, la Commissione ha prescritto l'apertura di procedimenti disciplinari (v. delibere n. 03/123 del 23.7.2003 e delibera n. 03/174 del 17.12.2003).

¹⁹ V. delibera 03/128 del 24.7.2003.

all'organizzazione sanzionata dalla Commissione (in taluni casi l'applicazione della sanzione non è avvenuta in unica soluzione mentre, in altri, è stata necessaria l'adozione di una ulteriore delibera della Commissione di sostituzione della sanzione collettiva con una sanzione amministrativa pecuniaria), non sono evidenziabili i motivi dei ritardi rilevati in sede di applicazione delle sanzioni amministrative da parte delle competenti Direzioni Provinciali del Lavoro²⁰.

Sempre in relazione all'attività deliberativa vanno segnalate, infine, le numerose delibere interpretative e di indirizzo adottate dalla Commissione su questioni generali di particolare rilevanza²¹.

A completamento dell'analisi dei dati sull'attività della Commissione si richiamano, infine, le tabelle nn. 6 e 6/A, dalle quali risulta il numero delle audizioni delle parti sociali convocate dalla Commissione presso la propria sede istituzionale di propria iniziativa o a seguito di esplicita richiesta dei soggetti interessati da procedimenti di valutazione²².

²⁰ Il problema della mancanza di comunicazioni in ordine all'avvenuta applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie risulta particolarmente evidente con riferimento alle delibere sanzionatorie adottate dalla Commissione nei casi delle astensioni collettive del settore della giustizia (allo stato non è pervenuta nessuna comunicazione di avvenuta applicazione delle sanzioni da parte delle Direzioni Provinciali del Lavoro).

²¹ Si rinvia sul punto al paragrafo 5 della parte II della presente relazione.

²² Tra le 120 audizioni effettuate nel periodo si registra ancora una volta la netta prevalenza delle questioni relative al settore dei trasporti con particolare riferimento al trasporto aereo.

6.1. Tabelle e grafici

TABELLA 1

Fascicoli esaminati dalla Commissione*
(periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003)

Settore	Altri interventi	Conflitti °	Contenzioso	Richiesta Parere	Richiesta Riesame	Valutazione Accordi	Totale complessivo
Scioperi intersettoriali	4	30				1	35
Giustizia		57	1	1		2	61
Agenzie		2					2
Beni prima necessità		31	2				33
Comunicazione	3	305		7	1		316
Credito		59		1			60
Circol. e sicurezza stradale	1	18					19
Enti locali	2	166	1	9		29	207
Energia	2	110		1		1	114
Enti parastatali		10					10
Igiene	3	313	1	4	1		322
Ministeri		128		1		1	130
Ricerca						1	1
Scuola	2	52					54
Sicurezza		18		1			19
Sanità	1	165	1	5		28	200
Trasporto aereo	5	329	1	2		1	338
Taxi		10				1	11
Trasporto ferroviario	5	340	2	2			349
Trasporto marittimo	6	67	3	1		2	79
Trasporto urbano	5	621	2	9		11	648
Università		8		2		1	11
Totale complessivo	39	2839	14	46	2	79	3019

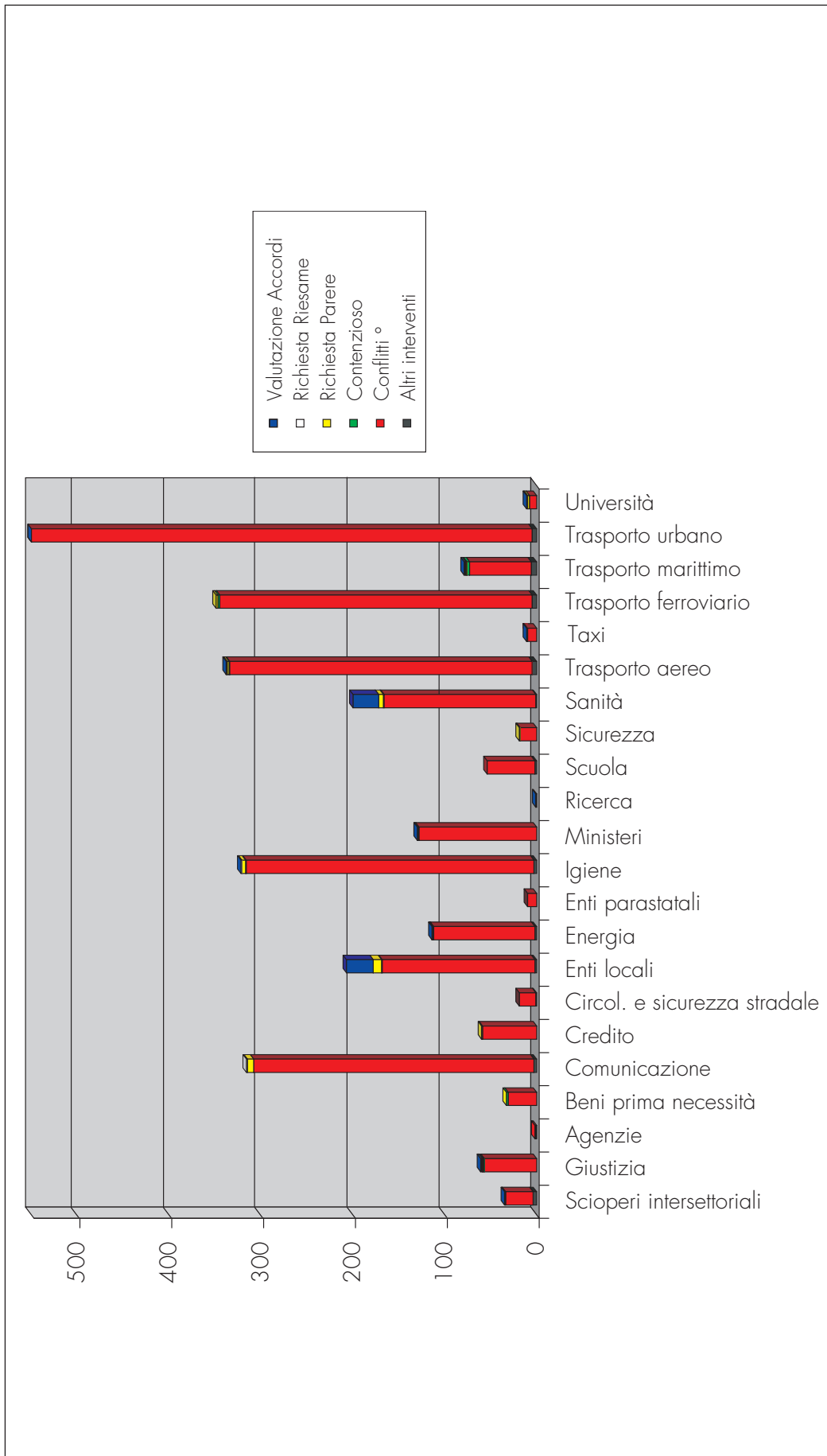
Note:

(*) La tabella, che riproduce in sintesi i dati sull'attività istruttoria della Commissione nel periodo in esame, evidenzia il numero complessivo dei fascicoli esaminati nei vari settori sulla base di una classificazione per tipologia d'intervento.

(°) La colonna "conflitti" comprende oltre alle proclamazioni di sciopero, anche le comunicazioni di "stati di agitazione" non seguite dalla proclamazione.

Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

TABELLA 1/A
Fascicoli esaminati dalla Commissione
 (periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003)



Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

A) conflitti*

TABELLA 2

Settore	Casi esaminati
Scioperi intersettoriali	30
Giustizia	57
Agenzie	2
Beni prima necessità	31
Comunicazione	305
Credito	59
Circolazione Sic. Stradale	18
Enti Locali	166
Energia	110
Enti Parastatali	10
Igiene	313
Ministeri	128
Scuola	52
Sicurezza	18
Sanità	165
Trasporto aereo	329
Taxi	10
Trasporto ferroviario	340
Trasporto marittimo	67
Trasporto urbano	621
Università	8
Totale complessivo	2839

B) conflittualità nel settore trasporti*

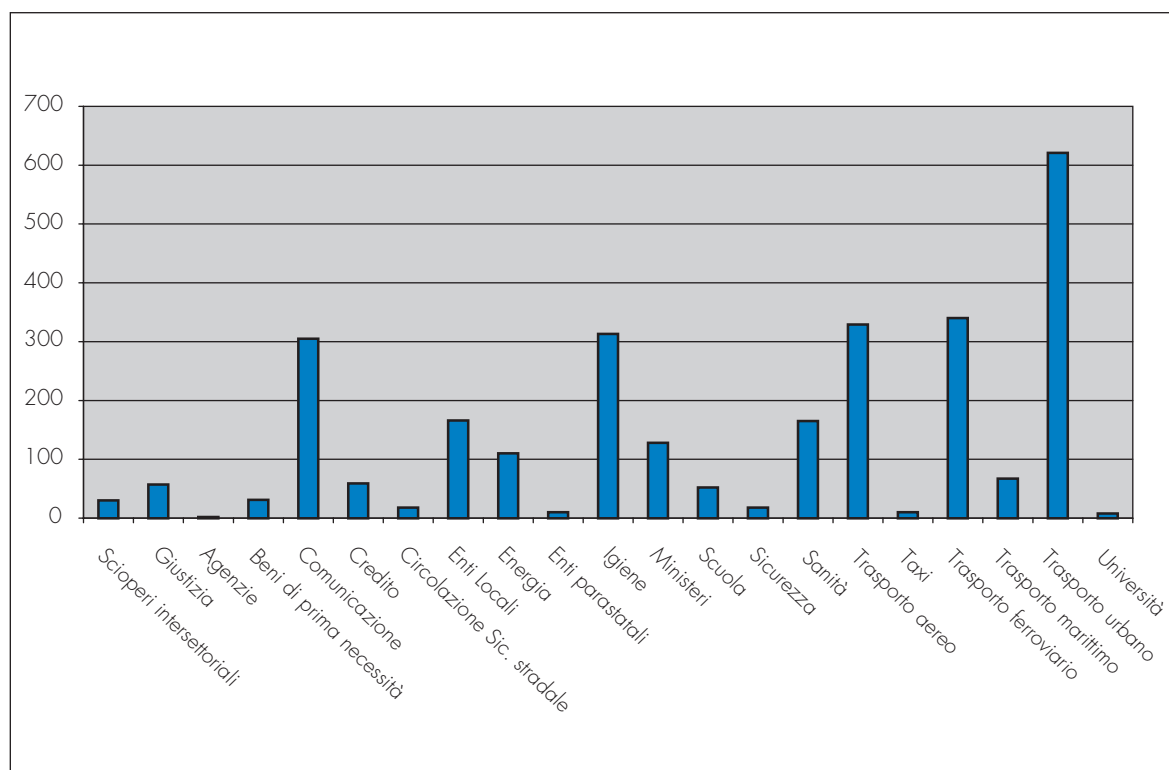
Settore	Casi esaminati
Scioperi intersettoriali	30
Trasporto aereo	329
Taxi	10
Trasporto ferroviario	340
Trasporto marittimo	67
Trasporto urbano	621
Totale complessivo	1397

C) conflittualità negli altri settori*

Settore	Casi esaminati
Giustizia	57
Agenzie	2
Beni prima necessità	31
Comunicazione	305
Credito	59
Circolazione Sic. Stradale	18
Enti Locali	166
Energia	110
Enti Parastatali	10
Igiene	313
Ministeri	128
Scuola	52
Sicurezza	18
Sanità	165
Università	8
Totale complessivo	1442

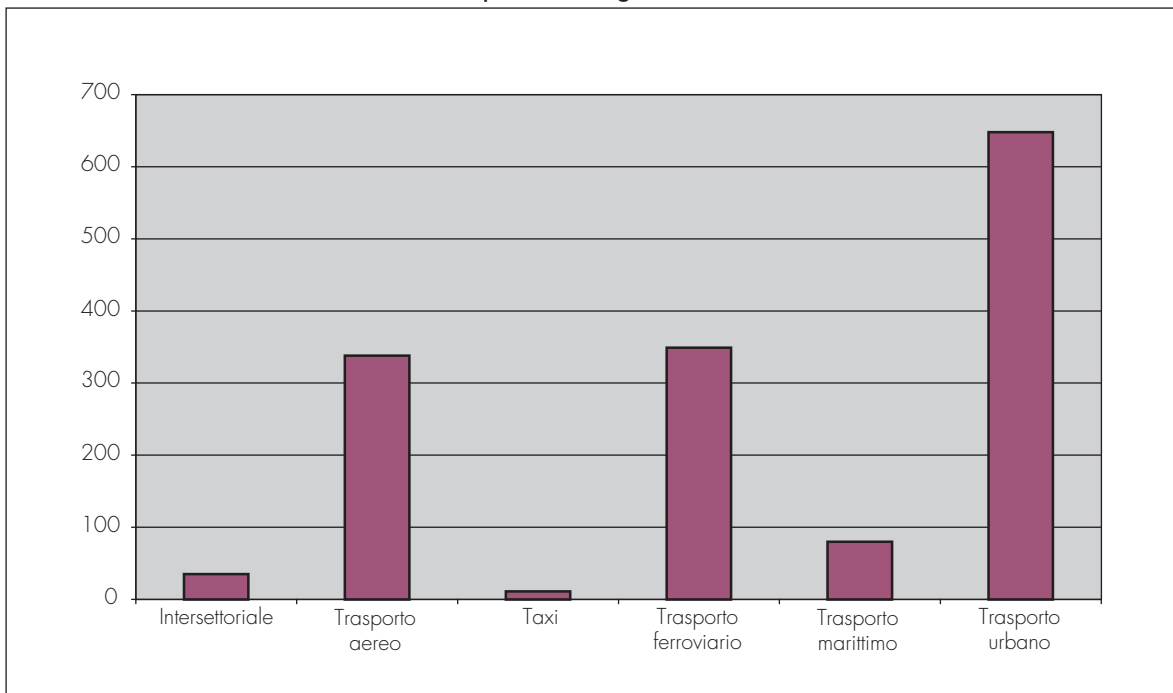
(*) fascicoli esaminati nel periodo 1° gennaio 31 dicembre 2003

Conflitti
(Fascicoli esaminati nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003) **TABELLA 2/A**

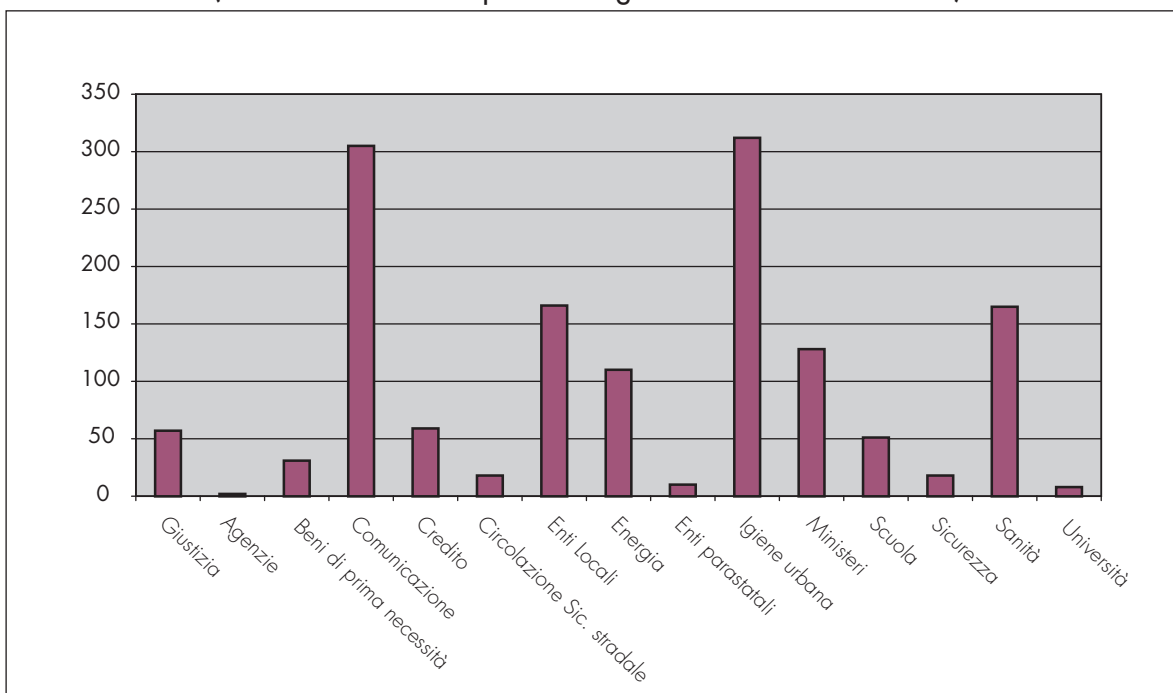


Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

Conflittualità nel settore dei trasporti
(Fascicoli esaminati nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003) **TABELLA 2/B**



Conflittualità negli altri settori
(Fascicoli esaminati nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003) **TABELLA 2/C**



Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

Delibere adottate dalla Commissione
(dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003)

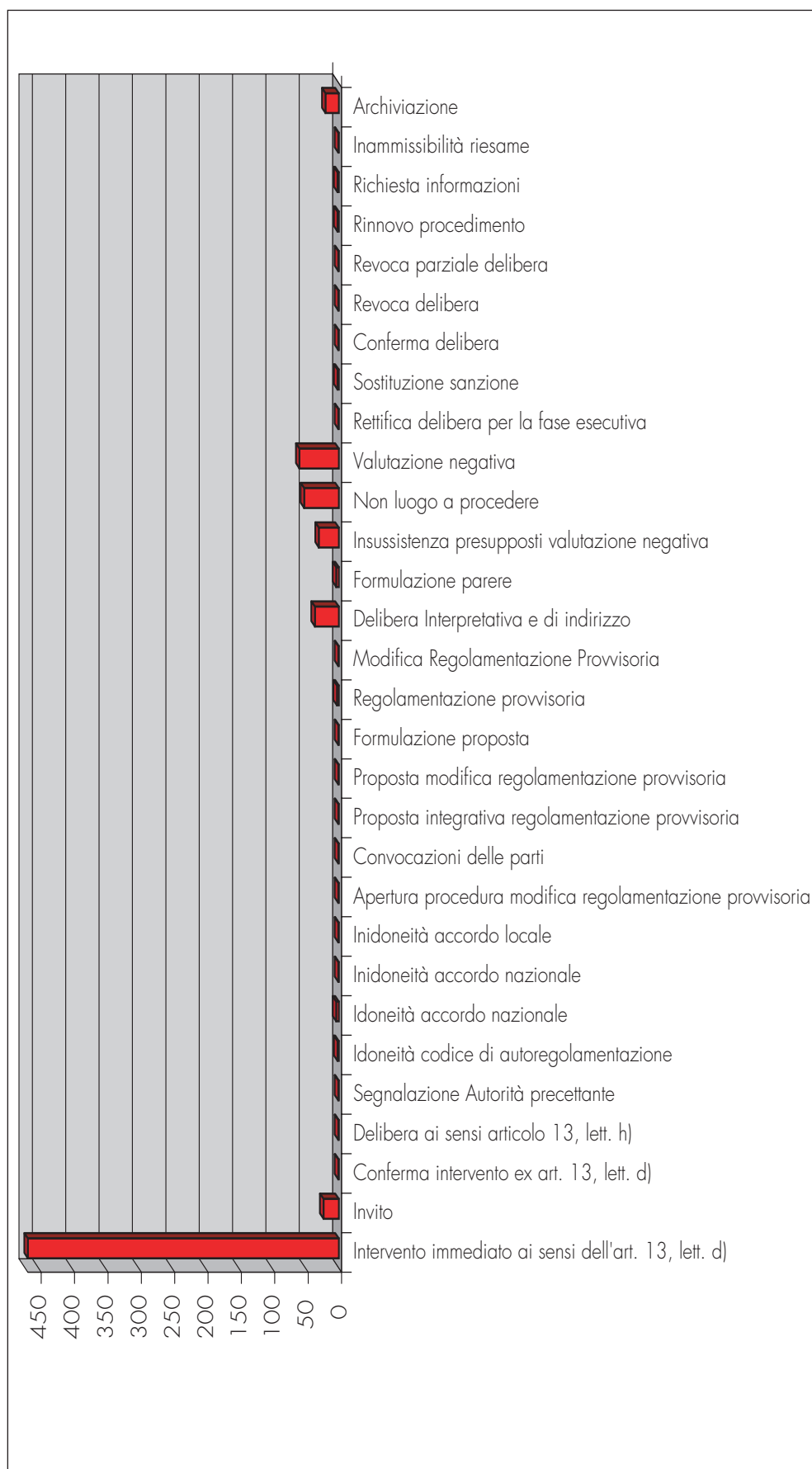
TABELLA 3

Dispositivo	Totale
Intervento immediato ai sensi dell'art. 13, lett. d)	466
Invito	23
Conferma intervento ex art. 13, lett. d)	1
Delibera ai sensi articolo 13, lett. h)	1
Segnalazione Autorità precettante	1
Idoneità codice di autoregolamentazione	2
Idoneità accordo nazionale	4
Inidoneità accordo nazionale	1
Inidoneità accordo locale	1
Apertura procedura modifica regolamentazione provvisoria	1
Convocazioni delle parti	1
Proposta integrativa regolamentazione provvisoria	1
Proposta modifica regolamentazione provvisoria	1
Formulazione proposta	1
Regolamentazione provvisoria	3
Modifica Regolamentazione Provvisoria	1
Delibera Interpretativa e di indirizzo	36
Formulazione parere	4
Insussistenza presupposti valutazione negativa	30
Non luogo a procedere	52
Valutazione negativa	59
Rettifica delibera per la fase esecutiva	1
Sostituzione sanzione	2
Conferma delibera	1
Revoca delibera	1
Revoca parziale delibera	1
Rinnovo procedimento	2
Richiesta informazioni	2
Inammissibilità riesame	1
Archiviazione	20
Totale	721

Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

Delibere adottate dalla Commissione
(dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003)

TABELLA 3/A



**Tabella riepilogativa sugli interventi preventivi
della Commissione**
(dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003)

TABELLA 4

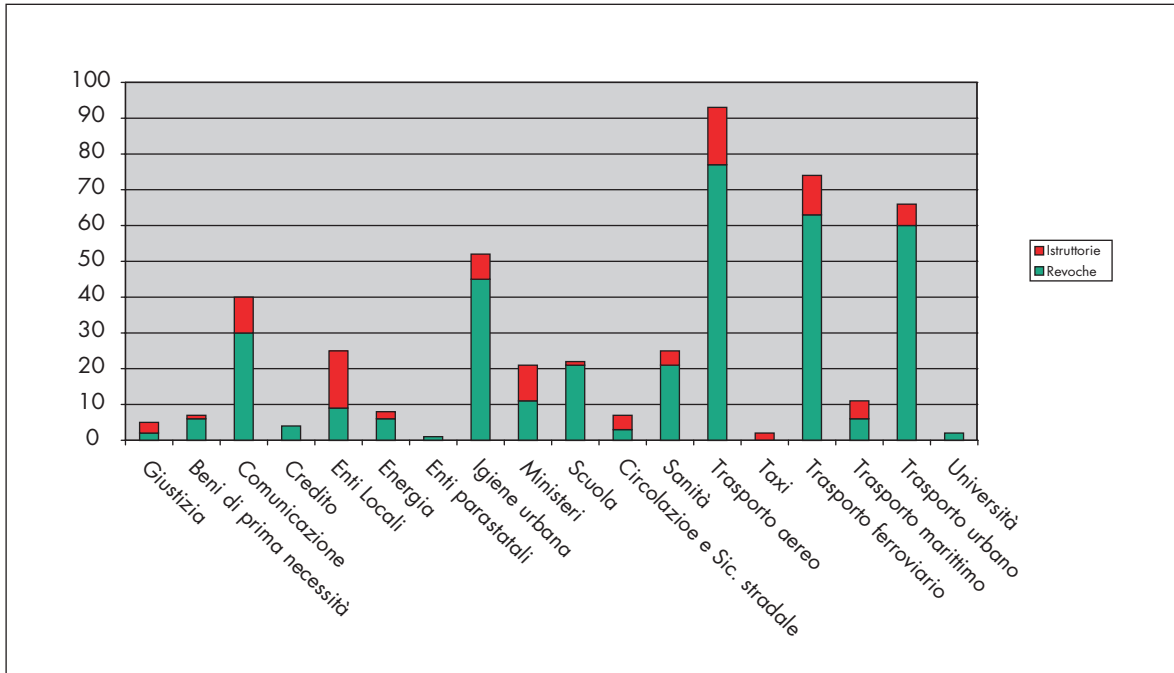
Settore	Totale interventi	Esito interventi		Percentuali %	
		Revoche	Istruttorie	Revoche	Istruttorie
Intersettoriale	1		1	0	100
Giustizia	5	2	3	40	60
Beni di prima Necessità	7	6	1	86	14
Comunicazione	40	30	10	75	25
Credito	4	4	0	100	0
Enti Locali	25	9	16	36	64
Energia	8	6	2	75	25
Enti parastatali	1	1	0	100	0
Igiene Urbana	52	45	7	87	13
Ministeri	21	11	10	52	48
Scuola	22	21	1	95	5
Circolazione e Sic Stradale	7	3	4	43	57
Sanità	25	21	4	84	16
Trasporto Aereo	93	77	16	83	17
Taxi	2	0	2	0	100
Trasporto Ferroviario	74	63	11	85	15
Trasporto Marittimo	11	6	5	55	45
Trasporto Urbano	66	60	6	91	9
Università	2	2	0	100	0
Totale	466	367	99	79	21

- Scioperi revocati o riproclamati secondo le indicazioni della Commissione
- Istruttorie: interventi preventivi su scioperi ancora sotto esame

Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

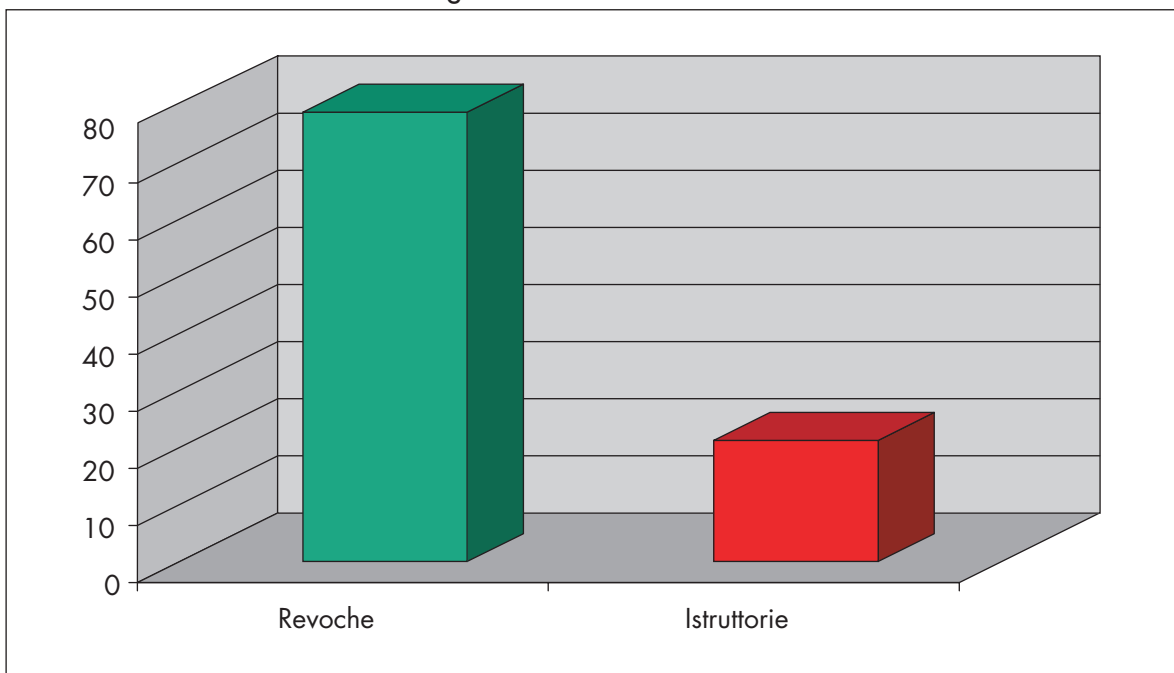
Tabella riepilogativa degli interventi preventivi della Commissione
dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003

TABELLA 4/A



Esito degli interventi preventivi della Commissione
dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003

TABELLA 4/B



Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

Sanzioni irrogate dalla Commissione (dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003)

TABELLA 5

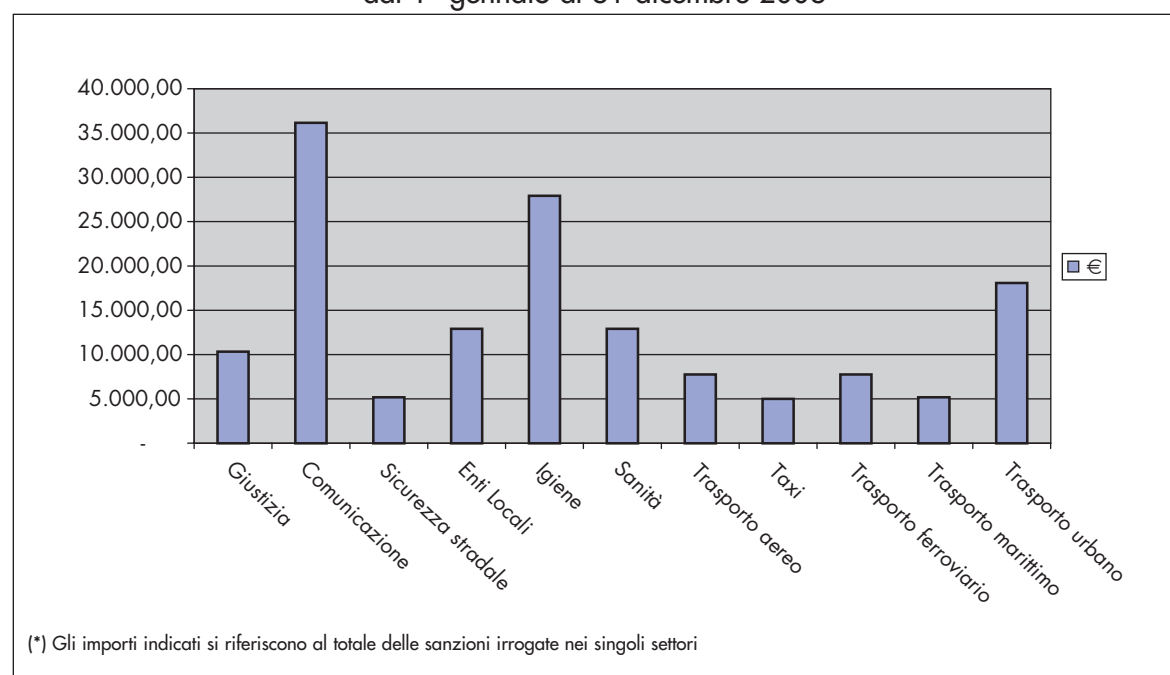
Settore	N. Sanzioni **	€
Giustizia	4	10.328,00
Comunicazione	14	36.149,00
Sicurezza Stradale	2	5.164,00
Enti Locali	5	12.910,00
Igiene	8	27.911,00
Sanità	5	12.910,00
Trasporto Aereo	3	7.746,00
Taxi	1	5.000,00
Trasporto Ferroviario	3	7.746,00
Trasporto Marittimo	2	5.164,00
Trasporto Urbano	7	18.074,00
Totale	54	149.102,00

(*) Gli importi indicati si riferiscono al totale delle sanzioni irrogate nei singoli settori

(**) Alle sanzioni indicate in tabella va aggiunta l'ulteriore sanzione dell'esclusione dalle trattative, applicata dalla Commissione nel caso di uno sciopero del settore Trasporto Marittimo

Sanzioni irrogate dalla Commissione dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003

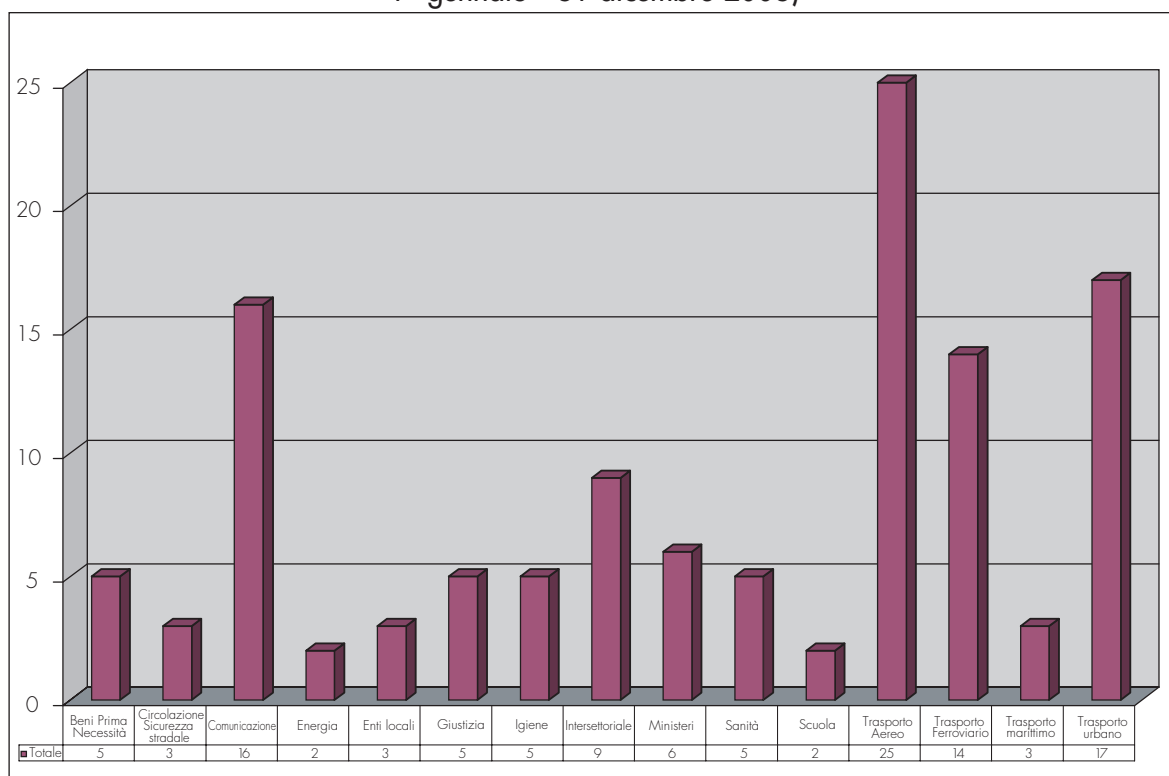
TABELLA 5/A



Audizioni **TABELLA 6**
(audizioni effettuate dalla Commissione nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003)

Settore	Totale
Intersettoriale	9
Beni prima necessità	5
Circolazione e sicurezza stradale	3
Comunicazione	16
Energia	2
Enti locali	3
Giustizia	5
Igiene	5
Ministeri	6
Sanità	5
Scuola	2
Trasporto Aereo	25
Trasporto Ferroviario	14
Trasporto marittimo	3
Trasporto Urbano	17
Totale complessivo	120

Audizioni **TABELLA 6/A**
(Audizioni effettuate nel periodo
1° gennaio - 31 dicembre 2003)



Fonte: Centro elaborazione dati Commissione di garanzia.

PARTE III

L'ANALISI DEI SETTORI

1. Beni di Prima Necessità.

Nel settore “Beni di Prima Necessità”, sono comprese una serie di categorie professionali autonome che erogano servizi pubblici essenziali di natura molto diversa fra loro. Vi rientrano, infatti, le Farmacie Comunali e le Farmacie Private, le Centrali del Latte, gli Autotrasportatori in conto terzi, i Gestori di Carburante.

Con l'introduzione da parte della l. n. 83/2000 dell'art. 2 *bis* è stato ampliato l'ambito di applicazione delle regole e dei controlli sugli scioperi a nuove categorie professionali di lavoratori autonomi, e, soprattutto, sono stati eliminati definitivamente i possibili dubbi interpretativi circa la comprensione, tra le categorie che erogano servizi pubblici essenziali, di alcune attività di lavoro autonomo, quali i gestori di carburante e gli autotrasportatori in conto terzi.

Si rammenta, inoltre, che l'art. 2 *bis*, prevede il potere della Commissione di promuovere l'adozione (da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate), di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il temperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1. Ai sensi dell'art. 13, lett a) spetta alla Commissione di deliberare la provvisoria regolamentazione, qualora l'iniziativa delle parti non abbia prodotto risultati conformi ai dettami della l. n. 146/1990, o non vi sia stato alcun tipo di attività delle parti.

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Il settore, nel suo complesso, presenta una scarsa conflittualità. Nel periodo preso in esame dalla presente relazione, non si registrano scioperi delle centrali del latte e delle farmacie comunali, mentre, sia le farmacie private in Campania e Calabria, sia gli autotrasportatori in conto terzi a livello nazionale, che i gestori di carburante, hanno proclamato diversi scioperi le cui motivazioni trovano fondamento nella esigenza delle categorie di migliorare le condizioni di lavoro e, in special modo per le farmacie private della Regione Campania e Calabria, nella necessità di recuperare i crediti maturati nei confronti dell'Ente Regione. Per quest'ultima categoria l'astensione dalla attività lavorativa si concretizza nella sospensione della erogazione del farmaco in regime di assistenza diretta e nel passaggio alla forma indiretta con l'onere per il cittadino-utente di pagare i farmaci di cui ha bisogno per poi chiedere il rimborso alla competente Asl.

1.2. Valutazione ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90.

La Commissione, nel periodo preso in esame, si è impegnata a portare a termine l'iter di cui all'art. 13, lett. a) della legge 146/90 e successive modifiche, emanando una bozza di provvisoria regolamentazione per la categoria dei farmacisti privati che sarà definitivamente approvata all'esito dell'acquisizione dei pareri degli utenti e del Presidente della Conferenza Stato-Regioni. Le astensioni proclamate dalla categoria sono normalmente motivate dalla necessità di recuperare i crediti vantati nei confronti delle Regioni

per l'acquisto dei medicinali in regime di convenzione. Infatti, il farmacista privato, in caso di astensione, eroga i medicinali in regime di assistenza indiretta e quindi a pagamento per l'utente, il quale potrà successivamente ottenere dalla Asl il rimborso del relativo costo. La Commissione ha ritenuto che questo tipo di astensione collettiva sia riconducibile alla l. n. 146/1990 e successive modifiche. La suddetta provvisoria regolamentazione tiene conto della necessità per il cittadino-utente di poter reperire sempre i medicinali per le patologie più gravi in regime di assistenza diretta e allo stesso tempo impone dei rigidi limiti temporali alle forme di astensione dal regime di assistenza diretta eseguite dai farmacisti.

Un ulteriore intervento è stato adottato dalla Commissione relativamente alle aziende di distribuzione intermedia del farmaco, la cui attività consiste nell'acquisto dei farmaci dalle case farmaceutiche e nella rivendita e consegna alle farmacie. La Commissione, già con la delibera del 29 ottobre 1998, n. 743, si è espressa positivamente sul carattere di servizio pubblico essenziale dell'attività di distribuzione del farmaco, in quanto il servizio erogato dalle società di distribuzione è da ritenersi indispensabile poiché le farmacie, in caso di sciopero dei distributori, rischiano di rimanere senza forniture. Va sottolineato che le farmacie debbono essere rifornite almeno due volte nella stessa giornata per consentire alle medesime di distribuire tutti i farmaci necessari agli utenti: questa circostanza crea un problema spinoso in caso di sciopero, in riferimento alla individuazione dei contingenti minimi tenuti a garantire un servizio tanto indispensabile per la collettività.

La Commissione, al fine di dirimere la questione ha incontrato i rappresentanti nazionali delle OO.SS. del settore ed i rappresentanti datoriali delle aziende coinvolte, in particolare Federfarma Servizi, Anadisme, A.D.F. Sia i sindacati che le imprese hanno recepito le indicazioni della Commissione ed hanno inviato un proprio accordo che non è stato valutato idoneo dalla Commissione (delibera del 22 maggio 2003 n. 03/91) perché non rispondente alle previsioni di cui alla l. n. 146/1990 e successive modifiche, con riguardo alla insufficiente previsione delle prestazioni indispensabili, della durata dello sciopero, delle franchigie e per la incompleta disciplina delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Le parti, in seguito alla valutazione negativa della Commissione, hanno richiesto a quest'ultima un ulteriore incontro per discutere le modifiche da apportare all'accordo. Attualmente un nuovo testo di accordo, inviato dalle parti in data 11 novembre 2003, è stato nuovamente trasmesso dalla Commissione alle associazioni degli utenti per acquisirne il parere.

1.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90

Gli interventi preventivi della Commissione hanno prodotto sempre effetti positivi nel settore in esame, sia per i Gestori di Carburante che per gli Autotrasportatori in conto terzi che per i Farmacisti privati. La Commissione è intervenuta soprattutto per indicare la mancanza del termine finale dell'astensione, per violazione del preavviso e per violazione della regola dell'intervallo.

Nel periodo preso in esame sono stati effettuati sette interventi preventivi, sei per la categoria degli autotrasportatori in conto terzi che hanno prodotto la revoca degli scioperi e uno per i gestori di carburante.

1.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/90.

La Commissione ha aperto soltanto due procedimenti relativi al settore in esame, entrambi a carico di Federfarma Campania e Federfarma Caserta, che si sono conclusi con una archiviazione.

2. Comunicazione

2.1. Servizio postale

L'esercizio del diritto di sciopero nel servizio postale è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia con delibera n. 02/37 del 7 marzo 2002 (pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2002), a conclusione del processo di adeguamento della disciplina previgente, di fonte collettiva, alle innovazioni legislative introdotte dalla legge n. 83 del 2000.

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione contenute nell'art. 21 del c.c.n. l. dell'11 gennaio 2001, valutate idonee con delibera 01/115 dell'11 ottobre 2001, ora integralmente recepite nell'art. 18 del c.c.n. l. dell'11 luglio 2003.

Nel periodo considerato dalla presente relazione, è rilevabile un andamento di conflittualità piuttosto costante, che conferma l'inquadramento del servizio postale tra i settori che riflettono la media.

Ed anzi, nonostante l'intervenuta stipulazione del nuovo c.c.n. l. nel luglio 2003 – evento, questo, che lasciava supporre un incremento del numero degli scioperi –, si è registrato, invece, un livello di conflittualità tendenzialmente inferiore rispetto al periodo immediatamente precedente. Nell'ambito della vertenza per il rinnovo del c.c.n. l., infatti, è stato proclamato un solo sciopero nazionale di 24 ore, ritenuto dalla Commissione conforme alla regolamentazione vigente nel settore.

Risulta, invece, pienamente confermato il perdurante ricorso alle astensioni dal lavoro straordinario, in molti casi originate proprio da vertenze relative a carenze di personale e alle connesse richieste dell'azienda di prestazioni di lavoro aggiuntivo.

L'astensione dal lavoro straordinario, infatti, continua a rappresentare la forma "normale" di protesta nel servizio postale, cui si collegano una serie di incertezze interpretative in ordine alla sua qualificazione come comportamento equiparabile allo sciopero e, pertanto, riconducibile all'ambito di applicazione della legge n. 146/1990 e succ.modd., ovvero come comportamento attuato per reagire ad una richiesta del datore di lavoro ritenuta illegittima, estraneo, in quanto tale, alla disciplina legale citata.

In proposito, si deve precisare che la Commissione, dovendo preliminarmente stabilire se si è in presenza di un comportamento rientrante nei propri poteri di intervento, deve valutare, caso per caso, la dichiarazione in tal senso fornita dall'organizzazione sindacale, ovvero dal singolo lavoratore, ai fini della configurazione del comportamento in questione come azione di autotutela collettiva, ovvero come azione di autotutela individuale.

Occorre, tuttavia, tener presente che, in quest'ultimo caso, il singolo lavoratore, pur non essendo sottoposto alle prescrizioni della legge n. 146/1990 e succ.modd., rimarrebbe tuttavia sprovvisto delle garanzie accordate dall'ordinamento al diritto di sciopero e, perciò, esposto alle conseguenze dell'inadempimento contrattuale.

Con riguardo all'attività della Commissione, si deve preliminarmente rilevare la netta prevalenza di proclamazioni di sciopero rispettose della disciplina vigente nel settore, proporzionalmente maggiori rispetto al passato, con la conseguenza che la Commissione ha effettuato un minor numero di indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, lett.d), della legge n. 146/1990 e succ.modd. rispetto al periodo precedente.

Un ulteriore elemento di valutazione si ricava dal comportamento tenuto dai soggetti sindacali in conseguenza degli interventi preventivi effettuati dalla Commissione.

Sotto tale profilo, si registra il costante adeguamento delle organizzazioni sindacali proclamanti ai rilievi formulati dalla Commissione, con la comunicazione della revoca dello sciopero e, talora, con la riproclamazione di un'altra astensione dal lavoro rispettosa della disciplina vigente. Solo in un caso, da parte di un'organizzazione sindacale autonoma, è

stata disattesa l'indicazione della Commissione, che ha conseguentemente disposto l'apertura del procedimento di valutazione.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in ordine al comportamento aziendale. In due occasioni, infatti, la Commissione è intervenuta ai sensi del citato art. 13, lett.d) nei confronti dell'azienda, sulla base di segnalazioni di organizzazioni sindacali locali che lamentavano la mancata convocazione ai fini dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

In entrambi i casi l'azienda si è conformata alle indicazioni della Commissione, procedendo alla convocazione delle organizzazioni sindacali richiedenti. Successivamente, però, l'azienda stessa ha posto all'organismo di garanzia un quesito interpretativo in relazione alla disciplina delle procedure di raffreddamento e di conciliazione di cui al citato art. 18 del c.c.n. l., proprio alla luce dei due interventi menzionati. In particolare, Poste Italiane ha chiesto di chiarire:

a) se sussistano i presupposti per l'attivazione della procedura di raffreddamento e di conciliazione di cui all'art. 18 del c.c.n. l. nelle ipotesi in cui il conflitto di lavoro sia motivato dall'adozione di un provvedimento riconducibile all'esercizio di un potere del datore di lavoro riguardante la posizione di un singolo lavoratore (ad esempio, il distacco di un dipendente);

b) se l'obbligo delle parti di astenersi da ogni azione diretta durante l'espletamento della procedura, previsto dal citato art. 18 del c.c.n. l., comporti anche l'obbligo di sospensione del provvedimento riguardante il singolo lavoratore.

In relazione ai predetti quesiti, la Commissione (con delibera 03/162 del 3 dicembre 2003) ha preliminarmente rilevato che:

a) il citato art. 18 del c.c.n. l. distingue la procedura (lett.A) che le parti devono svolgere nei casi di "controversie aventi ad oggetto la disciplina del rapporto di lavoro e l'esercizio dei diritti sindacali che riguardano una pluralità di lavoratori", da effettuare "secondo i tempi e le modalità disciplinate dall'art. 2" dello stesso c.c.n. l., dalla procedura (lett.B) che le parti devono svolgere nei casi "conflitti di lavoro" insorti a livello di unità produttiva, regionale e nazionale;

b) il conflitto collettivo, in linea di principio, può avere ad oggetto qualsiasi questione che il sindacato valuti di proprio interesse;

c) l'"azione diretta" da cui il citato art. 18 impone l'astensione, nelle more della procedura, si identifica proprio e solo con il conflitto collettivo che la procedura è destinata ad evitare e non con l'oggetto di tale conflitto.

Sulla base dei predetti rilievi, la Commissione ha espresso il seguente avviso:

a) in assenza di una definizione restrittiva di "conflitto di lavoro" ai fini dell'attivazione della procedura di cui alla lett.B dell'art. 18 del c.c.n. l., si deve ritenere che le parti siano tenute all'esperimento della predetta procedura anche nelle ipotesi in cui il conflitto di lavoro insorga in relazione a questioni riguardanti un singolo lavoratore;

b) si deve ritenere che l'obbligo delle parti di astenersi da ogni azione diretta durante l'espletamento della procedura non riguardi i provvedimenti adottati dall'azienda nei confronti di singoli lavoratori.

Sempre con riguardo al comportamento aziendale in relazione alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, la Commissione ha avuto modo di precisare che l'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione è obbligatorio per legge per entrambe le parti (art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000); pertanto, quando il sindacato richiedente non sia firmatario dell'accordo relativo alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, anche se valutato idoneo, l'azienda può optare per lo svolgimento delle procedure in sede amministrativa, ma non può sottrarsi completamente all'espletamento della predetta procedura, che ovviamente non costituisce riconoscimento alcuno della rappresentatività del sindacato a fini negoziali.

Le considerazioni sin qui svolte in ordine al comportamento delle parti sociali, ed in particolare la spiccata attitudine della quasi totalità delle organizzazioni sindacali presenti nel settore a rispettare la regolamentazione vigente trovano conferma nell'esiguo numero di procedimenti di valutazione attivati dalla Commissione nei confronti dei soggetti collettivi proclamanti. Sono state assunte, infatti, cinque delibere di valutazione di comportamento, tre delle quali all'esito di procedimenti attivati dall'organismo di garanzia nella precedente composizione. In due casi la Commissione ha valutato negativamente il comportamento dell'organizzazione sindacale proclamante, a fronte di accertate violazioni della disciplina vigente. Peraltro, in entrambe le ipotesi menzionate, è stata deliberata l'applicazione della sanzione pecuniaria amministrativa di cui all'art. 4, comma 4 *bis*, della legge n. 146/1990 e successive modifiche, tenuto conto che il comportamento sanzionato era stato posto in essere da organizzazione sindacale che, non essendo firmataria del c.c.n. l., non godeva dei benefici patrimoniali di cui agli artt. 23 e 26 della legge n. 300/1970.

L'esperienza applicativa dell'ultimo anno, caratterizzata dalla scarsa presenza del servizio postale nell'attività deliberativa della Commissione, consente di esprimere un giudizio complessivamente positivo in termini di effettività della disciplina vigente nel settore e, per altro verso, di prendere atto della stabilizzazione di un sistema di relazioni sindacali più ordinate e distese che in passato.

La natura eteronoma delle disposizioni sull'esercizio del diritto di sciopero, infatti, non è stata di ostacolo alla realizzazione dell'esigenza di assicurare una tendenziale uniformità di comportamento dei soggetti cui la disciplina si riferisce, nonché una maggiore conformità delle azioni conflittuali alla regolamentazione vigente, comprovata dal minor numero di scioperi proclamati e dal maggior numero di scioperi legittimi.

2.2. Telecomunicazioni

2.2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

L'indagine condotta sulle cause di insorgenza del conflitto nel settore ribadisce quanto già rilevato nelle precedenti relazioni, ossia un alto livello di conflittualità strettamente incentrato sulle vicende del settore relative alle trasformazioni strutturali delle imprese di telecomunicazione; al passaggio, per alcune imprese dal ccnl dei metalmeccanici a quello delle imprese di telecomunicazione; ai licenziamenti individuali e collettivi; alla distribuzione o alla variazione dei turni di servizio che, oltre a determinare un inasprimento delle relazioni sindacali, ha anche dato luogo a molti scioperi di carattere locale e in alcuni casi nazionale.

Le azioni di protesta hanno interessato soprattutto le principali aziende operanti nel settore (Telecom Italia SpA, Telecom Italia Mobile SpA, Vodafone Omnitel), senza tuttavia determinare effetti particolarmente pregiudizievoli nei confronti dell'utenza.

Infatti da un lato la quasi totale automatizzazione del servizio, organizzato su bacini nazionali o interregionali, fa sì che – in caso di astensioni a carattere territoriale – si provveda normalmente a dirottare le linee telefoniche agli operatori di altre regioni, prescindendo così dalla sede fisica del lavoratore. Dall'altro lato, le modalità con le quali le astensioni si sono svolte – soprattutto scioperi per turni e dello straordinario – ha ridotto l'impatto delle stesse sull'utenza.

2.2.2. Interventi della Commissione

Nel periodo di riferimento si è registrata una intensa attività della Commissione sia preventiva che deliberativa.

Per quanto riguarda la prevenzione del conflitto la Commissione ha deliberato 12 indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13 comma 1, lett. d) della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, sollecitate in larga parte dalla violazione del principio di "rarefazione soggettiva o oggettiva".

Sono state numerose, infatti, le proclamazioni di scioperi che non hanno rispettato l'intervallo minimo di tre giorni, tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, previsto dall'art 6 dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del settore delle telecomunicazioni approvata dalla Commissione con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002.

Nei casi considerati l'effetto dissuasivo dell'attività preventiva svolta dalla Commissione ha portato alla revoca della maggior parte delle astensioni proclamate.

Tuttavia, nonostante i positivi effetti dell'attività di prevenzione del conflitto, la Commissione nel periodo considerato ha aperto 17 procedimenti di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali ai sensi degli artt. 4 comma 4 quater e 13 lett. i), legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, di cui 9 sono stati conclusi mediante adozione di delibere di valutazione negativa del comportamento e di applicazione delle relative sanzioni.

Le delibere di valutazione di comportamento, nei casi di valutazione negativa, hanno riguardato soprattutto gli scioperi proclamati presso la Telecom Italia SpA; per questi ultimi il motivo principale di deliberazione delle sanzioni ha riguardato la mancata ottemperanza dell'obbligo di esperire, preventivamente alla proclamazione dello sciopero, le procedure di raffreddamento e conciliazione.

Infatti nelle delibere n. 03/13, 03/14 e 03/16 del 16 gennaio 2003 la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle organizzazioni sindacali che in assenza di procedure di raffreddamento concordate tra le parti avevano omesso di esperire il tentativo di conciliazione in sede amministrativa prima della proclamazione dello sciopero.

Con la delibera 02/111 del 6 giugno 2002 è stata, invece, ritenuta illegittima la proclamazione di uno sciopero senza il rispetto dell'obbligo legale del preavviso. Nel caso esaminato la Commissione ha ritenuto che la mancata effettuazione dello sciopero non costituisce giustificazione idonea a sanare la violazione del predetto obbligo da parte dell'organizzazione sindacale.

Va altresì menzionata la delibera di valutazione negativa con la quale la Commissione ha ritenuto che l'obbligo di rispettare l'intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, di cui all'art. 6 della Regolamentazione provvisoria n. 02/252 del 25 luglio 2002, si applica a prescindere dalla legittimità dello sciopero precedente, in quanto la tutela dell'interesse degli utenti deve essere comunque garantita nei confronti di scioperi ravvicinati (delibera n. 03/164 del 10 dicembre 2003).

Infine, in tema di durata massima delle azioni di sciopero, ed in particolare con riferimento ad alcune azioni di sciopero successive alla prima e relative ad una medesima vertenza che non hanno rispettato i limiti consentiti dall'art. 5 della Regolamentazione provvisoria del settore, la Commissione ha ribadito che l'utilizzo del singolare ("l'astensione successiva alla prima e relativa alla stessa vertenza non può superare la durata di 48 ore") non riferisce la norma solo alla astensione immediatamente successiva alla prima, ma la riferisce a ciascuna astensione successiva alla prima (delibera n. 03/118 del 17 luglio 2003).

Nella delibera n. 03/8 dell'8 maggio 2003, relativa ad un caso di valutazione del comportamento della Telecom Italia per la mancata osservanza dell'art. 2 della regolamentazione provvisoria che impone all'azienda, a richiesta delle organizzazioni sindacali, di convocarle per lo svolgimento della procedura di raffreddamento, la Commissione ha ritenuto di non dover procedere ad una valutazione negativa dopo avere accertato che all'epoca della richiesta di attivazione delle procedure erano state effettuate trattative sulla medesima vertenza per la quale era stata successivamente chiesta la convocazione da parte del sindacato. Conseguentemente la Commissione ha ritenuto che, in via del tutto eccezionale, tali procedure potevano considerarsi assorbenti della prima fase delle procedure di raffreddamento previste dall'art. 2 della Regolamentazione provvisoria del settore delle telecomunicazioni.

Con riferimento all'attività della Commissione prevista ai sensi dell'art. 13 lett. a) si segnala la piena operatività delle statuizioni contenute nella regolamentazione provvisoria del settore delle telecomunicazioni approvata dalla Commissione nella sua precedente composizione con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002.

2.2.3. Attività consultiva

Nel corso del periodo considerato l'attività consultiva effettuata nel settore delle telecomunicazioni è stata contenuta.

Si segnala il parere espresso sul quesito formulato dall'Unione Industriali di Roma in ordine alla legittimità del differimento di un giorno dello sciopero del personale comandato.

Sull'argomento la Commissione ha osservato quanto segue.

La proclamazione dello sciopero per un determinato giorno con la previsione che i lavoratori comandati effettueranno lo sciopero "il primo giorno utile successivo" contrasta con la disposizione dell'art. 5 comma 1 della Regolamentazione provvisoria del settore delle telecomunicazioni approvata con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002 secondo cui "il primo sciopero di ogni vertenza non può superare la durata di 24 ore", dovendosi intendere tale durata come riferita alla oggettiva azione di sciopero e non alla posizione soggettiva dei singoli scioperanti.

Qualora invece si tratti "di astensione successiva alla prima e relativa alla stessa vertenza" la proclamazione in esame è legittima poiché l'azione di sciopero non supera la prevista durata massima di 48 ore. In questa ipotesi non si può sostenere che non sarebbe conoscibile dall'Azienda "la data precisa dell'astensione per i lavoratori comandati", in quanto è la stessa azienda a disporre la comandata.

Infine in caso di scioperi per turni, disciplinato dagli ultimi due commi dell'art. 5 della predetta Regolamentazione provvisoria la proclamazione in questione è sicuramente legittima se lo sciopero dei dipendenti comandati è compreso nella durata massima di 30 giorni consecutivi.

3. Credito

Il settore del credito, nel corso dell'ultimo anno, ha confermato la tendenza dell'anno precedente mantenendo bassi livelli di conflittualità, spiegabili 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, a dimostrazione del consolidarsi di un sistema di relazioni sindacali improntato al rispetto delle regole negoziali del conflitto.

4. Energia

4.1. L'assetto organizzativo del settore

Si è già segnalato nelle precedenti relazioni come le trasformazioni radicali del settore dell'energia per effetto dell'apertura del mercato alla concorrenza, operate in attuazione delle direttive 96/92/CE (mercato elettrico) e 98/30/CE (mercato interno del gas), abbiano determinato radicali trasformazioni degli assetti societari e notevoli difficoltà nella gestione delle relazioni industriali. Dopo un generale rallentamento registrato negli anni precedenti, dal secondo semestre del 2002 si assiste ad una ripresa di iniziative da parte dell'Unione Europea finalizzate alla promozione del sistema di libera concorrenza e di integrazione dei mercati nazionali dell'energia elettrica e del gas; le linee d'intervento seguono principal-

mente tre direttrici: il completamento del mercato interno dell'energia elettrica attraverso l'adozione di una direttiva che sostituisce la precedente n. 96/92/CE e di un regolamento che definisce le condizioni tecniche ed economiche di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica; lo sviluppo delle infrastrutture energetiche e delle reti trans-europee dell'energia; la promozione di energie rinnovabili attraverso la promozione di nuove linee d'intervento e appositi programmi sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione europea. In particolare, uno dei punti centrali delle politiche comunitarie è rappresentato dallo sviluppo degli scambi transfrontalieri di energia e dall'adozione di meccanismi comuni di tariffazione, volti ad incentivare l'utilizzo del trasporto sulle reti di interconnessione e a individuare criteri di mercato per la gestione delle congestioni (v. regolamento CE n. 1228/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003²³). La nuova direttiva sul mercato interno dell'energia, che abroga la precedente n. 96/92 con decorrenza 1° luglio 2004, tiene conto delle rilevanti carenze della precedente disciplina e introduce misure concrete per garantire parità di condizioni a livello di generazione e ridurre il rischio di posizioni dominanti nel mercato (v. direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003²⁴).

L'analisi compiuta dagli organi dell'Unione ha evidenziato, inoltre, che il grado di liberalizzazione del mercato in Europa è tanto maggiore quanto più elevata è l'indipendenza giuridica (e dell'assetto proprietario) dei gestori di rete dalle altre attività del mercato elettrico. Il processo per la completa realizzazione di condizioni di effettiva concorrenza è quindi tuttora in corso.

A livello nazionale il disegno di legge sul riordino del sistema energetico, accogliendo le numerose segnalazioni circa l'insufficienza del modello organizzativo dell'operatore di sistema scelto dalla riforma italiana, propone il superamento del sistema di gestione della rete separato dalla proprietà; nel caso di approvazione del progetto governativo, il nuovo modello gestionale dovrebbe consentire di far fronte in sicurezza e con la necessaria tempestività alle esigenze di sviluppo e razionalizzazione della rete elettrica nazionale, nell'ottica di un significativo superamento delle condizioni di criticità del sistema in una situazione di crescente aumento dei fabbisogni di energia²⁵.

A ciò si aggiungono gli interventi volti a potenziare le infrastrutture di produzione dell'energia elettrica²⁶, al fine di aumentare la potenza disponibile²⁷ necessaria a coprire il fabbisogno nazionale, prevedendo quote di riserva per i periodi dell'anno in cui è possibile ipotizzare uno squilibrio tra domanda e offerta. I recenti distacchi di energia elettrica hanno infatti messo in luce l'insufficienza della riserva disponibile ed il rischio di pregiudizio dei livelli di continuità del servizio in condizioni climatiche particolari²⁸.

²³ Pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 176 del 15.7.2003.

²⁴ Pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 176 del 15.7.2003.

²⁵ Nelle more della pubblicazione della presente relazione sono stati emanati due decreti del Ministro delle attività produttive (in data 19 dicembre 2003), che recano modifiche e integrazioni della disciplina del settore elettrico. Tali provvedimenti contengono importanti disposizioni sull'assunzione della titolarità da parte della Società Acquirente Unico (con decorrenza 1° gennaio 2004) delle funzioni di garante della fornitura ai clienti vincolati e sull'assunzione di responsabilità del Gestore del mercato elettrico S.p.A., relativamente all'organizzazione e alla gestione del mercato elettrico con decorrenza 8 gennaio 2004. (vedi G. U. - serie generale - del 30 dicembre 2003 n. 301 e G.U. del 30.12.2003 - supplemento ordinario - n. 199). Con il decreto sul mercato elettrico è stato inoltre approvato il testo integrato della regolazione del mercato elettrico.

²⁶ V. il testo della legge di conversione del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, approvato, con modificazioni, in via definitiva dalla Camera dei deputati il 22 ottobre 2003 e non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica.

²⁷ V. D.M. 25 giugno 2003, pubblicato sulla G.U. del 3.7.2003, contenente la direttiva del Ministro delle attività produttive al Grtn per la realizzazione di un'azione di verifica sulla potenza di produzione di energia elettrica nel breve e nel medio periodo.

²⁸ L'equilibrio tra domanda e offerta dell'elettricità si ottiene impegnando i produttori a porre a disposizione del GRTN una quantità di capacità di produzione congruamente superiore alla probabile domanda di elettricità. Tale eccedenza di capacità produttiva rappresenta la riserva di potenza utilizzabile per l'esercizio giornaliero una volta impegnata la restante potenza di riserva per sostituire impianti fermi per lavori, manutenzioni od avarie. Quando il margine della riserva di potenza per l'esercizio giornaliero è inferiore alle esigenze occorre interrompere alcune forniture per evitare il black-out di intere aree.

4.2. *Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione.*

Nel quadro delineato, appare evidente come l'andamento dei livelli di conflittualità nel settore risulti notevolmente condizionato dalle problematiche relative alle politiche industriali e organizzative delle singole aziende, che tuttavia, non hanno dato luogo ad azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti, sia per il senso di responsabilità dimostrato dalle organizzazioni sindacali, che per la buona tenuta della disciplina attualmente vigente nel settore²⁹.

Va rilevato, inoltre, che il settore elettrico non ha risentito particolarmente delle vicende contrattuali legate alla vertenza di rinnovo, per il periodo 2003-2005, della parte economica del contratto unico nazionale di settore del 24 luglio 2001³⁰. La circostanza dell'avvenuto raggiungimento di un accordo per il biennio economico entro la scadenza naturale prevista dal contratto collettivo ha infatti messo al riparo il settore da scioperi che avrebbero potuto aggravare la situazione di criticità del sistema nei periodi di maggiore aumento dei fabbisogni energetici.

Anche nei settori del gas e dell'acqua i livelli di conflittualità, prevalentemente condizionati dalle situazioni di ristrutturazione aziendale e comunque non particolarmente elevati, non hanno mai determinato effetti pregiudizievoli nei confronti dell'utenza.

Si segnala, al riguardo, che l'esercizio tempestivo dei poteri d'intervento preventivo della Commissione nei casi di proclamazione di scioperi recanti profili di illegittimità, ha determinato quasi sempre la revoca o la riproclamazione delle astensioni nel rispetto delle regole vigenti.

L'efficacia degli interventi della Commissione trova ulteriore conferma nella mancanza, nell'anno 2003, di comportamenti sanzionati ai sensi dell'art. 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146/1990 e successive modificazioni.

Va evidenziato, peraltro, che in occasione di azioni di sciopero del personale turnista addetto agli impianti di produzione, legittimamente proclamate a livello nazionale o locale secondo le prassi sindacali tipiche del settore (gli scioperi nazionali vengono in genere articolati per Centrali di produzione in un arco temporale predeterminato), sono state formulate dal Grtn numerose dichiarazioni di incompatibilità delle astensioni collettive con il mantenimento della c.d. "riserva vitale"³¹, che in alcuni casi hanno indotto il Ministro delle attività produttive ad adottare ordinanze di precettazione del personale degli impianti interessati.

²⁹ Si rammenta che la disciplina tuttora vigente nel settore elettrico risale al 1991. Le richieste sindacali di modifica di tale disciplina, non accolte dalla controparte datoriale, sono fondate sul presupposto che le disposizioni contenute nei vari accordi del settore, peraltro non ancora adeguate alla legge n. 83 del 2000, non tengono conto delle modificazioni strutturali intervenute nel mercato dell'elettricità. Le proposte di revisione della disciplina avanzate dalle organizzazioni sindacali contengono infatti disposizioni radicalmente innovative per quanto riguarda sia il campo di applicazione delle regole sia la determinazione dei servizi minimi e delle modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili. La trattativa per il rinnovo degli accordi non ha avuto alcun esito, in quanto la controparte datoriale non ha ritenuto sino ad ora accettabili, per problemi tecnici strettamente connessi alla complessità strutturale dell'architettura della rete di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, le istanze di revisione dei criteri e delle modalità di valutazione della compatibilità degli scioperi con la c.d. "riserva vitale", avanzate a più riprese dalle organizzazioni sindacali del settore.

³⁰ Il primo contratto collettivo unico di settore, stipulato il 24 luglio 2001 da Assoelettrica, Federelettrica, Enel, Grtn e Sogin con le Organizzazioni sindacali Fnle.Cgil, Flaei.Cisl e Uilcem.Uil, si applica a tutte le imprese elettriche che svolgono attività di produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione e vendita di energia elettrica, nonché produzione e fornitura del calore, smaltimento delle centrali elettronucleari dismesse ed attività connesse.

³¹ La valutazione di compatibilità degli scioperi con il mantenimento della c.d. "riserva vitale" viene effettuata dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (Grtn), organo tecnico "imparziale" rispetto a tutti gli operatori presenti nel mercato (costituito in S.p.A. di proprietà del Ministero dell'economia), al quale vengono istituzionalmente demandate, in via esclusiva a titolo di concessione e nel rispetto degli indirizzi strategici ed operativi definiti dal Ministro dell'industria (v. direttiva del 21.1.2000), le attività di trasmissione e dispacciamento, nonché di gestione unificata della rete di trasmissione nazionale, precedentemente svolte da soggetti privati e pubblici.

5. Giustizia

5.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il settore della Giustizia, con particolare riferimento alle astensioni dalle udienze e dall'attività giudiziaria degli avvocati, non è stato caratterizzato nel periodo di riferimento da un incremento delle astensioni come, al contrario, è accaduto in anni precedenti.

Ciò deve sicuramente imputarsi all'entrata in vigore della l. n. 83/2000 che ha definitivamente sancito l'estensione dell'ambito di operatività delle prescrizioni della legge 146/1990 ai "lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori".

La progressiva riduzione del numero delle astensioni indette dagli Organismi operanti nel settore della avvocatura è poi dovuta alla piena operatività della regolamentazione provvisoria delle astensioni collettive dall'attività giudiziaria, adottata dalla Commissione con delibera n. 02/137 del 4 luglio 2002.

Nonostante le considerazioni appena svolte, si è registrato, nel periodo considerato, un livello di conflittualità piuttosto accentuato, testimoniato dal discreto numero di proclamazioni indette (circa 30). Le astensioni tuttavia sono state generalmente effettuate nel rispetto delle regole di preavviso, di durata massima e di necessario intervallo tra astensioni, conformemente alle previsioni contenute nella Regolamentazione provvisoria n. 02/137 del 4 luglio 2002.

È bene ricordare infatti che, precedentemente all'adozione da parte della Commissione di tale disciplina, è stato frequente il ricorso a forme di indizione di astensioni senza predefinizione della durata o con durata abnorme, attuate mediante successive e ripetute deliberazioni di prosecuzione di astensioni già in corso.

Nel periodo di riferimento, invece, le astensioni hanno avuto, come si è detto, una durata contenuta e generalmente limitata a pochi giorni consecutivi.

Le sole eccezioni che si sono registrate in proposito sono state rappresentate dalle astensioni indette dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Sant'Angelo dei Lombardi e dall'Associazione forense del Tribunale di Afragola, astensioni che si sono protratte per circa quattro mesi consecutivi e che conseguentemente sono state oggetto di valutazione ex art. 13 lett. i) da parte della Commissione.

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto nel settore conferma invece quanto rilevato anche in passato, ossia che la conflittualità è legata a questioni relative alla organizzazione degli uffici giudiziari ovvero alla approvazione di provvedimenti legislativi o progetti di riforma di norme processuali e dell'ordinamento giudiziario.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale della conflittualità permane la concentrazione delle azioni di protesta nelle regioni meridionali ed in particolare negli uffici giudiziari della Campania, dove tra le cause di insorgenza del conflitto sono prevalse quelle relative ai disagi degli avvocati penalisti napoletani per l'asserita disorganizzazione e inefficienza del settore della giustizia penale; alle situazioni logistiche degli immobili che ospitano gli Uffici del Giudice di Pace di Torre Annunziata; alle carenze degli organici dei magistrati; infine, all'asserita incompatibilità ambientale di coloro che amministrano la giustizia in quelle sedi.

A livello nazionale sono state proclamate tre astensioni dall'Unione delle Camere Penali Italiane in segno di reazione contro le proposte di riforma giudiziaria del Governo. A tali astensioni hanno poi aderito altre associazioni forensi che si sono quindi unite alla protesta.

5.2. Interventi della Commissione

L'attività di prevenzione dei conflitti non è stata particolarmente intensa. A sollecitare le quattro indicazioni immediate deliberate dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13 comma 1 lett. d) della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, è stata la violazione dell'obbligo

di assicurare le prestazioni indispensabili, come è accaduto nel caso delle proclamazioni indette dall'Unione delle Camere Penali Italiane e dall'Associazione Avvocati del Tribunale di Carinola, nonchè la violazione dell'obbligo del rispetto del termine di durata massima dell'astensione, come invece è avvenuto nel caso delle proclamazioni indette dall'Associazione Forense del Tribunale di Afragola. Al riguardo, però, occorre segnalare la scarsa propensione degli organismi proclamanti ad uniformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione come è stato dimostrato dalla pervenuta comunicazione di un solo atto di revoca dell'astensione precedentemente proclamata.

Ciò che è sicuramente un indice dell'esistenza di smagliature nell'impianto regolamentare che caratterizza la posizione dei lavoratori autonomi. In alcuni casi poi la Commissione non ha potuto segnalare tempestivamente le eventuali irregolarità rilevate nei documenti di proclamazione delle astensioni a causa del ritardo, nella trasmissione degli stessi, da parte degli uffici giudiziari. In queste circostanze la Commissione, appresa la notizia delle astensioni solo durante o al termine della loro attuazione, si è riservata di valutare i comportamenti degli Organismi proclamanti qualora fossero emersi, nel corso dell'istruttoria, profili di illegittimità collegati alle concrete modalità di effettuazione delle astensioni.

Alla luce di quanto esposto sembra auspicabile, sul punto, una maggiore collaborazione con l'attività della Commissione da parte degli uffici del Ministero della Giustizia al fine di ottenere l'immediata trasmissione di ogni notizia di proclamazione di astensioni per consentire successivamente la tempestività di eventuali interventi di tipo preventivo.

Per quanto riguarda i procedimenti di valutazione dei comportamenti, si segnalano, nel periodo considerato, le tre valutazioni negative rese nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Sant'Angelo dei Lombardi (Av) (delibere n. 03/57, n. 03/58 e n. 03/59 del 3 aprile 2003), e quella adottata nei confronti dell'Associazione Forense degli Avvocati di Afragola (delibera n. 03/153 del 12 novembre 2003) per l'astensione proclamata senza il rispetto del termine di preavviso, di durata e della regola dell'intervallo tra successive proclamazioni di sciopero.

Con riferimento all'attività della Commissione prevista ai sensi dell'art. 13 lett. a), si segnala come si è detto la piena operatività delle statuizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria delle astensioni collettive degli avvocati dall'attività giudiziaria, approvata dalla Commissione nella sua precedente composizione (delibera n. 02/137 del 4 luglio 2002 pubblicata in G.U. n. 171 del 23 luglio 2002).

In particolare la Commissione, seguendo il procedimento previsto dall'art. 13 lett. a), legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, ha formulato inizialmente una proposta di regolamentazione (delibera n. 02/94 del 23 maggio 2002) notificata alle parti interessate (Unione delle Camere Penali Italiane ed Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana) ed alle organizzazioni degli utenti in data 25 maggio 2002. Avendo però le parti medesime dichiarato per iscritto nella sostanza la loro indisponibilità ad adottare un codice di autoregolamentazione coerente con la proposta, ed avendo le stesse espressamente rinunciato alle audizioni previste dall'art. 13 lett. a) della stessa legge, la Commissione, acquisito anche il parere favorevole degli utenti, ha approvato la provvisoria regolamentazione nella seduta del 4 luglio 2002.

Per quanto riguarda gli scioperi dei magistrati si segnala, nel periodo di riferimento, l'avvenuta proclamazione di una sola astensione, della durata di quattro giorni consecutivi, indetta dalla Federazione Magistrati Onorari di Tribunale (Federmot).

Con delibera n. 03/34 del 20.02.2003 la Commissione ha poi valutato idoneo il codice di autoregolamentazione dell'astensione dalle udienze e dalle attività giurisdizionali adottato dalla predetta Federazione e trasmesso alla Commissione per la prescritta valutazione di idoneità.

La valutazione del codice di autoregolamentazione costituisce senza dubbio un risultato positivo nel processo di attuazione delle prescrizioni della legge 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000. La disciplina delle astensioni dalle udienze delle diverse categorie

dei magistrati è, allo stato, analiticamente regolata; la realizzazione di un sistema organico di salvaguardia delle prestazioni indispensabili ha trovato ampia applicazione grazie alla predisposizione, da parte dei diversi organismi rappresentativi degli interessi della categoria, di discipline di autoregolamentazione che sono state sottoposte al giudizio di idoneità della Commissione.

Vale la pena di ricordare infatti che a partire dalla disciplina di riforma introdotta dalla l. n. 83/2000 sono pervenuti alla valutazione della Commissione, in rapida successione, il Codice di autoregolamentazione proposto dall'Unione nazionale dei Giudici di pace (Unagipa: 8 luglio 1999, valutato idoneo con delibera 00/195 del 12 luglio 2000); quello adottato dall'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (Anma: 25 novembre 2000, valutato idoneo 01/2 del 18 gennaio 2001); il codice dell'Associazione Nazionale Magistrati (Anm: 16 giugno 2001, valutato idoneo con delibera n. 01/1000 del 13 settembre 2001); il codice dei Giudici di Pace, con il relativo adeguamento alle sopravvenute competenze in materia penale (Unagipa, pervenuto alla Commissione l'11 aprile 2002 e valutato idoneo con delibera 02/95 del 23 maggio 2002); il codice dell'Associazione Magistrati della Corte dei Conti (24 maggio 2002, valutato idoneo con delibera n. 02/105 del 6 giugno 2002).

Si segnala infine che anche l'Associazione Magistrati Tributarî ha trasmesso alla Commissione, per la prescritta valutazione di idoneità, il proprio codice di autoregolamentazione per le astensioni collettive. La suddetta disciplina è stata recentemente giudicata idonea dalla Commissione con delibera n. 03/168 del 5 dicembre 2003.

6. Igiene urbana ed ambientale ed imprese di pulizie

6.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Le cause di insorgenza dei conflitti nei settori Igiene Urbana Ambientale e nel settore delle aziende che appaltano il servizio di pulizie presso edifici pubblici 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; ed infine – ma soltanto in ultima istanza – da richieste di aumenti salariali.

Anche nel periodo preso in esame dalla presente relazione, come del resto durante lo scorso anno la Commissione ha ricevuto non poche richieste di interventi da parte di una OO.SS. minoritaria territoriale, denominata “Sindacato Azzurro”, operante soltanto in Campania ed in particolare nei Consorzi di Bacino 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 Organizzazione Sindacale lamenta tuttora condizioni di assoluta precarietà di lavoro e di pericolo di vita per i dipendenti dei Consorzi ed a volte ha chiesto alla Commissione di intervenire anche in ambiti che non le competono.

Al di là di tali peculiari sollecitazioni, l'andamento della conflittualità non ha subito variazioni rispetto ai periodi presi in esame dalle precedenti relazioni.

In generale, la percentuale delle organizzazioni sindacali proclamanti gli scioperi nel settore in esame si può suddividere in un 50% di organizzazioni sindacali confederali e firmatarie degli accordi nazionali ed in un 50% di organizzazioni sindacali minoritarie non firmatarie degli accordi nazionali.

In questo specifico settore, più che in altri, si sono verificati casi di sciopero cosiddetto spontaneo. Si tratta di una peculiare forma di sciopero, posta in essere da coalizioni spontanee e piccoli gruppi di lavoratori, che presenta profili di grande rilievo e non solo per le problematiche ad esso connesse, ma anche in relazione alla disciplina concretamente applicabile. È infatti sul piano teorico-ricostruttivo che la fattispecie dello sciopero spontaneo assume importanza per l'interprete, in quanto evidenzia come l'impianto complessivo della

normativa di livello primario in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali sia pensato in una logica di canalizzazione collettiva del conflitto, là dove, invece, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti, l'articolo 40 della Costituzione riconosce la titolarità individuale del diritto di sciopero, consentendo, quindi, di interpretare l'astensione selvaggia come manifestazione fisiologica e non patologica del diritto di scioperare

Nel definire lo sciopero come diritto individuale ad esercizio collettivo la unanime dottrina e la consolidata giurisprudenza riconoscono che lo sciopero può essere esercitato sia attraverso la proclamazione di organizzazioni sindacali stabili, siano o meno maggiormente rappresentative, sia attraverso gruppi di prestatori di lavoro aggregatisi spontaneamente ed occasionalmente sul luogo di lavoro, senza alcuna direttiva sindacale o addirittura contro le disposizioni sindacali. È forse per questa ragione che la l. n. 146/1990 e successive modificazioni, individua coloro che proclamano e promuovono lo sciopero attraverso espressioni alquanto generiche, quali i "soggetti" (art. 2 comma 1, e art. 8) o "le parti" (art. 2, comma 2, e art. 13, comma 1, lett. i). Vero è tuttavia che, in più punti della legge, il legislatore menziona espressamente le organizzazioni sindacali. Tale ultima formulazione è più volte ripetuta nella l. n. 146/1990, soprattutto nella parte relativa alle sanzioni (art. 4, commi 2, 4, 4 *bis*, etc), mentre vi è un esplicito riferimento ai lavoratori che esercitano il diritto di sciopero unicamente in relazione all'obbligo di effettuazione delle prestazioni indispensabili (art. 2, comma 3). Il riferimento è ripetuto al successivo art. 4, comma 1, dove si prevede la sanzionabilità, da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori in caso di mancato rispetto dell'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili. Dalla esegesi del dato normativo emerge dunque, con chiarezza che il legislatore, pur ammettendo implicitamente l'ipotesi dello sciopero spontaneo, ha inteso riferirsi alle astensioni proclamate da parte di una organizzazione sindacale. L'ipotesi del c.d. sciopero spontaneo non risulta direttamente presa in considerazione dal legislatore e, pertanto, la lacuna non può che essere colmata in via interpretativa dalla Commissione di garanzia.

La Commissione ha, in un primo momento, ritenuto che la legge dovesse essere applicata estensivamente anche al fenomeno dello sciopero spontaneo. Prima delle modifiche legislative introdotte dalla legge n. 83/2000 la Commissione ha valutato negativamente comportamenti di gruppi di lavoratori scioperanti ai sensi dell'originario art. 13, lett. c), dopo l'apertura del procedimento di valutazione nei confronti, ora dell'assemblea permanente, ora di una rappresentanza sindacale aziendale, evidenziando la violazione del periodo temporale di preavviso, la violazione della durata dell'astensione e la mancata indicazione delle prestazioni indispensabili ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 (vedi delibera n. 97/360 del 29 maggio 1997 Atac-Cotral Roma e delibera 97/833 dell'11 dicembre 1997 Igm-Rsa Fit/Uilt/Cisnal).

L'entrata in vigore delle modifiche ed integrazioni di cui alla legge 11 aprile 2000, n. 83, e segnatamente, l'introduzione dell'art. 4 quater hanno indotto la Commissione a mutare il proprio orientamento. Tale articolo della legge impone di aprire il procedimento soltanto nei confronti delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, ovvero nei confronti delle imprese o amministrazioni interessate o delle associazioni/organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, nei casi di astensione collettiva di cui agli artt. 2 e 2 *bis* della legge citata.

La Commissione ha tuttavia, aperto un procedimento di valutazione conclusosi con delibera di archiviazione (delibera n. 03/85 del 22 maggio 2003) nei confronti di n. 87 dipendenti che si erano astenuti dal lavoro spontaneamente senza preventiva proclamazione di una organizzazione sindacale. L'atto introduttivo di apertura del procedimento era stato indirizzato dalla Commissione al comitato spontaneo promotore.

La Commissione, più in generale, nell'occuparsi del fenomeno dei c.d. scioperi spontanei ha fatto proprio il consolidato orientamento dottrinale e giurisprudenziale che prevede che lo sciopero può essere proclamato anche da soggetti diversi dalle OO.SS.; ed infatti, la disciplina dello sciopero nei servizi essenziali parla in modo volutamente generico di "soggetti

che proclamano lo sciopero” (art. 2, comma 1; art. 13, comma 1, lett. e; art. 8 comma 2, l. n. 146/90 come modificata dalla l. n. 83/2000) e di “parti” (art. 2, comma 2; art. 13, comma 1, lett. 1). Pertanto, il comitato spontaneo che proclama lo sciopero e i lavoratori che lo attuano devono rispettare tutte le regole dettate dalla l. n. 146/1990 (le quali resterebbero invero inapplicate ove si ritenesse impossibile configurare il comitato spontaneo come soggetto proclamante). In particolare devono essere rispettati gli obblighi di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, di preavviso, di comunicazione della durata, delle modalità e motivazioni dell’astensione, di esecuzione delle prestazioni indispensabili, di rispetto degli intervalli minimi e delle altre misure previste. La procedura di valutazione del “comportamento delle parti” ex art. 13, comma 1, lett. i), può essere aperta, anche in considerazione delle cause di insorgenza del conflitto, nei confronti del comitato spontaneo proclamante in persona di tutti i suoi componenti ove non siano individuabili i rappresentanti.

Quanto alle sanzioni applicabili si è disposto che non siano irrogabili le sanzioni previste dall’art. 4 comma 2, e comma 4 *bis*, l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000, nei confronti dell’associazione sindacale, non essendo nella specie individuabile un soggetto qualificabile come tale (cfr. delibera n. 98/525 del 23 luglio 1998). Sono invece irrogabili le sanzioni disciplinari nei confronti dei singoli, previste dall’art. 4, comma 1, a seguito della prescrizione della Commissione ex art. 13, comma 1, lett. i), non necessaria soltanto per le violazioni consistenti nella mancata esecuzione delle prestazioni indispensabili.

6.2. Valutazione ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90.

Come ampiamente illustrato nelle precedenti relazioni, il settore igiene urbana ambientale, avendo potuto contare su una lunga attività consultiva e di mediazione della Commissione, è attualmente dotato di un accordo nazionale sui servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero, sottoscritto in data 1° marzo 2001 presso la sede della Commissione da Federambiente e Fise e dalle Organizzazioni Sindacali nazionali del settore e valutato idoneo dalla Commissione medesima con la delibera del 19 aprile 2001.

Anche il settore delle Imprese di pulizie ha raggiunto un accordo nazionale sulle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero, sottoscritto presso la sede della Commissione di garanzia in data 15 gennaio 2002 dalla Fise, Lega Cooperative, Ancst, Confai, Unionservizi, Confcooperative, Federlavoro e Agci –Ancosel per la parte datoriale e dalle Organizzazioni Sindacali Nazionali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltrasporti, valutato idoneo con delibera del 7 febbraio 2002.

Le Organizzazioni Sindacali citate, in data 25 maggio 2001, avevano raggiunto un accordo sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero allegato al Ccnl, il quale, però, non era pienamente rispondente alle disposizioni della l. n. 146/1990 e successive modifiche.

Per la prima volta dopo anni, dunque, le parti avevano introdotto una regolamentazione sui servizi minimi nel Ccnl su impulso della Commissione di garanzia. In data 11 giugno 2001 la Commissione ha convocato le parti in sede di audizione per verificare informalmente la rispondenza dell’accordo alla l. n. 146/1990. In quella occasione la Commissione ha sottolineato la necessità di ampliare le prestazioni indispensabili con l’aggiunta di un comma all’art. 7 alla bozza di accordo. Su tale punto le parti non hanno raggiunto una intesa e, pertanto, la Commissione ha dapprima regolato la materia con una propria proposta di provvisoria regolamentazione ai sensi dell’art. 13 lett. a) con delibera dell’8 novembre 2001, auspicata, tra l’altro dai sindacati e dalle parti datoriali, ed in seguito ha mediato per la sottoscrizione dell’accordo, poi avvenuta, in data 15 gennaio 2002.

Detto accordo, oltre a prevedere delle procedure di mediazione e raffreddamento (art. 7), individua esaustivamente le prestazioni indispensabili: servizi in sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in ambienti sanitari ed ospedalieri; servizi in asili nido, scuole materne ed elementari e servizi in comunità di particolare significato (carceri,

caserme, ospizi), con particolare riguardo ai servizi igienici, alla raccolta dei rifiuti in ambienti particolari (es. mense e refettori); servizi in locali adibiti a pronto soccorso, infermeria presso impianti aeroportuali e assimilabili; gestione e controllo degli impianti e relativi servizi di sicurezza strumentali alla erogazione dei servizi pubblici essenziali. Il secondo comma del citato articolo 7 prevede, inoltre, che i servizi di pulizia strumentali alla erogazione di servizi pubblici essenziali siano assicurati in modo da garantire la funzionalità del 50% dei servizi igienici destinati agli utenti, la rimozione dei rifiuti organici nocivi e maleodoranti, necessaria per l'agibilità dei locali e/o mezzi di trasporto e, comunque, l'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Infine, merita di essere evidenziato l'art. 8 dell'accordo, che individua un dettagliato piano delle prestazioni indispensabili da realizzarsi a cura dell'azienda: tale disposizione prende a modello un analogo articolo introdotto nel precedente accordo nazionale valido per il settore di igiene urbana ambientale.

6.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90.

Il nuovo testo dell'art. 13, l. n. 146/90 dopo l'entrata in vigore della l. n. 83/2000, ha previsto alla lettera d) che la Commissione indichi immediatamente ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, al corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva.

Gran parte dell'attività della Commissione, pertanto, si è concentrata sulla verifica delle proclamazioni di sciopero. Gli interventi ai sensi dell'art. 13, lett.d), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000, hanno prodotto risultati positivi. Infatti, le parti hanno il più delle volte revocato l'astensione illegittimamente proclamata, anche nel periodo preso in esame dalla attuale relazione, a volte l'astensione è stata posticipata e, solo in minima parte, – nonostante l'intervento della Commissione – lo sciopero illegittimo è stato effettuato.

Un'anomalia del settore consiste, inoltre, nella circostanza che le organizzazioni sindacali omettono di comunicare tempestivamente le revoche degli scioperi. Dal gennaio 2003 ad oggi si registrano 49 indicazioni immediate inviate dalla Commissione, delle quali trentasette si sono concluse con l'archiviazione (motivata, per ventotto casi, dalla revoca intervenuta dopo l'invio della indicazione immediata della Commissione, e, per i rimanenti, dalla revoca intervenuta su accordo delle parti o dalla verifica della legittimità dello sciopero).

6.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/90.

Durante il periodo preso in esame la Commissione ha comunicato l'apertura, ai sensi dell'art. 13, lett. i), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000, per il settore igiene urbana ambientale, di quindici procedimenti di valutazione per scioperi che presentavano uno o più profili di illegittimità, quali il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, il termine di preavviso, la durata massima, l'intervallo, le franchigie.

Dodici procedimenti sono stati già valutati con delibera ed in sei casi la Commissione, al termine dell'istruttoria, ha valutato negativamente il comportamento delle Organizzazioni Sindacali proclamanti, irrogando la sanzione pecuniaria. Solo in un caso la sanzione irrogata, anziché nei minimi consentiti dalla legge (euro 2583) è stata innalzata ad euro 5000. In una sola circostanza Commissione ha invece disposto l'archiviazione. Negli altri casi, sia le organizzazioni sindacali che le aziende hanno comunicato che lo sciopero era stato revocato e pertanto la Commissione ha deciso per la non sanzionabilità del comportamento delle organizzazioni sindacali. Sono ancora in fase di decisione sei procedimenti la cui scadenza è prevista tra il dicembre 2003 e il gennaio 2004.

Nessun procedimento è stato aperto nei confronti delle aziende.

7. Ministeri

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

L'indagine condotta sulle cause di insorgenza del conflitto nel settore ribadisce quanto rilevato anche in passato, ossia un basso livello di conflittualità strettamente incentrato sulle vicende relative ai rinnovi contrattuali ed alle trasformazioni strutturali ed organizzative che hanno mutato seppur parzialmente, l'assetto dei ministeri.

La maggiore conflittualità si è registrata nell'ambito dell'amministrazione finanziaria, interessata da processi di riorganizzazione della struttura che hanno portato alla riorganizzazione del Ministero delle Finanze ed alla conseguente costituzione delle Agenzie delle Entrate, delle Dogane, del Territorio, del Demanio.

In quest'ambito numerosi scioperi a carattere nazionale hanno riguardato proprio il personale dalle Agenzie Fiscali che per alcuni mesi ha protestato per il rinnovo del contratto collettivo e per problemi inerenti trattamenti economici e progressioni in carriera derivanti dall'avvenuta trasformazione della struttura.

Altri scioperi nazionali hanno poi riguardato il Ministero dei beni e delle attività culturali dove da oltre un anno si registrano proteste per la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato.

Gli scioperi a carattere nazionale sono stati generalmente proclamati nel rispetto delle norme legali e non sono stati di conseguenza necessari particolari interventi della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. d).

A livello decentrato la conflittualità, comunque scarsa, ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto limitate all'ambito locale ed ha riguardato astensioni riferite principalmente al settore dei Vigili del Fuoco ed alle amministrazioni locali dipendenti dal Ministero della Giustizia dove i motivi di protesta hanno avuto ad oggetto nella maggior parte dei casi l'asserita disorganizzazione degli uffici giudiziari.

In queste specifiche circostanze la Commissione è, invece, intervenuta più volte segnalando in via preventiva – ex art. 13 lett. d) – indicazioni relative a possibili violazioni delle regole di legge.

Ma l'efficacia di tali interventi, testimoniata dalle revoche intervenute, nonché dall'alto numero di modifiche al contenuto degli atti di proclamazione di sciopero non conformi, ha ridotto a zero il numero di procedimenti sanzionatori ai sensi dell'art. 13 lett. i) della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000.

Durante il periodo considerato, la Commissione ha pertanto adottato due sole delibere di valutazione del comportamento, peraltro assolutorie.

In particolare con riferimento alla delibera n. 03/163 del 10 dicembre 2003, riguardante la revoca tardiva di uno sciopero del personale in servizio presso la Soprintendenza archeologica di Pompei, la Commissione ha ritenuto la revoca non tempestiva giustificata non solo per l'intervenuto accordo tra le parti ma, soprattutto, perché l'Amministrazione aveva proceduto alla convocazione per il tentativo di conciliazione solo quattro giorni prima dell'astensione, nonostante la tempestiva richiesta da parte dell'organizzazione sindacale.

7.2. Interventi della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. a)

L'attività che attualmente, in questo settore, sta impegnando la Commissione è quella prevista dall'art. 13 lett. a). In data 23 luglio 2003 l'Aran ha trasmesso alla Commissione, ai fini della prescritta valutazione di idoneità, il testo dell'ipotesi di accordo sulle "norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di scioperi per il comparto ministeri".

Tale ipotesi di accordo rappresenta la conclusione del lungo iter che ha finalmente consentito di realizzare l'adeguamento della disciplina preesistente (consistente in una proposta

della Commissione adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995 e definitivamente integrata con delibera n. 99/28 del 22 aprile 1999) alle innovazioni introdotte dalla l. n. 83/2000.

Occorre ricordare infatti che successivamente all'entrata in vigore della suddetta legge, la Commissione, ravvisata la necessità di adeguamenti della disciplina vigente e ritenuto che specialmente in questo settore la fonte consensuale dovesse rappresentare lo strumento privilegiato nella disciplina dello sciopero, aveva promosso vari incontri con l'Aran al fine di conoscere lo stato di avanzamento delle trattative con le organizzazioni sindacali per la definizione di una apposita disciplina sullo sciopero.

In occasione di tali incontri la Commissione aveva preso atto delle divergenze insorte tra le parti sugli aspetti relativi all'individuazione e definizione di alcuni servizi da considerarsi essenziali.

Nel procedere all'adeguamento della disciplina vigente occorre infatti tenere debitamente conto delle innovazioni apportate all'organizzazione dei Ministeri a seguito della introduzione del D.lgs 30.7.1999 n. 300.

Inoltre è stato rilevato che alcuni servizi, ritenuti indispensabili dalla preesistente disciplina, costituiscono oggi oggetto di specifiche discipline di settore per le quali pertanto appare sufficiente la mera previsione di clausole di raccordo con le discipline già approvate dalla Commissione (es. sanità, poste, trasporto aereo, ferroviario ecc.)

L'accordo è attualmente all'esame della Commissione, che ha già potuto prenderne sufficiente cognizione poiché lo stesso, a parte l'individuazione dei servizi essenziali, riproduce sostanzialmente il contenuto di altre discipline, relative ad altri comparti del pubblico impiego, già valutate idonee dalla Commissione.

A livello decentrato elementi di novità, per quanto concerne la definizione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, derivano da una regolamentazione provvisoria deliberata dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. a).

Con l'emanazione della predetta disciplina, approvata con delibera n. 03/159 del 3 dicembre 2003, la Commissione ha definito le prestazioni indispensabili che devono essere assicurate in caso di sciopero dal personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

La necessità di intervenire su questa specifica materia ha avuto origine da una richiesta di intervento da parte del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa che ha lamentato il dissenso espresso da alcune organizzazioni sindacali sulla proposta della delegazione di parte pubblica di includere tra i servizi essenziali da garantire in caso di sciopero anche l'apertura dell'ufficio ricevimento ricorsi, limitatamente ai ricorsi in scadenza ed ai ricorsi con richiesta di provvedimento cautelare presidenziale.

Invero va ricordato che già in occasione della valutazione di idoneità dell'accordo decentrato sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il predetto personale la Commissione, con delibera n. 6 del 2 maggio 1996, aveva invitato le parti ad integrare l'intesa raggiunta mediante l'inserimento tra le prestazioni indispensabili della ricezione degli atti da presentare a pena di decadenza nel giorno di sciopero.

La Commissione ha motivato la decisione di includere tra le prestazioni indispensabili anche il suddetto servizio in base al presupposto che la mancata garanzia in caso di sciopero delle attività connesse alla ricezione di ricorsi in scadenza il giorno dell'astensione possa compromettere il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., non sussistendo rimedi ordinari per sopperire al mancato deposito nel termine previsto dalla legge.

Per quanto riguarda poi l'individuazione delle altre misure da osservare in caso di sciopero, ai sensi dell'art. 2 comma 2, la Commissione considerata l'applicazione al personale in questione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto ministeri, ha ritenuto applicabile la disciplina contenuta nell'ipotesi di accordo sullo sciopero del comparto ministeri che, come si è detto, è attualmente sottoposto all'esame della Commissione per la prescritta valutazione di idoneità.

7.3. Attività consultiva

A proposito dell'attività consultiva svolta nel periodo di riferimento un ultimo cenno merita la questione sottoposta all'attenzione della Commissione relativa all'ambito di applicazione della legge nel campo dei beni culturali, questione emersa in occasione di segnalazioni pervenute da alcune associazioni degli utenti che hanno lamentato l'improvvisa chiusura di musei e siti archeologici a causa di scioperi proclamati dal personale addetto a consentire l'accesso al pubblico.

In tale circostanza la Commissione, considerato che l'art. 2 lett. a) della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, con riferimento al patrimonio storico-artistico, individua tra i servizi pubblici essenziali esclusivamente quello relativo alla "vigilanza sui beni culturali" ha conseguentemente ritenuto che le disposizioni della legge 146/1990, ivi compresa quella relativa al preavviso, si applichino esclusivamente al personale adibito ai servizi di sorveglianza e non anche a quello addetto all'apertura al pubblico.

8. Regioni, enti locali, case di riposo, Iacp

Il settore ricomprende una gamma ampia ed eterogenea di soggetti e cioè le Regioni e le Autonomie Locali in senso proprio (Comuni, Province, Comunità Montane ed eventuali Consorzi istituiti tra tali organismi). Oltre a questi Enti l'accordo nazionale si applica anche ad altre realtà, quali le Camere di Commercio e le Case di cura e di riposo per anziani e non abbienti. 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. Di particolare rilievo nel settore, rispetto alla precedente relazione, è l'entrata in vigore dei due accordi "in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali", uno per il personale non dirigente stipulato in data 19.9.2002, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181 del 25.9.2002 e pubblicato su G.U. – serie generale – n. 256 del 31.10.2002, l'altro per il personale dell'Area Dirigenziale del Comparto, sottoscritto in data 7.5.2002, valutato idoneo con delibera n. 02/180 del 25.9.2002 e pubblicato su G.U. – serie generale – n. 265 del 12.11.2002. Entrambi gli Accordi recepiscono le innovazioni introdotte dalla legge n. 83 del 2000 e costituiscono un idoneo adeguamento delle discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero. Il contenuto dei due accordi è sostanzialmente omogeneo fatta eccezione per alcune regole specifiche e, in particolare, l'art. 2 definisce i servizi da considerare essenziali e descrive le prestazioni la cui continuità è ritenuta indispensabile per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati (nell'Accordo per l'Area Dirigenziale non sono state specificate le singole prestazioni indispensabili dal momento che i dirigenti non hanno prestazioni specifiche da garantire ma devono assicurare l'esercizio e lo svolgimento della funzione dirigenziale); gli artt. 3 e 4 (dell'Accordo per il personale non dirigente) contengono la disciplina particolare per il personale docente delle scuole materne (o comunque gestite dagli enti locali) e per quello educativo degli asili nido. Si è infatti ritenuto necessario dettare disposizioni specifiche per il settore scuola al fine di garantire la continuità del servizio del personale nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 146 del 1990 all'art. 1, comma 2, lett. d). L'art. 5 (art. 3 dell'Accordo per il personale dirigente) prevede una procedura volta ad individuare appositi contingenti di personale esonerato dallo sciopero e tenuto comunque all'erogazione delle prestazioni indispensabili. L'art. 6 (art. 4 dell'Accordo per il personale dirigente) determina le modalità per l'effettuazione di scioperi, con particolare riguardo alla proclamazione, alla durata, alla regola dell'intervallo minimo, alle franchigie. L'art. 7 (art. 5 dell'Accordo per il personale dirigente) disciplina le procedure di raffreddamento e conciliazione obbligatorie.

Nel periodo di riferimento è stato stipulato anche l'Accordo relativo alle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ex Iacp), ispirato all'Accordo del Comparto Regioni – Autonomie Locali e applicabile alle Aziende Territoriali divenuti enti pubblici economici, cui si applica il Ccnl Federcasa. Tale accordo, stipulato per evitare sostanziale differenziazioni tra la disciplina applicabile alle Aziende tuttora ricomprese nel comparto Regioni – Autonomie Locali e quelle divenute enti pubblici non economici, è stato valutato idoneo con delibera n. 03/69 del 16.4.2003 e pubblicato su G. U. – serie generale – n. 104 del 7.5.2003.

Andamento della Conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Gli Enti sopra evidenziati presentano un grado di conflittualità non elevato. Le cause di insorgenza del conflitto sono le più varie ma nella gran parte sono relative ai rinnovi della contrattazione decentrata.

Interventi della Commissione

Va segnalata innanzitutto l'attività di valutazione svolta dalla Commissione sulle ipotesi di accordo proposte dalle parti. Con delibera n. 02/126 la Commissione, infatti, aveva valutato non idonea l'ipotesi di accordo per il personale non dirigente limitatamente alla mancata disciplina della continuità del servizio del personale degli asili nido e delle scuole materne; successivamente la Commissione, con delibera n. 02/181, preso atto dell'introduzione nell'Accordo di forme di contingentamento idonee a garantire gli interessi degli utenti con gli interessi del personale impiegato negli asili nido e nelle scuole materne, lo valutava idoneo e ne disponeva la pubblicazione su Gazzetta Ufficiale. In pari data la Commissione valutava idoneo, con delibera n. 03/180, anche l'Accordo per il personale dirigente. Con delibera n. 03/69 del 16.4.2003 la Commissione valutava idoneo anche l'Accordo collettivo nazionale per le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ex Iacp).

Valutazione ex art. 13 lett. i)

Per quanto riguarda le azioni di sciopero, la Commissione ha valutato nel periodo di riferimento numerose astensioni dal lavoro, procedendo in cinque casi all'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 4 della legge n. 146 del 1990.

Tre di esse (Comune di Perugia, pos. n. 14541, Comune di Portici (Na), pos. n. 15163 e Comune di Cento (Fe), pos. 15273) hanno riguardato il personale della polizia municipale, settore tra i più attivi nell'ambito del comparto, come già evidenziato nelle relazioni degli anni passati. In tutte e tre le ipotesi i sindacati avevano proclamato l'astensione dal lavoro senza aver preventivamente espletato le procedure di raffreddamento e di conciliazione (nel caso di Portici non era stato neppure osservato il termine legale di preavviso).

In un altro caso lo sciopero ha riguardato l'intero personale di un Comune (S. Giorgio Jonico (Ta), pos. 14611) e la violazione rilevata era relativa al mancato rispetto del termine di preavviso.

Un altro sciopero oggetto di valutazione da parte della Commissione ha coinvolto il personale della Polizia Provinciale di Modena (pos. 15057) e le violazioni sanzionate attecchivano al mancato rispetto del termine di preavviso e alla mancata predeterminazione della durata dello sciopero.

Il mancato esperimento delle procedure di conciliazione costituisce, dunque, ancora la violazione più ricorrente, a conferma della perdurante necessità per le organizzazioni sindacali di assimilare tale innovazione, introdotta dalla legge n. 83 del 2000. In tutti i casi in

cui si è proceduto a valutazioni negative del comportamento la sanzione applicata è stata quella minima prevista dalla legge.

Pareri

Per quanto attiene all'attività consultiva della Commissione, i pareri resi hanno riguardato principalmente l'applicazione degli istituti introdotti dalla legge n. 83 del 2000 in materia di garanzia dei servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero.

Un primo quesito ha avuto ad oggetto la necessità, in caso di sciopero, di garantire il servizio durante l'intero turno di lavoro o, viceversa, la possibilità, per alcuni uffici ad organico limitato, di effettuare un orario ridotto; lo stesso Comune chiedeva se era possibile utilizzare in caso di sciopero l'istituto della reperibilità. La Commissione ha risposto, quanto al primo quesito, che anche durante lo sciopero devono essere garantite ininterrottamente le prestazioni definite essenziali con il contingente di personale individuato come necessario e che il diritto di sciopero dei dipendenti addetti a servizi, anche con ridotto personale in organico, può essere garantito mediante rotazione, fermo restando il limite minimo del contingente individuato come necessario. Quanto al secondo quesito, si è precisato che l'istituto della reperibilità è stato espressamente previsto dall'accordo per alcuni servizi e non per altri e dunque l'utilizzo di tale istituto per garantire l'effettuazione dei servizi essenziali in caso di sciopero può avvenire solo ed unicamente nelle ipotesi individuate dall'accordo nazionale sulle prestazioni da garantire in caso di sciopero del 19 settembre 2002.

Un altro quesito ha avuto ad oggetto l'ipotesi di mancato accordo in sede decentrata sui contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per garantire la continuità del servizio. La Commissione, nel sollecitare l'attivazione delle procedure di conciliazione al fine di addivenire ad un accordo, ha precisato che nelle more, e sino a quando non sarà raggiunto l'accordo, nel caso di sciopero, rientra nel potere-dovere del datore di lavoro individuare, di volta in volta, i "contingenti" di personale nella misura necessaria a garantire i servizi minimi essenziali e le prestazioni indispensabili di cui all'art. 2, secondo comma, della legge n. 146 del 1990, facendo riferimento anche, ove esistenti, ai contingenti eventualmente già individuati sulla base di precedenti contratti decentrati sottoscritti ai sensi dell'art. 2 dell'accordo del 6 luglio 1995.

Un'altra amministrazione ha poi chiesto alla Commissione chiarimenti in relazione all'applicazione di sanzione ad O.S. in caso di insufficiente consistenza di trattenendi contribuiti sindacali. La Commissione ha ribadito il proprio orientamento nel senso che nulla osta a che la sospensione del pagamento dei contributi sindacali ecceda il termine indicato nella propria delibera per l'esecuzione della sanzione irrogata, laddove la consistenza dei trattenendi contribuiti non consenta di raggiungere nel predetto termine l'ammontare complessivo della sanzione; la decorrenza del termine di 30 giorni ex art. 4, comma 4 quater della legge n. 146 del 1990, ha inizio dal momento in cui viene effettuata l'ultima sospensione mensile. Il citato articolo di legge prevede, infatti, che la relativa comunicazione deve essere data alla Commissione di garanzia nei trenta giorni successivi alla «avvenuta esecuzione».

Un tema oggetto di diverse segnalazioni da parte dei Comuni è stato quello della mancata tempestiva comunicazione degli scioperi nazionali ai singoli enti locali. A fronte dell'obbligo legale per i datori di lavoro di dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero e la necessità di procedere, nello stesso termine, all'individuazione degli appositi contingenti di personale esonerato dallo sciopero per garantire la continuità delle relative prestazioni indispensabili, la Commissione ha ribadito la necessità di comunicare ai singoli enti locali l'informazione relativa a scioperi nazionali, invitando in tal senso il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero dell'Interno ad adoperarsi in tal senso per quanto di loro competenza.

Due quesiti sottoposti all'attenzione della Commissione hanno avuto ad oggetto forme particolari di sciopero come il c.d. "sciopero delle mansioni" e l'astensione dalle prestazioni di lavoro straordinario e da alcuni servizi specifici. La Commissione ha in entrambi i casi ribadito il proprio costante orientamento secondo cui tutte le forme di protesta idonee a determinare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio sono considerate azioni di sciopero disciplinate dalla legge n. 146 del 1990 e assoggettate agli obblighi legali del preavviso, della determinazione della durata e di assicurare le prestazioni indispensabili.

Alcune Amministrazioni hanno posto quesiti relativi all'interpretazione delle disposizioni dell'accordo relative allo sciopero nelle scuole materne e asili nido. In particolare è stato chiesto alla Commissione se nel caso in cui il dirigente rispetto ai dati comunicati valuti la possibilità di rendere il servizio «scolastico» (sia per le scuole materne, che per gli asili nido) totalmente o parzialmente, l'Amministrazione può contingentare il personale non docente e, eventualmente, quali sono le prestazioni minime indispensabili che tale personale dovrebbe garantire. La Commissione ha concluso che il dirigente del servizio può individuare, nell'ambito del personale non docente della scuola, i dipendenti tenuti all'erogazione delle prestazioni e, pertanto, esonerati dall'effettuazione dello sciopero, dovendosi ritenere includibili nei contingenti previsti dall'art. 5 dell'accordo anche lavoratori addetti ad attività accessorie e strumentali indispensabili affinché il servizio minimo essenziale sia garantito e che può essere esonerato dallo sciopero solo la quota di personale strettamente necessaria a garantire la continuità delle prestazioni minime indispensabili ai sensi degli artt. 3, comma 1 e 4, comma 1, dell'accordo e cioè la quota di personale che svolge le attività accessorie e strumentali essenziali perché tali prestazioni minime vengano assicurate.

8.5. Enti pubblici non economici

Il settore non ha presentato azioni di rilievo fatta eccezione per uno sciopero nazionale del settore proclamato per il 16.5.2003, poi revocato a seguito di indicazione preventiva.

8.6. Osservazioni conclusive

I recenti accordi nazionali del settore, valutati idonei dalla Commissione, sino ad oggi sono stati generalmente applicati dagli Enti presi in esame.

Si osserva una generalizzata comprensione degli indirizzi interpretativi della Commissione e una soddisfacente risposta alle indicazioni preventive inviate. A fronte, infatti, di numerose proclamazioni di sciopero, la Commissione ha dovuto far uso del proprio potere sanzionatorio, nel periodo di riferimento, in sole cinque occasioni, dal momento che negli altri casi o lo sciopero è stato correttamente proclamato e si è tenuto senza contestazioni, oppure i soggetti sindacali hanno sollecitamente sanato i vizi delle proclamazioni a seguito di indicazione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, da parte della Commissione.

Qualche punto di criticità si rileva ancora nell'osservanza delle regole sulle procedure obbligatorie di conciliazione, ma le proclamazioni sembrano gradualmente adeguarsi ad una corretta applicazione delle disposizioni dell'accordo.

Al fine di completare la predisposizione di regole certe per tutte le imprese o amministrazioni erogatrici di servizi essenziali, nell'ambito del settore e in quelli funzionalmente collegati, la Commissione sta effettuando una verifica di tutti quegli enti (ad esempio quelli previdenziali) che, privatizzati e dunque non più includibili tra gli enti pubblici, svolgano servizi essenziali ai sensi della legge n. 146 del 1990, in modo da ricomprenderli nella disciplina degli accordi esistenti o da sollecitarne la conclusione di nuovi.

In relazione agli accordi decentrati stipulati presso i singoli enti, con i quali vengono individuati i contingenti di personale esonerati dallo sciopero al fine di garantire la continuità del

servizio, la Commissione ha confermato la prassi, già in precedenza avviata, di non procedere alla valutazione di idoneità degli stessi, riservandosi di valutarne la legittimità in caso di valutazione del comportamento. L'art. 5, comma 6, dell'Accordo, poi, nel prevedere che i suddetti protocolli formano parte integrante dell'Accordo stesso, ha limitato notevolmente il numero di accordi decentrati sottoposti alla valutazione della Commissione.

9. Sanità

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

La tradizionale limitata conflittualità propria di questo settore ha subito un decisivo incremento dovuto a molteplici cause convergenti.

Anzitutto, l'aumento generale della conflittualità di tutti i settori pubblici dovuto a motivazioni di tipo politico-finanziario che hanno dato luogo a scioperi generali riguardanti anche il settore in questione.

Inoltre, a tale straordinaria conflittualità si è aggiunta quella ordinaria dovuta alla vertenza per il rinnovo del Ccnl.

Un ulteriore incremento della conflittualità si è verificato in tutte quelle aree del settore sanitario solo indirettamente riconducibili al campo di applicazione delle discipline di settore, come la sanità privata, la medicina convenzionata, la sanità ecclesiastica riconosciuta. Tutte queste aree del settore possono ritenersi caratterizzate dalla circostanza che il datore di lavoro non è una pubblica amministrazione, oppure, non vi è un rapporto di lavoro subordinato.

Infine, è stata confermata la tendenza, già registrata negli anni precedenti, ad un aumento della conflittualità nei cosiddetti servizi strumentali che, nel caso della sanità, sono normalmente caratterizzati anch'essi dalla natura privata, dei datori di lavoro oltrechè del rapporto di lavoro rientrante in categorie professionali diverse dal comparto sanitario.

In relazione a tali servizi strumentali deve ribadirsi come la pluralità di categorie professionali aumenti inevitabilmente, e quasi naturalmente, le astensioni. Infatti, tale molteplicità di categorie professionali riproduce sul servizio anche gli effetti negativi delle vertenze delle categorie professionali alle quali i lavoratori addetti ai servizi strumentali appartengono in base alla propria disciplina collettivo – contrattuale.

In quest'ottica, la Commissione ha confermato ed, anzi, rafforzato il proprio intervento unificante, applicando o ritenendo applicabile a tutte le aziende esercenti direttamente o indirettamente un servizio oggettivamente qualificabile come sanitario, per essere diretto al soddisfacimento del diritto alla salute ed alla vita, la disciplina legale e convenzionale di cui alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni.

9.2. Attività preventiva.

La Commissione, nell'ottica di privilegiare la prevenzione rispetto alla repressione, ha proceduto alle indicazioni immediate, ex art. 13, lett. d), l. n. 146/1990 e successive modificazioni, in tutti i casi in cui ciò si è reso possibile.

In relazione agli effetti delle indicazioni immediate deve segnalarsi come nella quasi totalità dei casi, in seguito all'intervento preventivo della Commissione, le astensioni proclamate non siano state effettuate. Tale conclusione, conferma che la Commissione è sostanzialmente riconosciuta dalle parti in conflitto come autorità di garanzia per un corretto svolgimento delle relazioni sindacali.

9.3. Attività consultiva.

Sempre nell'ambito dell'attività diretta a prevenire astensioni illegittime deve inserirsi l'attività della Commissione diretta alla formulazione di pareri, anche relativamente all'interpretazione della legge 146/1990 come modificata dalla legge 83/2000.

Le più importanti decisioni della Commissione al riguardo sono intervenute in tema di campo d'applicazione della disciplina legale e della disciplina convenzionale di cui agli accordi nazionali del 20, 25 e 26 settembre 2001, valutati idonei con delibera n. 01/155 del 13.12.2001, in Gazz. Uff., Suppl. Ord. n. 34, del 28.2.2002 o, di servizi strumentali ed obbligo d'informazione all'utenza.

Con la delibera n. 03/125 del 23.7.2003, la Commissione ha affermato che le Aziende ospedaliere universitarie, in assenza di una specifica disciplina sulle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 e successive modificazioni, rientrano nel campo di applicazione degli accordi nazionali per il comparto sanità e per le due distinte aree dirigenziali del 20, 25 e 26 settembre 2001, valutati idonei con delibera n. 01/155 del 13.12.2001. Infatti, secondo la Commissione debbono ritenersi effettivamente rientranti nel concetto di servizio pubblico essenziale della sanità ex art. 1, comma 2, l. n. 146/1990 e successive modificazioni, "tutti i servizi e le attività che oggettivamente sono dirette a soddisfare il diritto costituzionalmente garantito alla salute ed alla vita".

Inoltre, sempre con la medesima delibera n. 03/125 del 23.7.2003 la Commissione ha stabilito che, al fine di garantire la libertà sindacale di eventuali soggetti collettivi che intendano concordare, nell'ambito dello stesso servizio essenziale, una diversa disciplina delle prestazioni indispensabili, tale separato accordo è ammissibile "qualora vi siano nell'ambito del servizio gruppi di soggetti con elementi omogenei significativamente distintivi".

Infine, sempre con la stessa delibera n. 03/125 del 23.7.2003 la Commissione, interpretando la disciplina legale e quella convenzionale del settore, ha ritenuto che la richiesta di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione debba "precedere temporalmente la proclamazione dello sciopero". Sempre in tema di campo d'applicazione della legge 146/1990 e successive modificazioni si segnalano le note (pos. n. 13316) del 15.1.2003 e (pos. n. 16979) del 29.10.2003 con le quali la Commissione ha ritenuto rispettivamente soggetta alla disciplina dei servizi pubblici essenziali, sia le aziende esercenti il servizio di lavaggio e noleggio di biancheria per strutture sanitarie, sia le aziende esercenti il servizio di gestione delle acque termali ai fini terapeutici.

In tema di obblighi d'informazione all'utenza deve essere segnalata la delibera n. 03/25 del 23.1.2003, con la quale la Commissione ha stabilito che ai sensi degli identici artt. 4, comma 2, degli accordi nazionali per il comparto Sanità e per le due distinte aree dirigenziali del 20, 25 e 26.9.2002, valutati idonei con delibera 01/155 del 13.12.2001, la Regione è tenuta a comunicare i tempi e le modalità dello sciopero non solo alle aziende, ove non direttamente investite dalla proclamazione, ma anche agli organi di stampa ed alle radiotelevisioni al più presto e almeno cinque giorni prima dell'astensione.

9.4. Valutazioni di comportamenti ex art. 13, lett. i).

Da un punto di vista generale deve osservarsi come le valutazioni di comportamento in questo settore, tradizionalmente limitate, siano aumentate in corrispondenza dell'incremento della conflittualità per le ragioni già segnalate sub. 1).

9.5. Questioni procedurali.

Con la delibera n. 03/138 del 15.10.2003 la Commissione ha rilevato come nel caso di revoca di una precedente delibera per vizi del procedimento, in particolare a causa del man-

cato perfezionamento dell'integrità del contraddittorio, l'annullamento di tutti gli atti interlocutori, tra cui l'apertura del procedimento, comporta il risorgere in capo alla Commissione del potere di rinnovare tutti gli atti necessari alla conclusione del procedimento stesso tra i quali anche la riapertura del procedimento.

Con la nota del 15.1.2003 (pos. n. 13316) la Commissione ha affermato che in tema di pareri ex art. 13, lett. b), l. n. 146/1990 e successive modificazioni non è previsto alcun obbligo procedimentale ed, in conseguenza, non è imposto l'obbligo delle preventiva audizione delle parti.

Nel merito, deve segnalarsi la delibera n. 03/99 del 5.6.2003, con la quale la Commissione ha ritenuto che nel concetto di prestazioni terapeutiche di cui agli accordi nazionali del 20, 25 e 26.9.2001 vi rientrino anche le prestazioni di oncologia e radioterapia. Inoltre, il principio, già ricordato in precedenza, del necessario preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione rispetto alla proclamazione è stato riaffermato dalla Commissione anche con le delibere n. 03/93 del 29.5.2003 e n. 03/120 del 17.7.2003.

Infine, con la delibera n. 03/150 del 5.11.2003 la Commissione ha affermato che ai sensi dell'art. 5, comma 11, degli accordi nazionali di settore del 20, 25 e 26.9.2002, l'esenzione dall'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione opera, nei 120 giorni dall'effettuazione di uno sciopero, solo nel caso in cui venga proclamata una seconda astensione e non una terza azione.

9.6. Accordi aziendali.

Un'ultima osservazione deve essere destinata al tema degli accordi aziendali stipulati presso le numerose Aziende sanitarie ed ospedaliere presenti nel territorio nazionale.

Al riguardo, la Commissione ha confermato la prassi, già in precedenza avviata, di non procedere alla valutazione d'idoneità dei singoli accordi aziendali o regolamenti di servizio con i quali vengono individuati i contingenti di personale ai sensi degli artt. 3 degli accordi nazionali del 20, 25 e 26.9.2001, riservandosi di valutare la legittimità di tale individuazione incidentalmente in caso di valutazione di comportamento

10. Scuola

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

Nel periodo in esame il settore della Scuola è stato interessato da un consistente incremento dei livelli di conflittualità connessi a vertenze di carattere generale economico e/o politico, che hanno dato luogo, nel corso dell'anno, a numerosi scioperi coinvolgenti la generalità dei lavoratori pubblici e privati. Si fa riferimento, in particolare, agli scioperi generali proclamati dai sindacati confederali e autonomi contro la guerra in Iraq e agli scioperi generali indetti contro recenti provvedimenti governativi (decreto legislativo attuativo della legge 30/2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro e progetto governativo di riforma del sistema previdenziale).

In ordine alle caratteristiche dei conflitti sindacali tipici del settore considerato, si conferma quanto già rilevato nelle precedenti relazioni, circa la presenza di forme di conflittualità diffusa, che assumono un andamento ciclico e che derivano essenzialmente dalle vicende connesse alle diverse fasi di attuazione della recente riforma del sistema scolastico. L'analisi della conflittualità del settore ha evidenziato, in particolare, che le rivendicazioni sindacali hanno avuto ad oggetto una vasta gamma di problematiche di carattere sia politico-economico che normativo, concernenti le istanze di revisione dell'intera riforma della

scuola, le politiche di contenimento della spesa pubblica, le richieste di adeguamento delle retribuzioni ai livelli europei e la rimozione dei fattori di c.d. “disagio professionale” della categoria del personale docente (tagli agli organici, definizione dei criteri e graduatorie per l’immissione in ruolo, costante incremento del numero degli alunni per classe, cancellazione del tempo pieno e del tempo prolungato, istituzione di un ruolo unico dei docenti e di un apposito ordine professionale, uscita della scuola dal comparto contrattuale del pubblico impiego, etc.).

Per quanto riguarda gli scioperi proclamati nel periodo, va segnalato che la Commissione ha tempestivamente esercitato i propri poteri d’intervento preventivo con esiti estremamente positivi in termini di rarefazione dei conflitti dagli effetti gravemente lesivi dei diritti dell’utenza del servizio scolastico; i dati sull’esito degli interventi preventivi, riportati analiticamente nelle tabelle statistiche allegate alla presente relazione, dimostrano infatti il sostanziale rispetto della disciplina legale e negoziale vigente nel settore anche da parte di organizzazioni sindacali di ridotte dimensioni.

10.2. La disciplina vigente nel settore

In tema di adeguamento della disciplina di settore alle disposizioni contenute nella legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, si segnala che l’iter negoziale avviato dall’Aran per l’integrazione della normativa contrattuale sull’esercizio del diritto di sciopero attualmente vigente nel comparto della Scuola è tuttora fermo ad una “pre-intesa”, siglata il 3 agosto 2001, alla quale non ha fatto seguito la definitiva sottoscrizione del testo negoziale a causa di un persistente disaccordo delle parti sulla formulazione di alcune clausole particolarmente rilevanti per l’organizzazione del servizio scolastico nelle giornate di sciopero (la clausola in discussione riguarda la modalità di comunicazione “volontaria e preventiva” ai Capi d’istituto dell’adesione allo sciopero da parte del personale docente).

Allo stato dunque l’accordo vigente nel servizio scolastico resta quello sottoscritto il 26.5.1999 dall’Aran con le confederazioni e organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confsal; Cgil-Sns, Cisl-Scuola, Uil-Scuola, Confsal-Snals, Gilda-Unams (l’accordo è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. del 1999, pubblicata sulla G.U. – serie generale – n. 109 del 9.6.1999).

10.3. Gli interventi della Commissione

L’assenza di comportamenti sanzionati nel periodo dimostra, in concreto, l’efficacia dell’esercizio dei poteri di carattere “preventivo” esercitati della Commissione. Va segnalato, al riguardo, che, nella maggioranza dei casi esaminati, le indicazioni immediate di violazioni trasmesse ai soggetti proclamanti, hanno indotto tali soggetti a revocare o a riproclamare le azioni di sciopero in conformità alle indicazioni della Commissione. In relazione alla frequenza ed alla tipologia delle violazioni rilevate, si osserva che il settore della Scuola, pur essendo ancora caratterizzato da una notevole frammentazione dei soggetti sindacali e da livelli crescenti di conflittualità, sembra essersi ormai sostanzialmente conformato alle regole del conflitto. A tale proposito si rileva che le “indicazioni immediate” della Commissione risultano ormai adottate in prevalenza con riferimento ai casi di violazione del principio di rarefazione oggettiva.

Va segnalato, al riguardo, che la Commissione in occasione dell’esame, in via preventiva, della legittimità della proclamazione di scioperi settoriali di carattere nazionale o locale, nonché dell’adesione delle organizzazioni di categoria agli scioperi generali indetti dalle confederazioni sindacali nel corso dell’anno, si è discostata dalla prassi precedentemente seguita in tema di intervallo oggettivo; in tali occasioni, infatti, con riferimento al principio

della rarefazione oggettiva, la Commissione ha ritenuto ragionevole fissare in “*almeno sette giorni*” l'intervallo tra le astensioni, anche tenendo conto della indicazione desumibile dall'accordo di settore del 1999, attualmente vigente.

11. Trasporti

11.1. Trasporto aereo

I profili applicativi della l. n. 146/1990, come novellata dalla l. n. 83/2000, nel settore del trasporto aereo, risultano fortemente caratterizzati dalla attuazione della delibera di regolazione provvisoria adottata dalla Commissione nel luglio 2001, (del. n. 01/92, del 19 luglio 2001), della quale si è data ampia illustrazione nelle precedenti relazioni ai Presidenti delle Camere. Tale delibera, ha modificato, come è ormai noto, la precedente disciplina, anch'essa di fonte eteronoma, derivante da una proposta della Commissione del giugno 1994, introducendo alcune nuove norme di regolazione dell'esercizio del diritto di sciopero in tale delicatissimo settore.

La disciplina attualmente vigente nel settore, che la Commissione ha emanato mediante il ricorso anche a qualificate consulenze tecniche esterne, è stata oggetto di impugnazione, sia da parte sindacale che da parte aziendale, ovviamente con motivazioni diverse. Il Tar del Lazio con decisione del 27.2.2002 ha rigettato le censure mosse dalle parti ricorrenti, ribadendo in tal modo la piena validità della regolamentazione.

11.1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Come in quelli precedenti, anche nel periodo temporale preso a riferimento dalla presente relazione la conflittualità nel settore del trasporto aereo è stata elevata, presentando alcune rilevanti novità rispetto al passato sia per quel che attiene alle cause di insorgenza sia, conseguentemente, per quel che attiene alla dimensione degli interessi coinvolti.

Pur muovendosi nell'ambito delle tradizionali motivazioni che configurano lo sciopero quale un tipico strumento di pressione nei confronti della controparte datoriale, il conflitto è stato diretto a contrastare gli effetti derivanti dalla de – regolazione che da anni investe il settore.

Fattori internazionali di crisi si sono così andati a sovrapporre ad una delicata fase che ha visto le aziende coinvolte nella gestione del passaggio da un sistema di monopoli ad un sistema di mercato. Tale situazione ha avuto come riflesso immediato un'intensificazione delle proclamazioni di scioperi di rilievo nazionale con conseguente modesta incidenza di proclamazioni di scioperi di rilievo locale. Proprio tale intensificazione di proclamazioni ha avuto quale risvolto nell'attività della Commissione che le indicazioni immediate deliberate dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, 1° comma, lett. d) della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, siano state dirette, nella maggioranza dei casi, a rilevare la violazione del c.d. principio di rarefazione oggettiva, previsto all'art. 2, comma 2°, della stessa legge e recepito dalla citata Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo. Nelle ipotesi considerate, peraltro, l'effetto dissuasivo dell'attività preventiva svolta dalla Commissione è stato consistente: nella maggior parte dei casi – oltre trenta – le OO.SS. hanno revocato o differito lo sciopero ad altra data.

Si è consistentemente ridotto, invece, il numero degli interventi atto a rilevare le violazioni commesse in relazione all'obbligo di esperire, prima della proclamazione dello sciopero, le procedure di raffreddamento e di conciliazione, nonché altre inosservanze dei precetti di legge o di Regolamentazione provvisoria (rispetto delle fasce o delle franchigie etc.).

Nella quasi totalità delle ipotesi menzionate la segnalazione della Commissione è servita a scongiurare l'effettuazione di uno sciopero illegittimo; tuttavia, non sono mancate astensioni effettuate nonostante la delibera di indicazione preventiva (ci si riferisce all'Enac).

Si rileva, altresì, che il numero degli stati di agitazione rientrati a seguito delle procedure o, più semplicemente, da ritenersi esauriti per decorso del tempo è cresciuto rispetto al passato. Del tutto episodico, invece, si è dimostrato il ricorso a strumenti di lotta sindacale simbolici od alternativi all'astensione, come lo sciopero virtuale.

Per quanto attiene all'ambiente Gruppo Alitalia va rilevato un crescente aumento della conflittualità rispetto agli anni scorsi, per effetto della grave crisi economica in cui versa la compagnia di bandiera – Alitalia – in quest'ultimo periodo. Particolarmente attivi sotto il profilo delle proclamazioni di sciopero sono stati i piloti e i controllori di volo aderenti alle diverse organizzazioni sindacali e associazioni professionali presenti nel settore (Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt, Cila-Av, AnPact, Anpav, Ugl).

La categoria che più è in contrasto con la compagnia di bandiera in questo frangente temporale è fondamentalmente quella dei piloti, i quali lamentano per lo più disfunzioni nella intrinseca struttura del rapporto di lavoro (categoria del “fondo volo”). Molti scioperi sono stati infatti proclamati per questo specifico motivo. La frammentazione del settore da un lato e l'intervento tempestivo della Commissione dall'altro, hanno indotto la categoria a porre in essere delle forme “anomale” di sciopero, come lo sciopero delle mansioni o l'astensione dalle attività di addestramento e controllo dei piloti a terra e a bordo degli aeromobili. Quest'ultimo fenomeno, così come l'astensione dal lavoro del personale informatico di Alitalia, è considerato dall'azienda come un vero e proprio sciopero e ritenuto, invece, non rientrante nell'ambito della l. n. 146/1990 e successive modifiche da parte sindacale. Entrambi gli orientamenti sono attualmente allo studio della Commissione.

Merita di essere segnalato, inoltre, un consistente aumento della conflittualità anche in Alitalia Airport da parte del personale di terra operante negli aeroporti.

Tra Alitalia e Alitalia Airport da un lato e le organizzazioni sindacali dall'altro, un significativo contrasto è rappresentato dalle procedure di raffreddamento e conciliazione. Vige, infatti, per il personale di terra un accordo specifico sulle procedure, valutato idoneo con delibera del 26 luglio 2001, n. 01/98 valido per gli operai e impiegati dipendenti delle Società Alitalia che impone alle parti, anche in caso di proclamazioni di sciopero, di applicare la procedura prevista dall'art. 23 del Ccnl rinnovato al 9 marzo 2001. Questo articolo prevede, in caso di controversie collettive, tre distinte fasi di confronto a livello aziendale, territoriale e nazionale. Si tratta di una procedura più gravosa per le organizzazioni sindacali, rispetto alle fasi di raffreddamento previste nella provvisoria regolamentazione sopra citata. Gli artt. 29, 30 e 31 della provvisoria regolamentazione prevedono, infatti, due sole fasi di confronto prima della possibilità di proclamare lo sciopero.

11.1.2. Valutazioni ex art. 13, lett. a), l. n. 146/90 e successive modifiche.

La situazione del settore del trasporto aereo risulta caratterizzata dalla fase di sperimentazione e nel contempo di consolidamento della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 nel settore del trasporto aereo che è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2001.

In seno alla Commissione è attualmente in atto un ampio e articolato dibattito sulla opportunità o meno di apporre modifiche a questa regolamentazione eteronoma, ferma restando l'avvertita esigenza di un rilancio del dialogo delle parti sociali.

Complessivamente la tenuta della regolamentazione provvisoria, a tutt'oggi, può considerarsi soddisfacente in termini di effettività.

Rimane ferma una singolare accentuazione del c.d. effetto annuncio (scioperi proclamati e mai effettuati) dovuto anche al fatto dell'incerta verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali operanti nel settore, le quali, come noto, specie in alcuni segmenti del settore, si attestano su un numero particolarmente elevato di soggetti organizzati per lo più su criteri professionali e non di categoria. La Commissione ha cercato di porre rimedio al fenomeno dell'effetto annuncio, intervenendo tempestivamente con le indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13 lett. d) sulle proclamazioni non conformi alle regole di legge con le quali si è esplicitamente invitato le parti a rendere nota (entro 5 giorni) l'eventuale revoca dell'astensione dal lavoro e **precisando che se la revoca pervenga successivamente, la medesima non può essere considerata come emanata su indicazione della Commissione ai fini della esenzione dalle sanzioni sulla revoca tardiva.** Nel settore si avvertono, altresì, gli effetti negativi di una informazione ad opera dei mezzi di comunicazione di massa che, valutando spesso con superficialità l'effettiva entità di determinati conflitti e privilegiando anch'essa "l'effetto annuncio", stante l'evidente impatto sull'opinione pubblica, non dà il giusto rilievo alle revoche o in generale alla composizione di determinati conflitti intervenuta anche a seguito degli interventi di questa Commissione.

Un aspetto della regolamentazione del conflitto nel settore aereo riguarda la conduzione e manutenzione tecnica degli impianti di navigazione aerea, servizio nel quale operano lavoratori contrattualmente inquadrati nel contratto collettivo di lavoro dei metalmeccanici, attualmente gestito tramite contratto di appalto da Enav alla Vitrociset SpA

Si tratta di una attività strumentale alla erogazione del servizio di controllo al volo che negli anni scorsi ha posto non pochi problemi alla Commissione, considerata l'elevata conflittualità fortunatamente di recente diminuita. L'applicazione della Regolamentazione provvisoria non avviene con riferimento alle prestazioni indispensabili bensì in relazione alla garanzia del servizio in condizioni di sicurezza e si è tradizionalmente registrato un aperto dissenso tra azienda, la quale generalmente comanda in servizio tutti i lavoratori addetti alla conduzione degli impianti radar, e i lavoratori, che invece ritengono di garantire la sicurezza del servizio tramite la costituzione di presidi. Questo dissenso ha caratterizzato in pratica tutta l'esperienza applicativa della regolamentazione del conflitto nel servizio in questione. Tali problematiche sono state affrontate dalla Commissione nel corso di numerose audizioni con le parti sociali, alle quali è stata ribadita l'esigenza di una disciplina concordata, fermo restando – in caso di mancato accordo – il potere della Commissione di procedere ad una modifica all'attuale regolamentazione provvisoria, nel senso di prevedere anche per il servizio di conduzione tecnica dei radar la completa applicabilità di tutti gli istituti contenuti nella regolamentazione (fasce orarie, rarefazione oggettiva con gli altri servizi del settore, etc.). Tuttavia, un elemento di novità può essere sicuramente rappresentato dall'accordo stipulato in data 18 luglio 2003 fra Federmeccanica, Fiom, Fim e Uilm con il quale le parti si sono impegnate ad esplicitare nelle singole realtà aziendali un autonomo piano di prestazioni indispensabili.

11.1.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000.

Nel periodo preso in esame la Commissione ha attivato ventuno interventi preventivi. La violazione maggiormente contestata è stata la rarefazione oggettiva. In diciassette casi le organizzazioni sindacali hanno revocato lo sciopero.

11.1.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), l. n. 146/1990 e successive modifiche

Le valutazioni negative espresse dalla Commissione di garanzia nell'ultimo anno sono state molto limitate ed anche l'entità delle sanzioni comminate è stata, invero, piuttosto

contenuta. Ciò deve imputarsi, non solo al prudente atteggiamento della Commissione, bensì al successo ottenuto dagli interventi preventivi di segnalazione di eventuali profili di illegittimità nella proclamazione degli scioperi, sui quali si è spostato, massicciamente, il baricentro dell'attività della Commissione.

In occasione della valutazione dei comportamenti la Commissione ha formulato in via interpretativa alcuni principi. Fra tutti, merita una particolare considerazione una decisione relativa ad una ipotesi di sciopero spontaneo. La vicenda ha coinvolto centonovantacinque lavoratori della Sea Handling che hanno abbandonato il proprio posto di lavoro, senza alcun preavviso né atto di proclamazione. La Commissione, dopo aver aperto un procedimento di valutazione di comportamento nei confronti di un comitato spontaneo dei lavoratori, individuato nella delegazione che in occasione dello sciopero aveva avuto un incontro con l'azienda, ha emanato una delibera con la quale ha valutato negativamente il comportamento del comitato spontaneo ma, non ritenendo sufficienti gli elementi raccolti ad individuare i componenti e/o i responsabili del comitato, ha prescritto all'azienda l'apertura dei procedimenti disciplinari nei confronti dei singoli lavoratori che hanno preso parte allo sciopero spontaneo.

Per il gruppo Alitalia si registra un solo caso di apertura di procedimento di valutazione di cui agli artt. 4, comma 4-quater e 13, comma 1, lett. i), della l. n. 146/1990 e successive modifiche (delibera del 23 luglio 2003, n. 03/123). Si tratta di un caso passato alla cronaca per il fatto di avere avuto ad oggetto un'astensione spontanea di un ampio numero di assistenti di volo, i quali, hanno poi presentato un certificato medico all'azienda. La Commissione ha quindi aperto un procedimento di valutazione nei confronti del Comitato spontaneo organizzatore dell'astensione collettiva degli assistenti di volo Alitalia del 1°, 2, 3 giugno 2003 e per esso degli assistenti di volo Alitalia che per dichiarato stato di malattia si erano astenuti dal lavoro. L'apertura del procedimento è stata motivata dalla Commissione in ragione del numero abnorme delle suddette comunicazioni di malattia pervenute all'Azienda, indice della inattendibilità delle stesse e delle relative certificazioni, in base al consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinale secondo cui la simulazione della pur certificata malattia può essere desunta da qualsiasi circostanza significativa, tenuto conto anche che, in relazione a malattie di breve durata, le certificazioni possono essere rilasciate in assenza di sintomi oggettivamente rilevabili, sulla base delle sole dichiarazioni rese dal richiedente. La Commissione ha rilevato, in particolare, come costituissero indizi chiari univoci e concordanti circa la natura di preordinata astensione collettiva simulata delle assenze per malattia, per le seguenti circostanze: numero elevatissimo di assenze mai registrato prima, coincidenza dell'invio delle certificazioni, constatazione che negli stessi giorni non si era verificata alcuna analoga epidemia tra le altre categorie del personale Alitalia (piloti, impiegati, operai). Il procedimento è stato aperto per mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione (art. 2, comma 2, l. n. 146/90 e succ. mod. e artt. 29, 30, 31 della provvisoria regolamentazione sul trasporto aereo), mancato rispetto del termine di preavviso, mancato rispetto della durata massima dell'azione di sciopero, mancata osservanza della regola della rarefazione oggettiva rispetto allo sciopero nazionale proclamato per il giorno 3 giugno 2003 dalle organizzazioni sindacali del settore (art. 16 della provvisoria regolamentazione). La Commissione ha valutato negativamente il comportamento del Comitato spontaneo organizzatore dell'astensione collettiva in oggetto, e, avendo rilevato che non erano individuabili i responsabili ai sensi dell'art. 4, comma 4, *bis*, l. n. 146/90 e successive modifiche del Comitato spontaneo organizzatore della predetta astensione non ha potuto procedere all'applicazione della sanzione di cui all'art. 4, comma 2 e 4 *bis*, l. n. 146/90, ma ha tuttavia prescritto all'Azienda l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei singoli assistenti di volo che non avevano prestato la consueta attività in assenza di regolare certificato medico, ai sensi degli artt. 4, comma 1 e 13, lett. 1), l. n. 146/90 e successive modifiche.

La predetta delibera è stata adottata dalla Commissione sull'assunto della equiparazione tra le assenze dal lavoro degli assistenti di volo e lo sciopero spontaneo, non supportato da una organizzazione sindacale proclamante.

11.2. Trasporto ferroviario

L'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale per il personale delle Ferrovie dello Stato del 23 novembre 1999, stipulato tra FS SpA, assistita da Agens, e le Segreterie nazionali di Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Sma/Fast-Confasal e Ugl-Ferrovie, modificato dall'Accordo del 29 ottobre 2001. Nel settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario, invece è ancora vigente l'Accordo nazionale del 25 maggio 1993, stipulato da Ausitra e dalle organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil, poiché l'accordo raggiunto tra le parti il 25 luglio 2002 non è ancora stato valutato idoneo dalla Commissione.

11.2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel periodo preso in esame dalla presente relazione, il settore del trasporto ferroviario non ha fatto registrare un incremento di conflittualità rispetto al periodo precedente. Tale dato discende da due fattori principali: da un lato il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, a conclusione di un lungo e tormentato iter negoziale, d'altro lato la vigenza di un accordo sulle prestazioni minime indispensabili valutato idoneo dalla Commissione, che ha dimostrato un buon grado di effettività nell'esperienza applicativa. Un altro fattore, seppure di secondaria importanza, ha contribuito ad una minore diffusione della conflittualità: la formazione di due principali raggruppamenti sindacali che hanno riunito le numerose sigle sindacali presenti nel settore, schieramenti che risultano ulteriormente confermati in seguito al rinnovo del contratto collettivo nazionale di categoria. Tali circostanze trovano riscontro nel lavoro della Commissione che ha svolto una intensa attività preventiva, a fronte di una forte riduzione della attività deliberativa.

Per quanto riguarda il settore degli appalti ferroviari, invece si è registrata una decisa riduzione della conflittualità a seguito della firma di un accordo tra le parti avvenuta il 2 maggio 2002. Si ricorda brevemente, che in occasione della scadenza dei contratti per le pulizie e per le attività di supporto ferroviario, il gruppo FS, in ottemperanza alla normativa europea, ha invitato alle gare di appalto anche imprese straniere. Tale circostanza ha determinato, negli anni 2001 e parte del 2002, una serie di iniziative di lotta anche spontanee dettate dalla incertezza per la salvaguardia dei posti di lavoro.

Con riguardo alle cause di insorgenza del conflitto si deve rilevare che, i complessi processi di ammodernamento della azienda Ferrovie dello Stato SpA, cui hanno fatto seguito tagli di bilancio e di personale, hanno dato luogo a tensioni, sfociate in alcuni scioperi soprattutto a livello locale. A livello nazionale, risulta confermato il ricorso preferenziale allo "sciopero festivo", specie durante il periodo in cui sono state in corso le lunghe e complesse trattative che hanno condotto al rinnovo del contratto collettivo nazionale. Si deve anche sottolineare che ciò ha riguardato soprattutto le organizzazioni sindacali che non hanno sottoscritto il nuovo contratto collettivo pur avendo partecipato alle trattative, o che, sin dall'inizio, ne hanno contestato la validità.

È interessante rilevare che, anche successivamente alla conclusione delle trattative, le stesse sigle sindacali autonome hanno continuato a far ricorso a tale forma di lotta. In questi casi, la Commissione, intervenendo ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge 146/1990, così come modificata dalla l. n. 83/2000, ha segnalato alle parti che non si ravvisavano motivi legittimi per il ricorso allo sciopero generale nazionale previsto al punto 4.2.4. dell'Accordo di settore; a questa affermazione le Organizzazioni sindacali hanno tuttavia obiettato che, "la sottoscrizione del Ccnl da parte di alcune OO.SS. non può inibire alle organizzazioni che decidono di non sottoscrivere gli accordi il pieno utilizzo degli strumenti sindacali previsti dagli accordi sui servizi indispensabili nel proseguimento della vertenza per il rinnovo del Ccnl" (cfr. nota del 9 luglio 2003 dell'Or.Sa) ribadendo di ritenere legittima la forma di lotta prescelta.

La Commissione, dopo ampia e approfondita istruttoria, con delibera 03/114 (adottata nella seduta del 10.7.2003) ha confermato quanto già deciso in occasione del provvedimento ex art 13, lett.d), affermando che per l'applicazione del punto 4.2.4. dell'Accordo nazionale deve farsi esclusivo riferimento all'avvenuto o meno rinnovo del Ccnl non rientrando nelle competenze della Commissione la valutazione delle questioni inerenti l'ambito soggettivo di applicazione del contratto rinnovato.

Il principio sostenuto nella delibera menzionata intende interpretare la *ratio* della norma in questione che, nelle previsioni della Commissione, dovrebbe determinare una diminuzione della microconflittualità, tenuto conto della eccezionalità delle ragioni che giustificano il ricorso alla forma di azione sindacale di cui al punto 4.2.4. dell'Accordo.

11.2.2. Interventi della Commissione

Nell'esercizio dell'attività preventiva, la Commissione, nel tentativo di chiarire l'interpretazione della disciplina degli intervalli tra scioperi, ha esaminato la questione della rarefazione tra scioperi nazionali e scioperi attuati a livello locale, quando questi ultimi, per la loro collocazione, possano avere effetti generali a causa della struttura sistemica peculiare del servizio ferroviario nazionale. Sul punto le parti hanno sostenuto interpretazioni diverse, tutte fondate sul presupposto che un determinato ambito territoriale non possa essere colpito più volte da azioni di sciopero, sia pure di diverso livello, realizzate in un periodo di tempo troppo breve. La linea interpretativa seguita dalla Commissione ha segnato i termini di un nuovo principio affermato in relazione a un caso specifico: le Segreterie nazionali di alcune organizzazioni sindacali sono state invitate a escludere dall'ambito di uno sciopero proclamato a livello nazionale, il territorio di una regione, tenuto conto che risultava precedentemente proclamato uno sciopero che avrebbe interessato l'intera area di quella regione (la *ratio* è quella di evitare di incidere più volte ed in un lasso di tempo troppo breve, sul medesimo bacino di utenza)

La Commissione ha complessivamente adottato un numero considerevole di interventi ex art. 13, lett.d) per la violazione della regola della rarefazione oggettiva, nel caso in cui non sia stato osservato l'intervallo di almeno un giorno tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di uno sciopero successivo, incidente sul medesimo bacino di utenza.

Resta da dire che, nel periodo in esame la Commissione ha esaminato il problema interpretativo relativo alla applicazione del punto 3.3.2. dell'Accordo nazionale per il personale delle Ferrovie dello Stato del 23 novembre 1999, modificato dall'Accordo del 29 ottobre 2001, il quale prevede che "nell'ambito della stessa vertenza, la prima azione di sciopero non potrà superare le otto ore e potrà essere effettuata dalle 9.01-17.59 oppure dalle 21.01-5.59.." e dell'art. 2 nella parte in cui prevede che la disposizione citata si applica "a tutto il personale dipendente dalle società del gruppo FS". All'esito delle audizioni svolte e dopo aver attentamente valutato la *ratio* della norma la Commissione ha deliberato che la predeterminazione delle fasce orarie entro le quali può essere effettuata la prima azione di sciopero trova applicazione solo per il personale addetto alla circolazione dei treni ed al personale addetto ai servizi del settore trasporto ferroviario collegati da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa con la circolazione dei treni (art. 2, lett. b) dell'accordo in oggetto).

Per quanto riguarda, infine, il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario, dopo la stipula dell'accordo del 25 luglio 2002, la Commissione, con due distinte note, ha sottoposto alle parti alcune osservazioni riguardanti specifici contenuti della disciplina negoziale ritenuti non adeguati all'esigenza di garantire il diritto alla mobilità e la tutela della salute, igiene e sicurezza degli utenti. Le osservazioni della Commissione hanno

riguardato i seguenti profili: la previsione di un limitato livello di attività di pulizia delle vetture ferroviarie è apparsa insufficiente in relazione soprattutto alla durata massima dello sciopero, che può essere di 24 ore per la prima azione di sciopero e di 48 ore per la seconda azione; la previsione di fasce orarie per la custodia dei passaggi a livello, laddove questa risulti affidata al personale e non a sistemi tecnologici, non appare sufficiente a garantire la sicurezza dei cittadini che, nello spirito e nelle previsioni della legge, non è suscettibile di graduazioni di tutela; infine, per quanto riguarda l'accompagnamento notte e la ristorazione ferroviaria, non è sembrata sufficiente la previsione delle prestazioni indispensabili sui treni a lunga percorrenza limitata alla sola distribuzione di acqua. Nell'audizione delle parti sociali svolta dalla Commissione, sia le organizzazioni sindacali che i rappresentanti aziendali si sono dimostrati disponibili a recepire in tempi brevi le indicazioni formulate dall'organo di garanzia.

11.3. Trasporto urbano ed extraurbano

11.3.1. Conflittualità, cause di insorgenza dei conflitti ed interventi preventivi ai sensi dell'art. 13, lettera d)

Nel periodo di riferimento la conflittualità nel settore del trasporto pubblico locale è stata molto elevata ed ha assunto caratteri di continuità con l'immediato passato per quel che attiene sia alle cause di insorgenza dei conflitti, sia alla dimensione degli interessi coinvolti. Negli ultimissimi giorni dell'anno si sono poi verificate vere e proprie astensioni selvagge dal lavoro con violazione delle fasce di garanzia nell'ambito di scioperi regolarmente proclamati ovvero del tutto spontanei e senza preavviso.

Ciò premesso, deve dirsi che, ferme restando, per le vertenze a carattere locale (aziendale), le motivazioni tradizionali (es. astensioni per il rinnovo dei contratti collettivi aziendali, o per protesta nei casi di licenziamenti individuali e collettivi, oppure contro il ritardo o la mancata corresponsione delle retribuzioni, o, ancora, in relazione alla distribuzione e/o alla variazione dei turni di servizio), le OO.SS., in più occasioni, hanno fatto ricorso a scioperi di livello nazionale o addirittura a scioperi generali per protestare, sia nei confronti del potere politico (scioperi politico economici, come ad es. quelli contro la riforma del mercato del lavoro e contro la riforma delle pensioni, oppure scioperi politici puri, come gli scioperi contro la guerra), sia nei confronti delle controparti datoriali nazionali di categoria. Invero, la tendenza a proclamare scioperi di rilievo nazionale si è progressivamente accentuata nel periodo preso in esame al punto che sulla totalità degli scioperi che hanno interessato il settore nell'intervallo temporale in questione, quelli locali (aziendali o provinciali), per quanto numerosi, hanno inciso, proporzionalmente, in misura tutto sommato contenuta.

Occorre precisare come una delle tradizionali e congenite cause di insorgenza dei conflitti in questo settore sia connessa alla particolare natura delle aziende erogatrici del servizio pubblico del trasporto ed alle conseguenti modalità di finanziamento di tali aziende. È noto che le aziende operanti nel settore, sino a tempi molto recenti, si caratterizzavano per il peculiare collegamento strutturale ed economico-finanziario con gli enti pubblici territoriali (consorzi ed aziende municipalizzate). Ne derivava una notevole conflittualità legata, sia alla carenza di organizzazione del servizio per l'assenza di concorrenza, sia alle difficoltà di adempiere alle obbligazioni retributive nei confronti dei lavoratori per problemi di finanziamento.

A tale situazione si è tentato di porre rimedio mediante l'avvio di un processo di liberalizzazione del servizio. Tale processo, tuttora in corso, è stato caratterizzato dalla privatizzazione delle aziende di trasporto e dalla previsione di gare pubbliche d'appalto per la concessione della gestione del servizio.

In questo contesto si inserisce la lunga vertenza per il rinnovo del contratto collettivo nazionale per il secondo biennio economico, causa ed emblema del quadro complessivo e

storico-evolutivo del carattere degli scioperi in questo settore, che ha determinato la proclamazione di una sequenza di astensioni a livello nazionale, con modalità, come accennato in premessa, in gran parte difformi rispetto al passato. La vertenza si è complicata, sia per la difficoltà di reperire risorse per il rinnovo contrattuale, sia per la richiesta da parte delle organizzazioni sindacali di inserire nel contratto collettivo di lavoro la cd. “clausola sociale” volta a garantire la continuità della posizione dei lavoratori presso le aziende di volta in volta aggiudicatrici delle gare di appalto. Le associazioni datoriali, dal loro canto, hanno sostenuto di non essere in grado finanziariamente di accogliere le richieste sindacali sostanzialmente per la mancanza di finanziamenti da parte degli enti locali. E si deve ancora aggiungere che il settore sconta le inevitabili difficoltà della transizione da un sistema accentrato ad un sistema regionalizzato.

Nell’ambito di tale lunga vertenza si segnalano sia scioperi nazionali articolati secondo un calendario a livello regionale (sciopero nazionale proclamato da Filt, Fit, Uilt, Faisa e Ugl per il periodo dall’11 febbraio al 13 marzo), sia astensioni proclamate a livello locale e concertate in modo tale da interessare in uno stesso periodo il personale addetto al trasporto pubblico locale su tutto il territorio nazionale (sciopero nazionale proclamato da Filt, Fit e Uilt per il periodo 3,10,14 e 30 ottobre; sciopero nazionale proclamato da Filt, Fit e Uilt del 7 novembre).

In tutte queste occasioni l’impegno profuso dalla Commissione di garanzia al fine di accertare anche l’illegittimità delle singole adesioni a livello aziendale è stato molto intenso e proficuo.

Il ricorso a strumenti di lotta sindacale come lo sciopero virtuale o simbolico, possono dirsi del tutto episodici e limitati, in questa seconda ipotesi, a poche adesioni a livello locale a scioperi proclamati a livello nazionale per una durata superiore.

L’attività di prevenzione dei conflitti svolta dalla Commissione di garanzia nel periodo considerato risente delle menzionate specificità dei conflitti che hanno interessato il settore.

Le indicazioni immediate ai sensi dell’art. 13, 1° comma, lettera d) della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, hanno avuto ad oggetto la violazione del c.d. principio di rarefazione oggettiva di cui all’art. 2, comma 2°, della legge n. 146 del 1990, come modificata legge n. 83 del 2000 e all’art. 10, lett. B) della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale (delib. 02/13 del 31-01-2002, pubblicata in G.U. il 23-03-2002).

Assai spesso la Commissione ha rilevato in occasione della proclamazione di scioperi nazionali, che questi incidono su bacini di utenza interessati da scioperi precedentemente indetti a livello locale. In questi casi la Commissione ha invitato i soggetti proclamanti a livello nazionale ad escludere (*rectius* revocare) lo sciopero nazionale, “limitatamente al bacino di traffico interessato dalle astensioni indicate nell’arco temporale rilevante ai fini della rarefazione” (sciopero nazionale del Comu per il 2 ottobre 2003).

In tali fattispecie, peraltro, l’effetto dissuasivo dell’attività preventiva è stato consistente: nella maggior parte dei casi, infatti, le OO.SS. hanno revocato lo sciopero limitatamente ai bacini di utenza interessati da precedenti proclamazioni a livello locale.

Si è ridotto considerevolmente, invece, il numero degli interventi per ulteriori violazioni (obbligo di esperire, prima della proclamazione dello sciopero, le procedure di raffreddamento e di conciliazione, previsione di una durata eccessiva per la prima azione di sciopero, violazione dell’obbligo del preavviso). Ciò deve imputarsi, senza dubbio, ad una maggiore conoscenza della normativa di settore, conseguita dalle parti sociali nel periodo di riferimento. Si segnala, peraltro, che alcune OO.SS. sono incorse, talvolta, nel divieto di proclamazione durante periodi di franchigia.

Nella totalità dei casi la segnalazione della Commissione ha avuto positivo riscontro, evitando l’effettuazione di scioperi illegittimi, che sono stati tempestivamente revocati (entro e non oltre cinque giorni dal ricevimento della segnalazione), come stabilito dalla Commissione nella delibera n. 03/45 del 12 marzo 2003.

11.3.2. Integrazione della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili formulata dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002 (e pubblicata sulla G.U. del 23 marzo 2002, n. 70).

La Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto pubblico locale (delibera 02/13 del 31-01-2002, pubblicata in G.U. il 23-03-2002) rinvia ad accordi a livello aziendale la disciplina di alcune importanti materie, tra le quali, oltre alla definizione delle fasce, la determinazione delle misure per garantire il servizio completo durante le fasce. L'art. 16 prevede infatti che i regolamenti di servizio siano adottati sulla base di accordi tra le aziende e le rappresentanze sindacali aziendali.

Numerose segnalazioni in ordine a pesanti ritardi nella ripresa del servizio al termine degli scioperi per il mancato raggiungimento, in molte aziende, di tali accordi, hanno indotto la Commissione in data 16 gennaio 2003 a formulare una proposta di integrazione della disciplina di settore, che in realtà suona come una sua interpretazione, precisando espressamente che, in mancanza di tale accordo con le Rappresentanze sindacali aziendali, le Aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio per soddisfare l'esigenza di garanzia delle prestazioni essenziali.

Il provvedimento è stato inviato alle parti interessate, sollecitando osservazioni e proposte, prima di procedere ad una formale integrazione.

11.3.3. Valutazione di accordi

Si segnala la valutazione di inidoneità dell'accordo aziendale del 29 aprile 2003 "sulla regolamentazione del diritto di sciopero" nella Società Autolinee Liscio snc (delibera n. 03/127 del 24.7.2003). Il motivo della ritenuta inidoneità di tale accordo è consistito non già nell'insufficienza delle prestazioni essenziali ivi individuate, bensì, al contrario, nella circostanza che la fascia di ripresa del servizio ivi prevista (Potenza, ore 13.15 e Matera, ore 13.45), è stata valutata dalla Commissione di garanzia eccessivamente restrittiva dell'esercizio del diritto di sciopero del personale operante presso la Società Liscio. I Garanti hanno ricordato che compete loro di assicurare, nell'ambito della propria attività valutativa – ed in ossequio agli artt. 1, commi 1° e 2° e 2, comma 2° della legge istitutiva – "il contemperamento tra il diritto di sciopero ed i diritti costituzionali enumerati dall'art. 1 della legge 146/1990, senza sacrificare *in toto* il contenuto minimo essenziale di tali diritti, ma tutelando altresì l'effettività del diritto dei lavoratori a partecipare agli scioperi proclamati dalle Organizzazioni Sindacali".

11.3.4. Valutazioni ai sensi dell'art. 13 lettera i) e principi generali espressi in occasione delle stesse

Nel periodo considerato è stata confermata la tendenza ad una diminuzione delle valutazioni negative della Commissione di garanzia rispetto al numero dei casi esaminati. Ciò è da imputarsi, essenzialmente, al successo ottenuto con gli interventi preventivi di segnalazione di eventuali profili di illegittimità degli scioperi, che hanno accentuato la valenza preventiva e dissuasiva delle sanzioni.

Per quel che attiene all'applicazione dell'entità di queste ultime, la Commissione, nella maggior parte dei casi, ha ritenuto che sulla base dei criteri che regolano le modalità di irrogazione delle sanzioni, dovesse essere irrogato il minimo previsto dalla legge.

In occasione della valutazione dei comportamenti dei soggetti collettivi la Commissione, da un lato ha ribadito indirizzi interpretativi già consolidati, dall'altro ha affermato, in relazione alla peculiarità di nuove fattispecie, ulteriori principi giuridici.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha più volte ribadito che il termine di preavviso minimo non decorre da un generico preannuncio dell'astensione, ma dalla comunicazione delle modalità, della durata e della collocazione oraria dello sciopero (delibere n. 03/5 del 16.1.2003 e n. 03/39 del 6.3.2003).

Sempre in linea con precedenti orientamenti, la Commissione ha ribadito che l'assemblea proclamata con astensione da qualsiasi prestazione lavorativa, nell'ambito delle imprese esercenti servizi pubblici essenziali, costituisce una forma di sciopero assoggettabile alla disciplina di cui alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni (delibera n. 03/87 del 22.5.2003, pos. n. 14910; delibera n. 03/84 del 15.5.2003, pos. n. 15184).

In tema di procedura di raffreddamento e conciliazione la Commissione ha affermato che la mancata generica disponibilità dell'azienda al confronto ed alla normale dialettica sindacale non esime i soggetti collettivi che intendono proclamare uno sciopero dall'obbligo del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione e dagli altri obblighi legali e convenzionali (delibera n. 03/101 del 12.6.2003, pos. n. 14631).

In tema di garanzia delle fasce orarie di servizio completo debbono segnalarsi almeno tre delibere. Con la prima la Commissione ha ritenuto che, in assenza di accordo aziendale d'individuazione delle fasce orarie ai sensi dell'art. 11 Reg. prov. del settore delib. n. 02/13 del 31.1.2002, l'azienda non solo ha il dovere – potere d'individuazione unilaterale di tali fasce, ma deve anche comunicare, mediante specifico ordine di servizio, tale individuazione e le conseguenti modalità per l'osservanza delle fasce orarie ai sindacati ed ai lavoratori comandati in servizio (delibera n. 03/95 del 29.5.2003, pos. n. 15351). Con la seconda la Commissione ha stabilito che l'assenza di un accordo d'individuazione delle fasce orarie per tutto il territorio regionale e la relativa esigenza di omogeneità delle fasce orarie per tutte le aziende della Regione non giustificano la violazione, in caso di sciopero regionale, delle fasce orarie previste in sede aziendale con accordo valutato idoneo dalla Commissione (delibera n. 03/109 del 26.6.2003). Con la terza la Commissione ha affermato il principio in base al quale la disdetta sindacale di un accordo aziendale valutato idoneo dalla Commissione non determina l'immediata cessazione dell'efficacia dell'accordo stesso, ma può solo costituire l'avvio della procedura per la modifica o per la sostituzione dell'accordo stesso che si verifica solo a conclusione del procedimento con la delibera d'idoneità della Commissione (delibera n. 03/131 del 11.9.2003, pos. n. 15403 ries.).

In tema di obbligo delle aziende ed amministrazioni di comunicazione dell'avviso all'utenza la Commissione ha ritenuto che costituisce forma adeguata di comunicazione all'utenza ex art. 2, comma 6, legge n. 146/1990 e successive modificazioni l'affissione di avvisi scritti nelle bacheche delle stazioni con l'indicazione dei modi e dei tempi dell'astensione (delibera n. 03/88 del 22.5.2003, pos. n. 13790).

In tema di sanzioni sostitutive ex art. 4, comma 4 *bis*, la Commissione ha stabilito che il presupposto per l'applicazione della sanzione sostitutiva amministrativa alle persone fisiche legalmente responsabili delle associazioni sindacali proclamanti un'astensione illegittima è costituito non solo dalla totale mancata fruizione dei contributi e permessi sindacali, ma anche dal loro godimento in misura così modesta da comportare un'eccessiva diluizione nel tempo della sanzione, con sostanziale perdita della sua efficacia afflittiva (delibera n. 03/132 del 11.9.2003, pos. n. 15403, sost.).

Infine, in tema di rapporto tra indicazione immediata ex art. 13, lett. d), e valutazione negativa ex art. 13, lett. i), legge n. 146/1990 e successive modificazioni, si segnala la delibera n. 03/39 del 6.3.2003 con la quale i Garanti hanno confermato il precedente orientamento secondo il quale la mancata indicazione immediata della Commissione non preclude la successiva valutazione negativa del comportamento dei soggetti collettivi proclamanti un'astensione illegittima

11.3.5. Pareri

Tra le richieste di parere avanzate alla Commissione di garanzia, si segnala la questione sollevata dalle Segreterie regionali della Faisa Cisl Emilia Romagna in merito all'individuazione dei soggetti presso i quali esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione, in caso di conflitto a rilevanza regionale (nel caso di specie, la vertenza atteneva alla proposta di modifica della l. Reg. 2 ottobre 1998, n. 30).

La Commissione ha ritenuto che, a fronte di uno sciopero volto ad ottenere la modifica di una legge regionale, non vi è obbligo di esperimento del tentativo di conciliazione previsto dall'art. 2 della Regolamentazione provvisoria. Ciò in quanto la *ratio* dell'obbligo di esperimento delle procedure è di tentare la risoluzione in via conciliativa della controversia, evitando così la proclamazione dello sciopero.

L'intervento della Commissione è stato altresì sollecitato a seguito di una serie di astensioni spontanee dalle prestazioni straordinarie attuate senza preavviso dai lavoratori.

L'azienda Amt di Genova ha chiesto alla Commissione di garanzia di precisare se tali forme di sciopero potessero ricadere nel campo di applicazione della l. n. 146/1990.

Il quesito presupponeva che si chiarisse in quali casi l'astensione dal lavoro straordinario può essere considerata sciopero. Ciò sulla scorta della giurisprudenza della Commissione di garanzia che ha costantemente considerato sciopero l'astensione dal lavoro straordinario quando esso è "legittimamente richiesto", reputando però nello stesso tempo dirimente la qualificazione del rifiuto di prestazioni straordinarie come forma di astensione, ovvero come somma di rifiuti individuali di prestazioni lavorative ritenute non dovute.

Su tale questione si innestava, altresì, la problematica inerente agli scioperi spontanei, poiché le forme di astensione, realizzate nell'azienda Amt di Genova, venivano attuate senza preavviso dai lavoratori di concerto tra loro.

L'Amt, al fine di fornire ulteriori elementi di valutazione alla Commissione, in sede di audizione, precisava che un accordo sindacale stipulato tra Amt e Filt-Cgil, Fit-Cisl e Ultrasporti consentiva l'assegnazione in straordinario di "pezzi" di turni di guida, entro un certo limite temporale e per un numero massimo di vetture.

La Commissione, nel formulare il parere richiesto, riteneva, da un lato, che l'accordo sindacale legittimasse la richiesta di lavoro straordinario da parte dell'azienda e, dall'altro, che la palese presenza di una concertazione tra i lavoratori non lasciasse alcun dubbio circa la volontà dei promotori di qualificare come sciopero le astensioni dal lavoro straordinario. Di conseguenza le astensioni attuate in azienda, sia pure in forma anomala, non potevano che essere considerate scioperi e come tali assoggettati all'applicazione degli obblighi imposti dalla l. n. 146/1990, ivi compreso l'obbligo del preavviso.

Poiché tali forme di astensione erano qualificabili come scioperi spontanei, essendo caratterizzate dall'assenza di un soggetto sindacale proclamante, la Commissione precisava, infine, che gli obblighi di cui alla l. n. 146/1990 dovevano essere rispettati sia dal comitato spontaneo proclamante sia dai lavoratori aderenti, rinviando espressamente alla delibera n. 03/32 del 12.02.2003 avente ad oggetto la disciplina degli scioperi spontanei.

In ordine ad una doglianza sindacale per il rifiuto a trattare della controparte datoriale, la Commissione ha ricordato che la legge 146/90 stabilisce la obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e conciliazione previste dagli accordi o dalle provvisorie regolamentazioni, preventive rispetto alla proclamazione degli scioperi, ma non impone un generico e generalizzato obbligo a trattare a carico del datore di lavoro nei confronti delle OO.SS.

Infine, la Commissione ha chiarito che durante l'astensione dal lavoro dei lavoratori del trasporto pubblico locale gli addetti al controllo e verifica dei titoli di viaggio sono tenuti al rispetto delle fasce di garanzia del servizio previste dalla normativa di settore durante gli scioperi.

11.3.6. Altri interventi

Con riferimento ad una ipotesi di mancata convocazione, da parte di una Azienda, delle Organizzazioni Sindacali ai fini dell'espletamento delle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione, la Commissione ha adottato una delibera ai sensi dell'art. 13, lettera h, della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, ricordando che l'omessa convocazione da parte del datore di lavoro si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000 e dall'art. 2, comma 3°, della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale già citata, ai sensi del quale *“l'omessa convocazione da parte dell'ente o dell'azienda o il rifiuto di partecipare all'incontro da parte del soggetto sindacale che lo abbia richiesto, nonché il comportamento delle parti durante l'esperimento delle procedure potranno essere oggetto di valutazione da parte della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett.c), d), h), i), ed m) della legge n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000”*. Pertanto, la Commissione ha invitato la Società a desistere dal comportamento illegittimo ed ad osservare gli obblighi di legge e di regolamentazione provvisoria indicati in motivazione, provvedendo, per l'avvenire, all'espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione richieste dalle Organizzazioni Sindacali.

Di particolare interesse è stata l'iniziativa della Commissione di garanzia che, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 13 lett. c) della l. n. 146/1990, ha tentato di agevolare la composizione della lunga e complicata vertenza inerente al mancato rinnovo del contratto collettivo degli autoferrottravvieri. Con l'intento di verificare l'eventuale sussistenza delle condizioni per una composizione della controversia e di allentare la forte tensione maturata nel settore, la Commissione ha convocato in una serie di audizioni i rappresentanti delle organizzazioni sindacali a livello nazionale (Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Ugl), i rappresentanti delle associazioni datoriali, Asstra e Anav, i rappresentanti della Conferenza delle Regioni e dei Comuni e un delegato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In tale sede, a fronte delle richieste sindacali, Asstra ed Anav hanno lamentato il mancato finanziamento da parte degli enti pubblici; su espressa sollecitazione della Commissione di garanzia, tutti gli esponenti degli organismi convenuti si sono confrontati formulando proposte per pervenire ad una mediazione della controversia.

11.4. Trasporto marittimo

La disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto marittimo è attualmente contenuta in accordi collettivi che, nel periodo considerato, sono stati oggetto di parziali modifiche.

Si segnala, in primo luogo, che, su invito della Commissione, in data 10 marzo 2003 è stato siglato un accordo, a modifica del precedente del 1° giugno 2000, dal Gruppo F.S. e dall'Agens con le organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie, Sma-Fast-Confasal e Sasmant, relativo ai servizi minimi nel settore delle navi traghetto F.S., valutato idoneo (con delibera n. 03/103 del 12.6.2003) a garantire il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000.

Per quanto concerne il Gruppo Tirrenia, inoltre, in data 15 settembre 2003 è stato sottoscritto, dall'Associazione Italiana dell'Armamento di linea Fedarlinea e le organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e, separatamente, Ugl/mare e Federmar-Cisal, con il quale è stata modificata l'intesa del 1° agosto 2000, a sua volta già oggetto di parziale revisione mediante l'accordo del 14 dicembre 2001, sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto marittimo.

Le modifiche, contenute nell'accordo del 15 settembre 2003, sono relative alla riduzione del periodo entro cui deve esaurirsi il tentativo di conciliazione dall'apertura del confronto (da 10 a 5 giorni) e ad un ampliamento della franchigia nel periodo estivo.

La Commissione, considerato che la disciplina sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto, risultante dall'accordo in questione, soddisfa, in generale, le esigenze di cui alla legge n. 146/1990 e successive modifiche e che la previsione di un periodo di franchigia maggiore appare corrispondere ad una esigenza dell'utenza di cui le parti hanno adeguatamente tenuto conto, ha valutato idoneo il predetto accordo, con delibera n. 03/149 del 29.10.2003.

Sotto il profilo dell'attività preventiva della Commissione, si segnala che ai numerosi interventi effettuati ai sensi della prima parte dell'art. 13, lettera d), della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, è seguita, in tutti i casi, la revoca degli scioperi illegittimamente proclamati e, in genere, una nuova proclamazione nel rispetto delle regole vigenti.

Si conferma, quindi, l'utilità dello strumento preventivo, introdotto dalla novella del 2000, il cui utilizzo, certamente prevalente rispetto all'attività deliberativa, ha consentito di salvaguardare i diritti degli utenti, senza necessità di ricorrere all'applicazione di misure sanzionatorie previste dalla legge.

Ciò che, invece, ha impegnato l'attività della Commissione in misura significativa è il settore del rimorchio portuale, caratterizzato, nel periodo considerato, da un'elevata conflittualità di livello aziendale, certamente maggiore rispetto al periodo precedente.

Si tratta, peraltro, di un servizio ancora privo di disciplina, non essendo stato raggiunto un accordo collettivo sulle prestazioni indispensabili, né ancora formulata una regolamentazione provvisoria da parte dell'organo di garanzia.

Sul punto, si rileva infatti, che, sebbene la Commissione sia intervenuta per sollecitare un accordo delle parti, sussistono rilevanti divergenze di vedute che hanno reso, finora, impossibile la definizione di una disciplina negoziale. Da ciò l'intenzione della Commissione di procedere alla formulazione di una proposta di regolamentazione provvisoria sull'esercizio del diritto di sciopero e sui servizi minimi nel servizio di rimorchio portuale, ove le parti sociali non riescano in tempi brevi ad addivenire alla stipulazione di un accordo valutato idoneo.

La Commissione ha rivolto particolare attenzione alle prospettive di regolazione del servizio in questione, soprattutto alla luce della circostanza che le uniche delibere sanzionatorie, adottate nel settore del trasporto marittimo, hanno riguardato proprio scioperi di lavoratori di imprese concessionarie del servizio di rimorchio portuale.

Peraltro, nelle predette valutazioni negative, l'organismo di garanzia ha dovuto affrontare la delicata questione relativa alla riconducibilità degli scioperi in esame nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990 e successive modifiche, ritenuta inapplicabile dalle organizzazioni sindacali proclamanti ai casi di specie.

La Commissione ha invece ribadito il principio secondo cui il servizio di rimorchio portuale è soggetto alle prescrizioni legali sull'esercizio del diritto di sciopero, come, del resto, già affermato in precedenti occasioni, nelle quali è concretamente emersa la necessità di definire una regolamentazione generale, divenuta ormai improrogabile.

11.5. Servizio Taxi

La disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel servizio taxi è contenuta nella Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2 *bis*, comma 2, della legge n. 146/1990 e successive modifiche, adottata dalla Commissione con la delibera n. 02/11 del 24 gennaio 2002.

Nel periodo in esame, si segnala una moderata conflittualità nel settore, connessa a problemi legati al fenomeno dell'abusivismo presente, principalmente, negli aeroporti, davanti agli alberghi e alle stazioni.

Sotto il profilo dell'attività preventiva della Commissione, si segnalano due soli interventi effettuati ai sensi della prima parte dell'art. 13, lettera d), della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, ai quali è seguita la revoca degli scioperi illegittimamente proclamati.

Peraltro, per quanto concerne l'unica apertura di un procedimento di valutazione delle associazioni di categoria proclamanti, ai sensi dell'art. 13, lettera i) della legge citata, deve dirsi che questa si è conclusa con l'adozione di una delibera di valutazione negativa (delibera n. 03/51 del 27 marzo 2003). In tale occasione, la Commissione ha ritenuto applicabile un principio sino a quel momento applicato alle sole astensioni collettive di lavoratori subordinati. In ordine a forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero, le quali, per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale, la Commissione aveva infatti stabilito che la realizzazione di dette forme di rivendicazione sarebbe dovuta avvenire nel rispetto degli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti (delibere n. 00/205 del 7 settembre 2000; n. 01/147 del 29.11.2001; n. 99/469 del 22.7.1999).

Il suddetto principio è stato dunque applicato ad un corteo di taxi, il quale, per il numero dei taxisti coinvolti e per la durata della manifestazione, è stato ritenuto equiparabile ad un'astensione collettiva dalle prestazioni incidente sulla funzionalità del servizio taxi milanese.

Nel caso in esame, infatti, l'organo di garanzia, considerato che la manifestazione di protesta, svoltasi per due giorni consecutivi e con una durata di tre e cinque ore, ha provocato significative ripercussioni sull'erogazione del servizio in questione ed è avvenuta senza il rispetto degli obblighi di cui alla legge n. 146/1990 e successive modifiche, ha valutato negativamente il comportamento dell'organizzazione sindacale promotrice della predetta protesta.

La Commissione ha inoltre richiamato lo stesso principio in occasione di una manifestazione indetta a Roma nell'aprile 2003, manifestando la necessità di rispettare le norme sui servizi minimi ogni qualvolta, per l'appunto, i comportamenti dei soggetti erogatori del servizio si configurano come una astensione collettiva dal lavoro.

Nel caso di specie, peraltro, le associazioni di categoria promotrici dell'iniziativa hanno espresso la volontà di assicurare tutte le misure necessarie alla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Per quanto concerne, infine, l'attività consultiva della Commissione, si segnala un quesito formulato da un'associazione di categoria, in occasione della proclamazione di uno sciopero dei taxisti milanesi, in ordine alla obbligatorietà o meno dell'esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Al riguardo, la Commissione ha ritenuto che, dal combinato disposto dell'art. 2 *bis* della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, e delle disposizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria sul servizio taxi, non emerge l'obbligatorietà delle procedure in questione. Si deve in ogni caso tenere presente che, nella dinamica delle relazioni sindacali del settore, un ruolo fondamentale è svolto dagli enti locali, considerati dalle associazioni di categoria quali principali interlocutori e, talora, destinatari delle proprie richieste.

11.6. Soccorso e sicurezza stradale

Le regole sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore del soccorso e della sicurezza stradale sono contenute nella Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera n. 01/112 del 4 ottobre 2001 (pubblicata in G.U. n. 273 del 23 novembre 2001), per rispondere, a fronte di una perdurante situazione di *impasse* negoziale, alle ormai improponibili esigenze di adeguamento della disciplina previgente alle innovazioni legislative introdotte con la legge n. 83/2000.

Nel periodo considerato dalla presente relazione, il settore del soccorso e della sicurezza stradale è stato caratterizzato da un basso livello di conflittualità, a conferma di una tendenza già emersa nel corso dei due anni precedenti.

Dal predetto dato quantitativo, relativo al numero di scioperi proclamati, discende, conseguentemente, una scarsa presenza del settore in esame nell'attività deliberativa della Commissione.

Occorre, tuttavia, rilevare come, nella maggior parte dei casi, la Commissione si sia trovata ad affrontare la delicata questione relativa alla riconducibilità del personale interessato da uno specifico sciopero all'ambito di applicazione della l. n. 146/1990 e succ.modd.; ciò in quanto, in occasione della formulazione della Regolamentazione provvisoria sopra menzionata, la Commissione stessa ha ritenuto di definire la "parte" del servizio da considerare essenziale, delimitando in tal modo il novero delle categorie di lavoratori tenute a rispettare i vincoli procedurali e sostanziali risultanti dalla disciplina legale e regolamentare.

Nell'esperienza applicativa, infatti, si sono verificate ipotesi in cui la Commissione è dovuta intervenire immediatamente, in via preventiva (ai sensi dell'art. 13, lett.d, della l. n. 146/1990 e succ.modd.), per segnalare evidenti profili di illegittimità dello sciopero ai soggetti proclamanti, i quali, nella maggior parte dei casi, hanno precisato che l'astensione dal lavoro non avrebbe riguardato le categorie di personale escluse dall'ambito di applicazione della legge citata. Il caso più emblematico, in tal senso, è quello degli esattori, le cui astensioni dal lavoro non pregiudicano i diritti della persona costituzionalmente tutelati, in quanto non impediscono la percorrenza delle autostrade in condizioni di sicurezza.

Le considerazioni che precedono, in ordine alla peculiare configurazione del settore e alla sua parziale riconducibilità nell'ambito di applicazione della l. n. 146/1990 e succ.modd., costituiscono la premessa logica delle due delibere sanzionatorie adottate dalla Commissione nel periodo considerato.

In entrambi i casi, infatti, le organizzazioni sindacali proclamanti hanno incentrato le proprie difese sulla non incidenza dei due scioperi oggetto dei procedimenti di valutazione, riguardanti il personale di società autostradali, sulle attività rientranti nell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della l. n. 146/1990 e della Regolamentazione provvisoria vigente nel settore.

Tuttavia, la Commissione ha dovuto disporre l'irrogazione della sanzione, sia pure nella misura minima, tenuto conto che la predetta esclusione dallo sciopero delle categorie non rientranti nell'ambito di operatività della legge è stata comunicata tardivamente dalle organizzazioni sindacali proclamanti.

Con particolare riguardo al servizio di soccorso stradale, occorre segnalare che la conflittualità appare ancora condizionata, come nel periodo precedente, dalle trasformazioni organizzative intervenute nel settore, in conseguenza della perdita di monopolio da parte della società Aci Global (ex Aci 116), cui hanno fatto seguito una serie di ricadute sul piano occupazionale.

In tale contesto, e proprio nell'ambito di una procedura di mobilità, è stato recentemente proclamato uno sciopero nazionale, il quale, tuttavia, è stato oggetto di intervento preventivo da parte della Commissione, in ragione della rilevata violazione della regola della rarefazione rispetto allo sciopero generale del 24 ottobre 2003. Ai rilievi della Commissione, peraltro, le organizzazioni sindacali si sono immediatamente adeguate, comunicando la revoca dello sciopero.

Da un punto di vista generale, occorre segnalare che, proprio con riferimento alle questioni emerse nel corso dell'ultimo anno e alla parziale riconducibilità delle attività di soccorso e sicurezza stradale nell'ambito di applicazione della l. n. 146/1990 e succ.modd., le associazioni rappresentative delle aziende hanno espresso l'esigenza di riconsiderare l'impostazione di fondo della Regolamentazione provvisoria del 4 ottobre 2001, per giungere alla definizione di una disciplina uniforme per tutti i lavoratori operanti nel settore e generalmente applicabile.

Si tratta, evidentemente, di una prospettiva che, investendo delicate valutazioni su profili interpretativi e applicativi della disciplina vigente, richiede un'approfondita istruttoria da parte della Commissione.

PARTE IV

L'ATTIVITÀ CONTENZIOSA

1. Osservazioni generali.

Il periodo in esame è stato caratterizzato da un'intensificazione dell'attività relativa al contenzioso sia per un più frequente ricorso da parte di Organizzazioni sindacali e Aziende allo strumento dell'impugnazione giudiziale degli atti deliberativi della Commissione, sia per la progressiva definizione dei giudizi incardinati negli anni precedenti.

I dati relativi alle cause promosse, trattate e definite nel corso dell'anno sono emblematici della crescente rilevanza che l'attività del settore ha assunto: quattordici sono stati i ricorsi trattati direttamente dalla Commissione, sia pure attraverso la difesa giudiziale dell'Avvocatura dello Stato; uno è il ricorso proposto in opposizione all'ordinanza ingiunzione adottata dalla Direzione Provinciale del Lavoro incaricata di dare esecuzione alla delibera di sanzione amministrativa adottata dalla Commissione, (per il quale si è resa necessaria la trasmissione alla D.P.L. competente della documentazione rilevante ai fini della trattazione della causa); due i ricorsi notificati e trattati nell'anno 2002, rispetto ai quali sono intervenute le pronunce giudiziali nell'anno in esame. Quattro procedimenti, degli otto definiti con sentenza, si sono conclusi favorevolmente per la Commissione. Tutte le richieste di sospensione cautelare, contenute in sette dei ricorsi, sono state respinte. Tre dei ricorsi - tutti al Tar - hanno avuto ad oggetto provvedimenti non definitivi; di questi, due sono stati decisi a favore della Commissione.

A differenza di quanto è avvenuto nell'anno 2002, durante il quale l'attività della Commissione di garanzia ha avuto ad oggetto prevalentemente la difesa nei giudizi promossi contro le delibere di regolamentazione provvisoria adottate dalla Commissione medesima nei settori sprovvisti di disciplina pattizia, nel periodo a cui si riferisce questa relazione, la quasi totalità dei ricorsi ha riguardato delibere sanzionatorie.

2. Le specifiche vicende processuali.

La delicata questione delle attività strumentalmente e funzionalmente connesse al servizio di trasporto marittimo, resa ancora più controversa dalla mancanza di una regolamentazione di settore, sta alla base di tre ricorsi proposti, ai sensi dell'art. 20 *bis* della legge n. 146/90 novellata, dinanzi al Giudice del lavoro

1) Con il primo, incardinato dinanzi al Tribunale civile di Cagliari, le Segreterie territoriali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil hanno chiesto l'annullamento della delibera n. 02/160 del 25 luglio 2002 con la quale la Commissione aveva valutato negativamente l'assemblea permanente del personale della Società Cict Sardinia per violazione della regola del preavviso, dell'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione e della determinazione della durata dell'astensione, irrogando la sanzione della sospensione dei contributi e dei permessi sindacali nella misura minima prevista dalla legge.

Nel ricorso, le OO.SS. deducono l'illegittimità sostanziale della delibera impugnata, sostenendo, in primo luogo, l'assoluta carenza di potere della Commissione in quanto l'attività svolta dalla Società Cict Sardinia (diretta esclusivamente allo scarico dei containers

provenienti dall'estero ed al reimbarco degli stessi verso porti esteri) non sarebbe soggetta alla disciplina contenuta nella legge n. 146/90, essendo quest'ultima circoscritta all'attività di trasporto marittimo in senso stretto (a bordo delle navi) e non anche all'attività portuale e non prevedendo essa espressamente tra i servizi pubblici da garantire il trasporto effettuato da navi merci da e per le isole quando le merci trasportate siano merci deperibili, animali vivi o beni di prima necessità; di seguito, l'arbitrarietà dell'attività di interpretazione della normativa sullo sciopero svolta dalla Commissione che, in tal modo, assurgerebbe al rango di fonte eteronoma nella disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali con effetti lesivi del sistema e della dinamica delle relazioni industriali che il legislatore del 1990 avrebbe inteso porre quale momento centrale delle leggi n. 146/1990 e n. 83/2000; e, infine la tardività della notifica. Su tali presupposti poi, le OO.SS. ricorrenti hanno chiesto la sospensione cautelare della delibera.

La Commissione di garanzia si è difesa sollevando eccezioni processuali e di merito.

Sotto il primo profilo, ha rilevato, innanzitutto, il difetto di notificazione dell'atto introduttivo all'Avvocatura dello Stato competente ai sensi dell'art. 144, comma 1, c.p.c. (essendo stato il ricorso notificato solo alla Commissione), e, successivamente, la possibile incompetenza per territorio del giudice adito in favore di quello del Tribunale di Roma, essendo il punto di riferimento normativo rappresentato dall'art. 25 c.p.c. che, per l'ipotesi in cui l'amministrazione dello Stato sia convenuta, introduce una modificazione ai criteri ordinari determinativi della competenza, avendo riguardo al luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione, oggetto della domanda. Nella fattispecie, il foro può essere determinato solo in relazione al luogo in cui, per effetto della delibera, è sorta l'obbligazione perché è in funzione di questa che la Commissione viene convenuta in giudizio; mentre non trova applicazione l'altro criterio, previsto in via alternativa dall'art. 25 c.p.c., del *forum destinatae solutionis*, dal momento che non è la mera esecuzione della delibera l'interesse prioritario delle parti bensì l'accertamento della fondatezza dei suoi presupposti.

Nel merito, poi, il principale argomento difensivo ruota intorno al concetto per cui quando l'attività cui si riferisce lo sciopero è strumentale e funzionale alla prestazione del servizio indispensabile - come nel caso sanzionato, relativo ad un'astensione dal lavoro riguardante l'attività portuale di carico e scarico merci, anche deperibili, il cui trasporto deve essere assicurato ai sensi del combinato disposto dell'art 1 - co. 1 e 2, lett. a) e b) , e dell'art. 3 - deve trovare applicazione la legge n. 146/90 per impedire la lesione dei fondamentali diritti tutelati dalla Costituzione.

Infatti, per la Commissione (oltre che per dottrina e giurisprudenza prevalenti, sia l'elencazione dei servizi pubblici essenziali di cui al 2° comma dell'art. 1 della l. n. 146/90 sia quella contenuta nell'art. 3 sono meramente esemplificative; e inoltre, l'espresso richiamo, contenuto nella lettera a) dell'art. 1 della legge, all'attività delle dogane, per quanto riguarda animali e merci deperibili, non può ritenersi esaustivo.

In proposito, il consolidato orientamento della Commissione in materia di trasporto marittimo - nel senso di ricomprendere nell'ambito dei servizi da garantire anche il trasporto effettuato da navi merci da e per le isole quando le merci trasportate siano merci deperibili, animali vivi, beni di prima necessità o merci destinate alla continuità della fornitura dei servizi essenziali - è il risultato di una opportuna attività di interpretazione sistematica delle disposizioni di legge, diretta ad assicurare in ogni circostanza la tutela di beni primari il cui godimento non tollera paralisi.

Parimenti la convenuta ha respinto l'assunto secondo il quale alla Commissione non sarebbe consentita alcuna attività di interpretazione della legge; al contrario, il ruolo di garante istituzionale dell'imparziale attuazione della legge, proprio dell'Authority sullo sciopero, postula necessariamente ed imprescindibilmente una preliminare attività di interpretazione della legge medesima, per l'applicazione al caso concreto delle regole in essa contenute, attraverso l'utilizzazione degli strumenti offerti dall'art. 13 della l. n. 146/90.

Per quanto attiene al rilievo, solo incidentalmente sollevato nel ricorso, secondo il quale la condotta contestata non può definirsi sciopero trattandosi di una semplice assemblea, l'Avvocatura dello Stato, costituitasi in giudizio in difesa della Commissione, ha obiettato che le assemblee permanenti dei lavoratori in orario di lavoro che incidano sulla regolarità dell'erogazione del servizio si configurano come una forma di sciopero soggetta alle prescrizioni della l. n. 146/90.

È vero che il diritto di assemblea ex art. 20 Stat. Lav. è un diritto pieno e perfetto, ma è altrettanto vero che tale diritto può subire limitazioni derivanti dal rispetto dei diritti costituzionalmente tutelati tutte le volte che un'interruzione del servizio determina lo stesso effetto pregiudizievole, rispetto all'utenza, prodotto da uno sciopero; e ciò nel necessario contemperamento di diritti e di interessi che deriva dal coordinamento tra l'art. 20 Stat. lav. e l'art. 1 della legge 146/1990. Ne deriva che, qualora il diritto di assemblea comporti un'astensione dal lavoro incidente su un servizio pubblico essenziale, il contemperamento è previsto dalla stessa l. n. 146/1990 che prevede l'obbligo del preavviso, dell'indicazione della durata e dell'assicurazione di prestazioni indispensabili al soddisfacimento di tali diritti.

Infine, sulla richiesta di sospensione del provvedimento impugnato, la Commissione ha rilevato la palese inammissibilità dell'istanza essendo essa del tutto priva di base normativa. Infatti, il solo provvedimento cautelare ipotizzabile (quello del provvedimento d'urgenza ex artt. 669-*quater* e 700 c.p.c.) non è stato oggetto di domanda, e di esso sarebbero mancati comunque i presupposti (a cominciare dal pregiudizio imminente ed irreparabile, che non è nemmeno ipotizzabile con riguardo al pagamento di una somma relativamente modesta da parte di grandi organizzazioni sindacali).

La causa, sospesa per consentire ai ricorrenti di procedere ad una notifica del ricorso anche nei confronti dell'Avvocatura dello Stato competente, è tuttora in fase di trattazione.

2) -3) Gli altri due ricorsi sono stati proposti contro la Commissione di garanzia dalla Rsa Cgil e dalla Rsa Cgil-Cisl dei Rimorchiatori di Livorno dinanzi al Tribunale civile di Roma per l'annullamento delle delibere n. 03/92 del 29 maggio 2003 e n. 03/128 del 24 luglio 2003, aventi ad oggetto l'irrogazione delle sanzioni - rispettivamente della sospensione dei permessi sindacali retribuiti nella misura minima e della esclusione dalle trattative per un periodo di due mesi - per violazione del preavviso in uno sciopero effettuato dagli addetti al servizio di rimorchio della Società F.lli Neri di Livorno.

In relazione ai ricorsi in oggetto, contenenti sostanzialmente le medesime censure, la Commissione ha seguito la medesima linea difensiva. In particolare, ha contestato alle OO.SS. ricorrenti - che affermano l'inapplicabilità della disciplina contenuta nella legge n. 146/90 al servizio dei rimorchiatori e, in particolare, agli scioperi contestati, in quanto riguardanti esclusivamente le "operazioni commerciali" - l'esistenza di un equivoco di fondo nelle argomentazioni sostenute: l'identificazione del concetto di servizio pubblico essenziale con quello di prestazione indispensabile; ragionamento che, portato alle estreme conseguenze, implicherebbe che, in ogni settore interessato dalla legge n. 146/90 e successive modifiche, il mero impegno a rendere le prestazioni indispensabili esonererebbe le parti dall'obbligo di osservare le altre norme previste dalla legge, quali quelle che impongono il preavviso, l'intervallo minimo tra astensioni, la preventiva informazione agli utenti del servizio, etc.

Del resto, dai ricorsi emerge una forte contraddizione: da un lato le Organizzazioni Sindacali ricorrenti negano l'applicabilità in via generale della legge 146/90 ai servizi di rimorchio, dall'altro, determinando unilateralmente le prestazioni indispensabili da escludere dallo sciopero, si preoccupano di scongiurarne l'illegittimità e, quindi, implicitamente, riconoscono l'obbligo di osservarne la disciplina.

La difesa della Commissione si è basata su un'analisi della normativa di riferimento volta ad accertare, innanzi tutto, se il servizio di rimorchio marittimo rientra tra i servizi pubblici essenziali e, successivamente, a chi spetta la determinazione delle prestazioni

indispensabili da garantire in caso di sciopero e, ancora, se l'attuazione di tali prestazioni possa esonerare i soggetti proclamanti dagli obblighi di legge.

L'art. 1 della legge n. 146/90 definisce il campo di applicazione della legge medesima mediante un complesso sistema, articolato su due livelli. Nel primo livello si colloca un elenco di diritti della persona la cui soddisfazione è garantita da servizi pubblici considerati perciò "essenziali" a fini di disciplina dello sciopero.

Il primo livello fornisce quindi il criterio generale in base al quale il legislatore individua l'essenzialità del servizio: il soddisfacimento dei diritti della persona tassativamente elencati.

Il secondo livello ha il compito di specificare - mediante esemplificazione - il criterio generale dettato nel primo livello e quindi è costituito da un elenco dettagliato di servizi pubblici essenziali nei quali deve essere sempre garantita l'erogazione delle prestazioni indispensabili e cioè delle attività lavorative che non possono essere interrotte nel servizio essenziale, pena la lesione dei diritti fondamentali, nonché delle altre prestazioni strumentali al raggiungimento dello stesso obiettivo. Poiché questo elenco, come pacificamente riconosciuto dagli stessi commentatori della legge, è esemplificativo e non tassativo, la definizione in concreto delle prestazioni indispensabili opera nell'area definita dal primo livello, ma non necessariamente anche dal secondo. D'altra parte, un'elencazione tassativa dei servizi pubblici essenziali, all'interno dell'art. 1, sarebbe stata non solo inopportuna, ma anche impraticabile per l'impossibilità tecnica di individuarli tutti a priori. Mentre, nel caso dell'art. 3 della medesima legge, che si riferisce specificamente all'attività di trasporto marittimo, è evidente la volontà del legislatore di assicurare una particolare protezione attraverso un nesso strumentale tra la tutela di alcuni diritti fondamentali e il funzionamento dei trasporti.

Alla luce di questa *ratio*, la Commissione, attraverso il combinato disposto dell'art. 1 - co. 1 e 2, lett. a) e b) , - e dell'art. 3, ha provveduto ad applicare la tutela a fattispecie non espressamente menzionate ma desumibili dal contesto normativo.

Dunque, spetta senz'altro all'organo di garanzia, nell'ambito del potere di intervento di cui all'art. 13, lett. i), l. 146/90 novellata, la possibilità di valutare la mancata osservanza dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero previsti dalla legge nell'ambito di servizi non menzionati nell'elenco, ma dei quali si possa affermare l'essenzialità alla luce dell'ampia formulazione utilizzata dal 1° comma dell'art. 1 (diritti della persona costituzionalmente tutelati).

Ne deriva, che ogni qualvolta l'attività cui si riferisce l'astensione dal lavoro è qualificabile come servizio pubblico essenziale, alla luce della definizione teleologica di carattere generale di cui al 1° comma dell'art. 1, o è strumentale e funzionale alla prestazione del servizio indispensabile, deve trovare applicazione la legge n. 146 (e successive modifiche) per impedire la lesione dei fondamentali diritti tutelati dalla Costituzione.

Fermo restando questo potere della Commissione di intervenire per ritagliare, all'interno dei settori genericamente menzionati dalla legge, quegli specifici servizi e attività che, a seconda dell'organizzazione aziendale, sono effettivamente rilevanti per il soddisfacimento dei diritti costituzionali degli utenti, ai fini della valutazione del grado di essenzialità e di rilevanza del servizio di rimorchio nautico e, quindi, del suo assoggettamento alla disciplina contenuta nella legge n. 146/90, il principale punto di riferimento normativo è rappresentato dall'art. 14, comma 1 *bis*, della legge n. 84 del 28 gennaio 1994, come modificato dall'art. 1 della legge n. 186 del 2000 (*Riordino della legislazione in materia portuale*) che afferma che "*i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo*".

Non solo, anche l'art. 180 del Regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare (approvato con D.p.r. 8 novembre 1991 n. 435) stabilisce non è mai consentito a "*navi diverse dai rimorchiatori*" di "*eseguire operazioni di rimorchio*" sia pure soltanto "*occasionalmente*".

Infine, il rilievo pubblicistico del servizio di rimorchio nautico trova ulteriore riscontro nelle norme del Codice della Navigazione, laddove si dispone che il servizio di rimorchio non può essere esercitato senza concessione (art. 101 Cod. Nav.); che per le norme che disciplinano il servizio è necessaria l'approvazione del Ministero della marina mercantile (art. 102 Cod. Nav.); che ai marittimi è consentito l'abbandono della nave soltanto quando la stessa non può essere condotta in porto mediante l'intervento di una nave rimorchio (art. 540 Cod. Nav.); che le navi adibite ai servizi di rimorchio, in ragione della loro utilità generale, non sono soggette a pignoramento o a sequestro (art. 645 Cod. Nav.).

È dunque lo stesso legislatore a riconoscere espressamente che i servizi di rimorchio, da un lato, sono pubblici in quanto di interesse generale e, dall'altro, sono essenziali, sia perché non possono essere svolti da soggetti diversi dalle società concessionarie, sia in quanto destinati a garantire il bene della sicurezza della navigazione e dell'approdo.

La qualifica del servizio di rimorchio nautico come servizio pubblico essenziale ne comporta necessariamente l'assoggettamento alla legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, e agli obblighi da essa previsti.

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge citata prevede il generale obbligo, per i soggetti che proclamano lo sciopero, di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso (che non può essere inferiore a dieci giorni) la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro.

Né è sufficiente ad esonerare dall'osservanza della legge l'esclusione dallo sciopero di settori di attività, individuati, peraltro, di volta in volta e in via unilaterale dagli stessi soggetti proclamanti.

Qualificare come indispensabili alcune delle prestazioni, fra quelle astrattamente erogabili dalle società concessionarie dei servizi di rimorchio, richiede una complessa attività valutativa che deve tener conto della notevole varietà delle caratteristiche delle navi che, abitualmente o potenzialmente, possono richiedere il servizio di rimorchio, nonché della estrema variabilità delle situazioni che possono, di volta in volta, profilarsi. E ciò alla luce della preminenza o meno del valore giuridico che il servizio pubblico è diretto, in concreto, a salvaguardare.

Ad esempio, il valore giuridico connesso alle operazioni di soccorso in mare può essere la vita di quanti si trovano sulla nave da rimorchiare e, quindi, un valore da ritenere, nell'impianto costituzionale, preminente rispetto ad ogni altro e, dunque, sovraordinato anche rispetto al diritto di sciopero. In altre fattispecie, si pone, invece, il problema di effettuare una più delicata operazione di temperamento tra valori di pari rango, che tenga conto, in particolare nel servizio di rimorchio nautico, della mutabilità delle esigenze, in ragione del variare della quantità e qualità del traffico dello specifico porto, delle condizioni meteorologiche, dei problemi di sicurezza, delle differenti condizioni logistiche dei porti, della tipologia delle navi e delle merci trasportate, etc.

In ogni caso, tali determinazioni non possono essere rimesse all'arbitraria valutazione di una sola delle parti del conflitto in occasione dei vari scioperi, senza che ciò produca una grave anomalia nel sistema di erogazione del servizio: di fatto accade che l'Autorità Marittima, soltanto a posteriori, possa richiedere di volta in volta singoli, specifici interventi, costringendo le imprese a predisporre l'organizzazione del servizio in modo tale da assicurare lo svolgimento normale del servizio stesso. Senza alcuna possibilità, comunque, di una corretta informazione all'utenza (art. 2, comma 6 l. n. 146/90).

E infatti il legislatore ha previsto che il servizio da garantire e le modalità pratiche di svolgimento di detto servizio, in caso di sciopero, debbano essere oggetto di un accordo collettivo tra le parti sindacali e che, in mancanza di un'intesa sulle prestazioni indispensabili, intervenga la stessa Commissione di garanzia con l'adozione di una provvisoria regolamentazione del servizio (art. 2, comma 2, l. n. 146/90), al fine di impedire che la condotta irresponsabile (o l'inerzia) di una coalizione sindacale di uno specifico settore possa recare pregiudizio ai diritti costituzionali della collettività, vanificando, di fatto, l'applicazione della stessa legge di regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In attesa di un accordo di settore (o della regolamentazione della Commissione), che escluda preventivamente e con l'osservanza delle previste garanzie procedurali, settori di attività non relativi a servizi essenziali, la Commissione di garanzia è tenuta ad intervenire ogni qualvolta le parti pongano in essere comportamenti in violazione della legge.

In mancanza della predetta procedimentalizzata individuazione all'interno di un servizio essenziale di settori di attività sottratti all'applicazione della legge n. 146/90, la legge e la disciplina pattizia regolamentare, ove esistente, si applicano indistintamente all'intero servizio, sicché l'adempimento delle prestazioni indispensabili non è, ovviamente, sufficiente ad escludere l'obbligo del preavviso.

Nel caso specifico, peraltro, le particolari modalità dell'azione di lotta (il sindacato ha effettuato cinque scioperi in successione proclamandoli di volta in volta con solo qualche ora di preavviso) hanno reso impossibile qualsiasi programmazione in ordine all'organizzazione del servizio ed alla effettuazione di tutte le operazioni che risultassero necessarie per tutelare i possibili utenti.

Delle due cause pendenti presso giudici diversi, - per cui era stata chiesta dagli stessi ricorrenti la riunione dei procedimenti, attesa l'identità dell'oggetto e dei soggetti - una è stata rinviata per la trattazione; l'altra definita dal giudice con l'accoglimento del ricorso alla prima udienza. Essendo stato depositato soltanto il dispositivo della sentenza, non si conoscono ancora le motivazioni che hanno indotto il giudice ad accogliere le censure mosse dal ricorrente.

L'esito sfavorevole del giudizio rischia di ritardare ulteriormente la procedura avviata dalla Commissione per l'adozione della regolamentazione provvisoria di settore a seguito del fallimento dei numerosi tentativi, promossi dalla stessa Commissione, per favorire la negoziazione delle parti in ordine alle prestazioni indispensabili da garantire nell'ambito dei servizi connessi all'attività portuale.

La Commissione rimane comunque in attesa di conoscere le motivazioni della sentenza pronunciata per valutare l'opportunità di proporre appello contro la decisione di primo grado.

4) Del tutto atipico rispetto alla generalità dei procedimenti giurisdizionali che vedono coinvolta la Commissione di garanzia è il ricorso promosso dal Coordinamento della Provincia di Roma della Rappresentanza Sindacale di Base Cub - Pubblico Impiego ai sensi dell'art. 28 l.300/70.

Con il ricorso per condotta antisindacale notificato - peraltro irritualmente, siccome in via immediata e diretta alla Commissione intimata, e non già presso la locale Avvocatura (Generale) dello Stato - con contestuale decreto di fissazione dell'udienza, l'O.S. istante ha adito il Tribunale civile di Roma per chiedere la dichiarazione del diritto della RdB ad ottenere tutte le informazioni relative agli atti incidenti sul rapporto di lavoro e a partecipare a tutte le trattative negoziali sulle materie oggetto di contrattazione decentrata, con la dichiarazione di antisindacalità dei contrari comportamenti della Commissione e la rimozione dei loro effetti, nonché il risarcimento di un asserito danno all'immagine; e ciò sulla base della considerazione che la Commissione di garanzia "*adotta unilateralmente decisioni in ordine al rapporto di lavoro dei relativi dipendenti, omettendo qualsiasi informativa sindacale*" e che "*ha provveduto unilateralmente ad erogare risorse destinate al trattamento economico accessorio in favore di una parte del personale della stessa*".

La Commissione, che nella sua nuova composizione si è insediata il 16 dicembre 2002, successivamente all'adozione del provvedimento impugnato, ha ritenuto il ricorso infondato per le seguenti ragioni.

a) Parziale difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

È stato rilevato come controparte abbia interposto, nella sostanza, un *actio* ostensiva (o *ad exhibendum*) con riguardo a documentazione nella disponibilità di quella che si atteggia ad Autorità indipendente.

Infatti, a parte la nota *querelle* sulla riconducibilità di questo tipo di neonati soggetti pubblicistici al cono d'ombra precettivo di cui all'art. 97 Cost., in luogo di quello di cui al precedente art. 95 sull'organizzazione ministeriale, resta la circostanza, incontrovertibile, della natura, per l'appunto, pubblicistica della Commissione di garanzia. Per cui l'eventuale iniziativa giurisdizionale avverso il diniego di accesso agli atti va promossa, in sede di giurisdizione esclusiva, innanzi al competente Tar, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90, peraltro entro un rigoroso termine decadenziale.

Nell'ipotesi di specie, pertanto, quanto meno con riferimento al *petitum* concernente la invocata ostensione di documenti ed atti in possesso della intimata Commissione, la *potestas iudicandi* non può che appartenere al Tar del Lazio.

b) Carenza di legittimazione passiva, non atteggiandosi la Commissione a "datore di lavoro".

Si è osservato che il procedimento di repressione della condotta antisindacale può essere esperito esclusivamente contro "il datore di lavoro" (Cass. 13 agosto 1981 n. 4906; Cass. 18 luglio 2001 n. 9722), in base alla norma espressa di cui all'art. 28, comma 1, stat. lav., da assumersi di stretta interpretazione anche in considerazione del reato proprio alla stessa connesso (art. 28, comma 4, stat. lav.).

La Commissione non appare datore di lavoro, in quanto non dispone di proprio personale, avvalendosi piuttosto "...di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche in posizione di comando o fuori ruolo" (art. 12, comma 2, legge n. 146 del 1990).

c) Natura di Autorità indipendente della Commissione e conseguente estraneità della stessa alla contrattazione nazionale di comparto ed alla contrattazione integrativa ex d. lgs. n. 165/01.

La Commissione è pacificamente annoverata tra le c.d. Autorità indipendenti; i relativi componenti sono nominati dal Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti della camera dei deputati e del Senato della Repubblica (art. 12, c. 2°, legge n. 146 del 1990), ed alla stessa è affidato il compito di alto rilievo costituzionale di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (artt. 1 e 13 legge n. 146 del 1990), in relazione all'ambito dei servizi pubblici essenziali.

In considerazione della indicata natura della Commissione, questa non è ricompresa tra gli enti destinatari, in via diretta o mediata, della disciplina del d. lgs. n. 165 del 2001 (art. 1, comma 2° e art. 70, comma 4, d. lgs. cit.) .

Onde, la stessa è completamente estranea a qualsiasi comparto di contrattazione nazionale. Del resto la Commissione non potrebbe mai essere ricompresa nell'economia del ridotto sistema di contrattazione, non disponendo di personale proprio. Contestato tanto il diritto di informazione quanto il diritto di negoziazione, l'Avvocatura dello Stato costituita in giudizio ha altresì rilevato che entrambi i diritti vantati vengono peraltro basati esclusivamente su clausole "obbligatorie" in materia di rapporti sindacali del Ccnl del Comparto Ministeri e dell'accordo integrativo per la Presidenza del Consiglio che, invece, non vincolano la Commissione.

d) Infondatezza nel merito del ricorso per plurimi, ulteriori rilievi.

Il personale di cui si avvale la Commissione rimane incardinato presso le amministrazioni di provenienza, conservando, infatti, "...lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di provenienza, a carico di queste ultime" (art. 12, comma 2°, legge n. 146 del 1990) .

La Commissione, che non è datore di lavoro, è tenuta, al solo fine di una ripartizione di costi con le amministrazioni di provenienza, ad erogare a tale personale "un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio" (art. 12, comma 2°, legge n. 146 del 1990), limitandosi, in proposito, ad applicare, senza alcuna necessità di negoziazione, quanto previsto appunto dalla disciplina del personale della Presidenza del Consiglio.

L'unica ulteriore erogazione posta a carico della Commissione per la stessa ragione già indicata consiste nei “*trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro*” (art. 12, comma 2°, legge n. 146 del 1990) .

Si tratta di una congerie di contratti, avvalendosi la Commissione di personale proveniente da Amministrazioni inserite in distinti comparti di contrattazione (ad es. comparto Servizio Sanitario Nazionale, comparto Presidenza del Consiglio, comparto Ministeri ecc.).

Pertanto, la Commissione eroga i trattamenti accessori con riferimento alle tipologie previste in detti contratti nazionali (incentivazione della produttività e della qualità del servizio), stabilendone l'ammontare nell'esercizio della propria autonomia istituzionale e nei limiti del proprio bilancio, senza alcun vincolo di negoziazione.

L'obbligo a negoziare perfino per il datore di lavoro, che nella specie non è la Commissione, deve essere espressamente previsto, mentre nel caso oggetto del giudizio nessuna disposizione obbliga la Commissione, operando, all'opposto, il generale principio di libertà sindacale, senza che alcun sindacato possa pretendere di ottenere in sede giurisdizionale la creazione di un diritto a trattare (Corte Cost. 12 luglio 1996 n. 244) .

Nell'ipotesi *de qua*, pertanto, il rinvio della legge ai contratti nazionali riguarda soltanto l'individuazione dei trattamenti accessori, mentre a ragion veduta la legge stessa non dispone alcun obbligo di contrattazione a carico della Commissione, in considerazione non solo della natura di questa, che è Autorità indipendente e non è datore di lavoro (e della relativa estraneità al sistema di contrattazione privatistica direttamente vincolante previsto dal d. lgs. n. 165 del 2001), ma anche dell'evidente absurdità delle molteplici negoziazioni, con innumerevoli soggetti diversi per quanti sono i contratti collettivi nazionali applicati dalle diverse amministrazioni di provenienza del personale, alle quali la Commissione medesima sarebbe costretta ad addivenire abbracciando l'opposta opzione ermeneutica.

La Commissione, nel prosieguo, ha preso atto che il personale comandato aveva costituito una propria rappresentanza per la definizione dei criteri di ripartizione di un anticipo sul trattamento accessorio e, conseguentemente, ha ritenuto, nella propria autonomia istituzionale e nel pieno rispetto del principio di libertà sindacale, di discutere con tale rappresentanza i criteri di ripartizione di detto anticipo, nei limiti dello stanziamento complessivo preventivamente deliberato in proposito.

Del resto, gli stessi dipendenti comandati e fuori ruolo della Commissione avevano espresso “*con decisione il proprio dissenso sulle istanze formulate dalle Organizzazioni Sindacali rappresentanti i lavoratori della Presidenza del Consiglio dei Ministri.....non ritenendosi rappresentati da organizzazioni che tutelano solo il personale dei ruoli PCM e da una R.S.U. eletta all'interno della Presidenza del Consiglio esclusivamente dal personale appartenente al ruolo organico della stessa*” e rivendicato la propria autonomia in ordine alla designazione della propria rappresentanza all'interno della Commissione. Ovviamente tale anticipo è stato riconosciuto soltanto al personale in comando, che come tale non aveva percepito il trattamento accessorio dalla amministrazione di provenienza, e non anche al personale provvisoriamente assegnato con mero ordine di servizio in attesa del comando formale, che conseguentemente aveva già percepito detto trattamento dalla amministrazione di provenienza e non poteva, quindi, ottenerne una duplicazione.

Sicché la Commissione si è limitata, oltretutto non nella qualità di datore di lavoro, ad ottemperare alle prescrizioni di legge, ritenendo, nell'esercizio della propria discrezionalità ed in assenza di qualsivoglia obbligo, di trattare i criteri di ripartizione dell'anticipo con la rappresentanza appositamente designata da tutto il personale comandato invece che con il sindacato ricorrente oggettivamente estraneo.

e) Infondatezza della domanda risarcitoria sia perché simile domanda è per definizione improponibile in un giudizio per repressione di condotta antisindacale sia perché l'inesistenza di qualsiasi illecito della Commissione appare *ex se* travolgere ogni domanda risarcitoria.

Infine, è stato rammentato che la liquidazione equitativa ex art. 1226 cod. civ. - come ha sovente affermato la Suprema Corte di Cassazione in materia di danno esistenziale e biologico - riguarda un danno già accertato, di cui sia soltanto impossibile la precisa quantificazione, sicché non può sostituire il presupposto accertamento della esistenza del danno, e la connessa, rigorosa piattaforma probatoria che è onere di chi invoca il pregiudizio secondo i principi generali (art. 2697 cc).

All'udienza del 27 febbraio 2003, sentito personalmente il procuratore speciale della Commissione di garanzia, il giudice si è riservato la decisione, concedendo termine per note difensive.

L'11 aprile 2003 è stato depositato il decreto con il quale è stato definito il procedimento. Nel rigettare il ricorso, il giudice, con un'articolata motivazione, ha comunque respinto sia l'eccezione di difetto di giurisdizione, rilevando che *“il fondamento della pretesa all'informazione ... si configura come diritto soggettivo di natura sindacale, diverso dall'azione “ostensiva” o ad exhibendum riconducibile nel paradigma dell'accesso ai documenti amministrativi, la cui lesione ricade nella sfera di operatività del procedimento ... da azionare davanti al giudice ordinario”*, sia l'argomentazione formulata dalla Commissione nelle note autorizzate per cui qualificandosi la delibera impugnata come provvedimento adottato da un'Autorità Amministrativa Indipendente, essa ricadrebbe, ai sensi dell'art. 23 l. n. 1034/71, nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Secondo l'organo giudicante, anche a non voler considerare la delibera un atto privatistico a carattere gestionale del rapporto di lavoro, la valutazione che di essa è chiamata ad effettuare il Tribunale è di verificare se il comportamento complessivamente denunciato si debba considerare antisindacale ai sensi dell'art. 28 St. Lav.; quindi una verifica di esclusiva competenza del giudice ordinario. Analogamente, il giudice ha respinto l'eccezione di carenza di legittimazione passiva, accogliendo una interpretazione teleologicamente orientata della locuzione *“datore di lavoro”*, nel senso di riconoscere la relativa legittimazione anche in capo a quel soggetto giuridico che, pur non essendo legato da un formale rapporto di lavoro con i soggetti che hanno risentito nella propria sfera degli effetti del comportamento antisindacale, ne utilizzi le prestazioni lavorative esercitando, di fatto, i poteri e le prerogative proprie del datore di lavoro.

Invece, relativamente all'esistenza dei presupposti per l'attivazione della speciale tutela di cui all'art. 28 l. 300/70, il giudice, pur affermando che il rapporto di impiego del personale comandato presso la Commissione rientra nella previsione di cui al D.lgs. 165/01 (proprio perché si tratta di personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche), ha comunque escluso l'antisindacalità del comportamento dell'Autorità di garanzia riconoscendo che il rinvio ai Ccnl, contenuto nell'art. 12, comma 2, l. 146/90 (*“trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro”*) attiene solo alla individuazione dei trattamenti accessori da corrispondere e non anche all'obbligo di osservare le procedure previste dai vari Ccnl e concludendo che l'organizzazione sindacale ricorrente non sarebbe stata comunque legittimata alla contrattazione per l'attribuzione del Fondo 2002 spettando esso solo al personale collocato in posizione di comando presso la Commissione e non anche ai pubblici dipendenti destinati, con un mero ordine di servizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad operare presso la Commissione, in quanto questi ultimi avevano già maturato il relativo diritto nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza, con la conseguente contrattazione in quella diversa sede istituzionale.

5) Con ricorso depositato in cancelleria il 28 ottobre 2002, il Sindacato Operatori Polizie Locali d'Italia (Snaopli) ha impugnato dinanzi al Tribunale del Lavoro di Roma la deliberazione n. 02/125 con la quale la Commissione aveva valutato negativamente il comportamento di tale organizzazione sindacale, con riguardo ad uno sciopero del personale della polizia municipale del Comune di Roma, ed ha disposto la sospensione del pagamento da parte dell'Amministrazione comunale dei contributi sindacali per l'ammontare di euro 2582,28, corrispondenti al minimo della sanzione prevista.

Dopo aver ricostruito la dinamica dei fatti che hanno portato alla proclamazione dello sciopero, lo Snaopli denuncia principalmente una pretesa violazione da parte della Commissione del disposto dell'art. 2 co. 2 l. 146/1990, asserendo che tale norma, pur introducendo il principio della c.d. rarefazione, non avrebbe una portata immediatamente precettiva, ma richiederebbe una preventiva determinazione di contenuti più specifici nell'ambito di accordi stipulati dalle stesse parti sociali o, in subordine, della Commissione attraverso una regolamentazione provvisoria dei servizi minimi indispensabili.

Prima di entrare nel merito della censura, chiarendo la corretta interpretazione della norma citata, la Commissione ha puntualizzato, in fatto, che la proclamazione dello Snaopli seguiva quella di altre OO.SS. che avevano proclamato uno sciopero generale per il 14.12.2001, prolungando l'astensione dal lavoro per il giorno immediatamente successivo a quello dello sciopero generale.

Evidentemente, tra le due agitazioni non intercorreva alcun intervallo di tempo, né minimo, né massimo, né ragionevole né simbolico.

In diritto, la Commissione ha osservato che l'art. 2 cit. contiene alcuni principi generali in tema di attuazione dello sciopero, che costituiscono il nucleo fondamentale della tutela dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, in funzione dei quali la l.146/1990 ha introdotto una regolamentazione sull'esercizio dello sciopero nei servizi pubblici in attuazione dell'art. 40 Cost., nell'intento di contemperare le garanzie dei cittadini-utenti con quelle di analogo rango costituzionale riconosciute ai lavoratori.

Tra questi principi viene qui in rilievo quello che impone di osservare un intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, per evitare che la successione di agitazioni, incidenti sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, comprometta la continuità dei servizi pubblici considerati essenziali nell'art. 1 della stessa legge.

La regola così enunciata ha un contenuto immediatamente precettivo, ravvisabile nel divieto di scioperi in successione, ma richiede, al contempo, una disciplina di dettaglio volta a stabilire quali siano, nelle singole fattispecie, gli intervalli minimi più adeguati.

Al fine di rendere quanto più possibile esponenziale della concorde volontà delle stesse parti sociali questa disciplina di dettaglio, che regola delicati equilibri nei rapporti tra datori di lavoro e sindacati, il legislatore ha attribuito in prima battuta ai contratti collettivi il compito di puntualizzare queste regole, lasciando alla Commissione l'onere di intervenire solo in caso di mancato accordo tra le parti, con una regolamentazione provvisoria.

In ogni caso, tale integrazione postula la sussistenza di una regola già operativa, che non richiede alcuna disposizione di attuazione; questa regola è stata consapevolmente violata dall'Organizzazione Sindacale, nel momento in cui ha confermato l'agitazione per il giorno immediatamente successivo a quello dello sciopero generale, nonostante la Commissione avesse tempestivamente indicato, ai sensi dell'art. 13 co. 1 lett. d), la violazione ravvisata nella preannunciata condotta.

Le argomentazioni con cui la ricorrente ha tentato di dimostrare l'insussistenza della violazione non valgono a confutare la suddetta interpretazione.

Inutilmente viene rilevato che la delibera 225-4.1 del 10.10.2000 della Commissione, in materia di rarefazione, non costituisce provvisoria regolamentazione; tale qualificazione, infatti, non è mai stata sostenuta; si tratta, infatti, di una delibera di indirizzo, nella quale la Commissione ha dato un'interpretazione della normativa sulla rarefazione al fine di poterla applicare in modo uniforme alle varie fattispecie.

Essa chiarisce dunque la posizione di merito che l'organo collegiale ha espresso, dopo approfondita valutazione, che ha visto formarsi anche una *dissenting opinion*, espressamente riportata in ossequio ai basilari principi di trasparenza dell'azione amministrativa.

In ordine alla pretesa illegittimità della sanzione per omessa valutazione del comportamento delle parti nella fase precedente la proclamazione, l'Avvocatura dello Stato ha

replicato, anzitutto, che la Commissione non può sindacare il merito delle ragioni delle parti del conflitto, ergendosi a giudice tra le due opposte posizioni, ma deve solo limitarsi a tenere conto delle vicende di fatto che possono denotare un vario livello di responsabilità nel compimento delle trasgressioni ai fini della applicazione delle sanzioni.

Quanto al profilo di censura che nega la avvenuta compromissione della continuità del servizio pubblico, in relazione al numero ridotto degli aderenti al sindacato ricorrente, si tratta, evidentemente, di tesi che prova troppo, comportando un suo accoglimento la possibilità per controparte di sottrarsi ad ogni regola in materia, fino a quando il suo peso sindacale non abbia assunto una consistenza “rilevante”.

La norma in questione vale, dunque, per tutte le OO.SS., a prescindere dalla loro dimensione, anche perché una reiterazione di agitazioni, sia pur di piccoli sindacati, determina seri disservizi che il datore di lavoro non può controllare regolando la propria organizzazione in base all'appartenenza sindacale dei singoli dipendenti. Essa costituisce, comunque, un pregiudizio per gli utenti, peraltro danneggiati dal c.d. effetto annuncio, e ciò indipendentemente dalla conoscibilità del numero degli aderenti alle diverse agitazioni.

Riguardo, infine, al rilievo per cui l'indicazione ex art. 13 lett. d) della Commissione sarebbe pervenuta al sindacato appena tre giorni prima dello sciopero, impedendogli di revocarlo tempestivamente - anche a causa della sua modesta struttura organizzativa - è stato rilevato che la Commissione, appena informata dello sciopero, è intervenuta e che il Comune di Roma si è dato carico di comunicare anche a tutti i gruppi della polizia municipale l'invito della Commissione.

Il 16 luglio 2003 è stata pronunciata la sentenza definitiva con la quale il giudice, rigettando il ricorso, ha ritenuto incontestabile la rilevanza, nel quadro del complessivo impianto precettivo della legge n. 146/90, del principio di c.d. rarefazione oggettiva di cui all'art. 2, co.2, la cui immediata efficacia precettiva non è pregiudicata dall'opportunità di una disciplina di dettaglio degli intervalli minimi tendenzialmente condivisa. Nel caso di specie, ha osservato l'organo giudicante, l'astensione ha senz'altro violato il principio di rarefazione in quanto tra le due agitazioni non è intervenuto intervallo alcuno; nè possono assumere rilievo le piccole dimensioni associative dello Snaopli, posto che la sanzione deve essere irrogata in presenza di una illegittimità dello sciopero in quanto tale, indipendentemente dall'effettiva astensione dei lavoratori (Cass. sez. lav. 5.10.1988 n. 9876) .

Infine, sono state respinte tutte le censure sollevate dall'O.S. in ordine alla intemperività dell'intervento della Commissione, alla mancata valutazione delle ragioni dell'astensione e al potere della Commissione di fissare con proprie delibere di indirizzo le proprie linee interpretative della l. 146/90.

6) Il ricorso al Tribunale civile di Napoli proposto da Federfarma Campania contro la delibera n. 02/110, con la quale la Commissione aveva irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria alla federazione per la mancata distribuzione in convenzione dei farmaci “salvavita” da parte delle farmacie private della regione, rivela la criticità di un settore rimasto, fino a qualche settimana fa, privo di una effettiva disciplina.

In particolare, la Commissione ha contestato ai titolari di farmacia - che sono passati dall'assistenza diretta, cioè a carico del S.S.n., all'assistenza indiretta, cioè a carico dell'assistito, a causa del ritardo dei rimborsi da parte della Regione Campania - la durata anormale della protesta protrattasi ininterrottamente per 28 giorni.

In relazione al primo motivo del ricorso, avente ad oggetto il difetto di legittimazione passiva della Federfarma Campania, in quanto la protesta sarebbe stata deliberata dalla Federfarma di Napoli, la Commissione di garanzia ha obiettato che la federazione regionale ha aderito alla protesta siglando dei documenti ad essa relativi. L'astensione in oggetto, infatti, non ha riguardato soltanto la provincia di Napoli ma ha investito altre province della regione Campania; circostanza confermata dalle notizie stampa del periodo e da note pervenute in Commissione da associazioni degli utenti. La partecipazione all'astensione

risulta confermata dallo stesso Presidente di Federfarma Campania che, oltre a chiedere di essere sentito in Commissione, ai sensi del comma 4 *quater* dell'art. 4, l. n. 146/90 e successive modifiche, ha accettato il contraddittorio facendo pervenire una memoria sul merito della contestazione, senza nulla eccepire in materia di legittimazione.

Quanto poi al rilievo circa il mancato accoglimento della richiesta di convocazione da parte del Presidente della federazione campana, a seguito dell'apertura del procedimento, è stato rilevato nella memoria difensiva che la Commissione ha ritenuto esaustive le osservazioni presentate dalla Federfarma Campania e non ha ritenuto opportuno accogliere la richiesta del Presidente dell'associazione in quanto sulla vicenda era stata già prodotta sufficiente documentazione.

Contro il terzo motivo di diritto dedotto nel ricorso, riguardante il presunto superamento del termine di sessanta giorni previsto dalla legge per deliberare, la Commissione ha ribadito la posizione più volte assunta in passato con riferimento a ricorsi contenenti la medesima censura.

Anzitutto, la perentorietà del termine con la conseguente *nullità* dell'atto inosservante – perentorietà che la ricorrente dà per scontata – deve invece essere esclusa.

La giurisprudenza è infatti da tempo consolidata nel ritenere applicabile anche ai termini del procedimento amministrativo il principio dettato per i termini processuali dall'art. 152 cpv. cod. proc. civ. (“I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge li dichiari espressamente perentori”), sicché “i termini imposti all'azione amministrativa devono ritenersi ordinatori, salva espressa disposizione normativa che ne prescriva la perentorietà, o questa discenda necessariamente dalla logica del sistema” (così ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1982, n. 9; conformi, fra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 13 novembre 1973, n. 506; Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 1973, n. 720).

In applicazione del principio, è stato affermato che il termine deve ritenersi stabilito a pena di decadenza per *necessità* logica – pur in mancanza di esplicita qualificazione come termine perentorio – nelle sole ipotesi nelle quali la natura ordinatoria del termine renderebbe la previsione priva di senso (ad es., nel caso in cui la previsione sia strettamente connessa, attraverso rinvio, con altra previsione che fissa per lo stesso procedimento un termine sicuramente perentorio: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 1976, n. 229). Coerentemente, è stato invece escluso che la nullità dell'atto inosservante del termine possa ricavarsi da espressioni che di per sé non implicano *necessariamente* la natura perentoria del termine stesso, come l'espressione “improrogabilmente” (Cons. Stato, Sez. IV, n. 720 del 1973, cit.); ovvero possa affermarsi attraverso l'analogia (cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 20 novembre 1993, n. 791; Cons. Stato, Sez. IV, 24 luglio 1989, n. 492); ovvero possa dedursi dalla particolare natura della materia come in tema di procedimento disciplinare (Cons. Stato, Sez. VI, 11 ottobre 1996, n. 1319, secondo la quale “...il termine fissato dall'art. 103 T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, per la contestazione degli addebiti, non ha natura perentoria, ma è soltanto espressione dell'esigenza generale di un sollecito svolgimento del procedimento disciplinare”; pienamente conforme, da ultima, Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2000, n. 2466).

Nel caso in esame, la previsione della perentorietà del termine manca del tutto, e non è certo deducibile (tanto meno *necessariamente*) dall'avverbio “comunque”, il quale serve soltanto a chiarire che il termine di sessanta giorni segna il limite temporale massimo per l'adozione del provvedimento (essendo il limite minimo coincidente con la scadenza del termine di trenta giorni fissato per le osservazioni delle parti, salva richiesta di audizione), ma nulla lascia desumere circa la natura perentoria od ordinatoria del termine.

D'altro canto, in materia di procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative (come in materia di procedimenti disciplinari) il termine ben può assolvere alla sua generale funzione di accelerazione del procedimento (anche attraverso la responsabilità del soggetto inosservante), senza dover *necessariamente* assumere natura perentoria ed incidere sulla validità dell'atto.

Per esigenze di completezza, è stato inoltre chiarito che, per giurisprudenza consolidata della Commissione, il termine - meramente ordinatorio - di 60 giorni decorre dalla notifica del provvedimento alle parti. Federfarma Campania aveva ricevuto la comunicazione in data 8 aprile 2002 (come risulta provato dall'avviso di ricevimento della lettera raccomandata), pertanto il termine di 60 giorni previsto dalla legge n. 146/90 è stato rispettato in quanto la deliberazione della Commissione è del 6 giugno 2002.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato di Napoli ha sostenuto che l'agitazione dei farmacisti privati, concretizzatasi nella sospensione della erogazione dei farmaci in regime di assistenza diretta, è considerata una vera e propria forma di astensione collettiva rilevante ai sensi della legge n. 146/90.

Il tema è sempre stato oggetto della massima attenzione da parte della Commissione di garanzia che, con l'ausilio di esperti della materia, ha definito una proposta di regolamentazione della categoria dei farmacisti privati convertita da poco in regolamentazione provvisoria vincolante a tutti gli effetti. Tale regolamentazione è stata sollecitata anche dalla Federfarma nazionale che, in rappresentanza di tutta la categoria, ha preso parte a numerosi incontri presso la sede della Commissione, auspicando il raggiungimento di una disciplina completa del diritto di sciopero nella materia. Con ciò riconoscendo non soltanto che la categoria, in quanto erogatrice di un servizio pubblico essenziale, rientra a pieno titolo nella elencazione menzionata dalla legge n. 146/90, ma, soprattutto, che anche l'astensione dalla assistenza diretta rappresenta una forma di sciopero. La sua durata prolungata va a colpire il cittadino (e soprattutto le fasce deboli: anziani e malati gravi) in uno dei suoi diritti inviolabili, la salute. Continuare a svolgere la propria attività a pagamento vuol dire privare il cittadino di quasi tutti i farmaci in commercio.

Improprio è anche il riferimento di controparte ad una presunta disapplicazione dell'art. 16 del DPR 8 luglio, 1998, n. 371 (unico tentativo di accordo nel settore, rimasto peraltro incompleto a causa della mancata definizione da parte delle Regioni dei principi attivi da assicurare); semplicemente, la Commissione di garanzia ha ritenuto che l'elenco dei farmaci da erogare in caso di astensione dall'assistenza diretta, contenuto nell'articolo citato, non sia sufficiente a garantire una corretta erogazione del servizio e, quindi, il contemperamento tra il diritto di "sciopero" e il diritto alla vita ed alla salute.

7) Con ricorso al giudice del lavoro, notificato in data 10 maggio 2003, le organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Fiadel Cisl e Ultrasporti si sono opposte alla deliberazione della Commissione di garanzia n. 03/52 - relativa al settore dell'igiene urbana e ambientale - con la quale, in relazione alla proclamazione dello sciopero nazionale indetto dalle OO.SS. predette per i giorni 13 e 14 dicembre 2002, veniva inflitta la sanzione di cui al comma 2 dell'art. 4 della legge 146/90, consistente nella sospensione del pagamento dei contributi sindacali nei limiti minimi di legge per ciascuna organizzazione proclamante, erogata al 50% dalle Società Ama di Roma ed Era di Bologna.

Con il detto ricorso le OO.SS. chiedevano in via cautelare, ex art. 700 c.p.c., la sospensione dell'esecuzione della delibera n. 03/52 e, perciò, della sanzione e, quanto al merito, la declaratoria di illegittimità della delibera stessa, con sua conseguente disapplicazione. Chiedevano, altresì, l'"annullamento" e disapplicazione delle ulteriori delibere nn. 03/53 e 00/226-4.2 della stessa Commissione resistente, in quanto illegittime ed adottate in violazione di legge.

Esponevano, infatti, le ricorrenti di aver proclamato, il 28 novembre 2002, 48 ore di sciopero nazionale per i giorni 13 e 14 dicembre 2002. La Commissione, con "indicazione immediata" del 5 dicembre 2002, ai sensi dell'art. 13 della legge 146/90, ha rappresentato il contrasto di siffatta proclamazione con l'accordo nazionale del settore "Igiene Urbana Ambientale" del 1° marzo 2001, in quanto avvenuta dopo l'esperimento della procedura di "raffreddamento e conciliazione" e, perciò, da intendersi come prima azione sindacale, soggetta, come tale, al limite delle 24 ore, onde dalla Commissione si chiedeva la riduzione della durata della proclamata agitazione.

Il successivo 6 dicembre le OO.SS. istanti rispondevano alla Commissione che trattavasi di proclamazione valida, in quanto facente parte di una unica controversia per il rinnovo del Ccnl con la parte datoriale. Ancora precisavano in data 19 dicembre le OO.SS. che lo sciopero proclamato doveva intendersi successivo ad altro già effettuato nel corso della predetta trattativa e, perciò, non potendosi qualificare come primo, poteva essere indicato nella durata prevista e contestata.

La Commissione resistente, a seguito dei fatti predetti, ha indi aperto un procedimento di valutazione ex artt. 4 e 13 della legge 146/90, contestando la violazione della durata massima della prima azione di sciopero ai sensi dell'art. 3 dell'accordo nazionale di settore ed adottando, infine, la delibera applicativa della sanzione.

La Commissione, costituitasi in giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato di Roma, ha svolto le seguenti osservazioni.

La legge n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000, rinvia alla contrattazione collettiva per la definizione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nonché delle misure dirette a consentirne l'erogazione. L'accordo vigente nel settore dell'Igiene Urbana Ambientale, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 01/31 del 19 aprile 2001, nel prevedere la durata massima di ogni azione di sciopero, stabilisce che il primo sciopero non possa superare le 24 ore.

Tale accordo, quale fonte secondaria cui la legge rinvia per integrare la regolazione della materia, è vincolante per le parti e la Commissione, che ne ha valutato l'idoneità, è tenuta a garantirne l'osservanza.

Nella fattispecie oggetto di contestazione, è pacifico che le procedure di raffreddamento siano state esperite, conformemente a quanto disposto dall'art. 2, comma 2, della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ai sensi del quale "le procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, devono essere esperite prima della proclamazione dello sciopero".

È altrettanto pacifico che lo sciopero effettuato nei giorni 13 e 14 dicembre 2002 abbia rappresentato la prima azione di sciopero dopo l'esperimento delle suddette procedure.

Ne deriva che, a fronte di un'astensione dal lavoro della durata di 48 ore, la Commissione aveva l'obbligo di segnalare e di sanzionare la violazione della regola sulla durata della prima azione di sciopero.

Relativamente poi alla richiesta di annullamento e disapplicazione delle delibere di indirizzo in materia di procedure di raffreddamento e di conciliazione ha eccepito, quanto al primo profilo (l'annullamento), pregiudizialmente, la carenza di giurisdizione del giudice ordinario essendo tale controversia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo investendo atti amministrativi per i quali l'annullamento, come è noto, può essere pronunciato, appunto, solo dal giudice amministrativo. In ogni caso, anche per la richiesta di disapplicazione, ha eccepito la carenza di interesse del sindacato ricorrente in quanto le delibere di indirizzo in questione non costituiscono atti presupposti della delibera sanzionatoria di cui si discute e sono irrilevanti rispetto a quest'ultima.

Invero, la sanzione non è stata irrogata per violazione delle procedure di raffreddamento che si sono regolarmente svolte, bensì per la del tutto diversa e indipendente violazione della regola sulla durata dello sciopero.

Infine, sulla richiesta del provvedimento d'urgenza ex artt. 699 *sexies* e 700 c.p.c. è stata rilevata la carenza dei presupposti, a cominciare dal pregiudizio imminente ed irreparabile, che non era nemmeno ipotizzabile con riguardo al pagamento di una somma relativamente modesta - contenuta nel minimo previsto dalla legge - da parte di grandi organizzazioni sindacali che, peraltro, si dichiaravano solvibili.

Il 16 giugno 2003 si è svolta la prima udienza nel corso della quale parte ricorrente ha insistito sull'istanza cautelare. Di fronte alla ferma opposizione della Commissione, rappresentata da un proprio funzionario oltre che dall'Avvocatura dello Stato, il giudice ha concesso un breve rinvio per il deposito di note autorizzate. All'udienza del 23 giugno il giudice ha sostanzialmente

accolto le controdeduzioni della Commissione rinviando la causa per la decisione. All'udienza del 23 ottobre 2003 è stato pronunciato il dispositivo con il quale è stato accolto il ricorso.

Non si conoscono ancora le motivazioni della sentenza.

8) Nel settore del trasporto aereo, che continua ad essere tra i più conflittuali anche sotto il profilo giurisdizionale, si segnala il ricorso al Tar del Lazio n. 3974/2003, notificato alla Commissione il 17 aprile 2003 per conto dell'O.S. Comparto Volo Fit Cisl, per l'annullamento, previa sospensiva, di due interventi con i quali la Commissione aveva segnalato, in via preventiva, alla Rsa Fit-Cisl Piloti e Aa.Vv. la violazione della regola della rarefazione soggettiva in relazione ad uno sciopero dei piloti Alitalia e, successivamente, aveva rigettato la richiesta di revoca della suddetta indicazione immediata di violazione avanzata dalla segreteria nazionale Fit-Cisl.

Sulla richiesta di sospensiva *inaudita altera parte*, la Commissione di garanzia, unica destinataria della notifica, ha coinvolto immediatamente l'Avvocatura dello Stato di Roma perché comparisse all'udienza fissata in via d'urgenza per il giorno successivo alla notifica. In quella sede, è stata eccepita l'inammissibilità del ricorso per la natura endoprocedimentale degli atti impugnati e, quindi, per la inidoneità a ledere alcun interesse della parte ricorrente.

In particolare, si è rilevato che la nota del 3 aprile, adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, ha carattere preventivo; rientra cioè in quella tipologia di interventi con i quali la Commissione di garanzia avvisa i soggetti interessati che nella proclamata agitazione sindacale si profilano violazioni di alcune norme della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (nel caso di specie quella della regola della rarefazione soggettiva), nella fase precedente l'astensione collettiva.

Anzi, la tempestiva contestazione dei profili di illegittimità può essere attivata dalla Commissione non necessariamente a seguito di una accertata violazione, ma anche sulla base del *periculum* di eventuali violazioni.

Ovviamente tale contestazione, che rimane una mera "indicazione" ai soggetti proclamanti, non formalizza di per sé l'apertura di un procedimento sanzionatorio che, invece, deve essere iniziato nei modi e nei termini previsti dalla successiva lett. i) dell'art. 13 e dall'art. 4, comma 4 *quater*.

Infatti, secondo l'impostazione della legge n. 146/1990 solo successivamente, e cioè dopo l'effettuazione dello sciopero, la Commissione può decidere di aprire un procedimento di valutazione del comportamento delle parti, ai sensi del citato art. 4, comma 4 *quater*, al fine di deliberare eventuali sanzioni.

In tale contesto appare evidente che le note impugnate non sono definitive del procedimento, anzi configurano una fase procedimentale preistruttoria, non soggetta a termini perentori, e, quindi, presentano natura pre-procedimentale, poiché si pongono come un ausilio che la Commissione offre ai soggetti del conflitto, segnalando loro possibili violazioni e, quindi, offrendo l'opportunità di evitare un eventuale procedimento sanzionatorio.

All'udienza fissata, il Tar ha respinto l'istanza di misura cautelare urgente e provvisoria ritenendo insussistenti i presupposti di "estrema gravità ed urgenza tale da non consentire neppure la dilazione fino alla camera di consiglio" ed ha rinviato la trattazione della richiesta alla Camera di Consiglio del 30 aprile 2003.

La Commissione, pertanto, si è ritualmente costituita contestando per infondatezza, in fatto ed in diritto, le pretese di parte ricorrente.

Alle censure dell'O.S. Fit-Cisl Comparto Volo, che sostenendo di avere soggettività giuridica propria rispetto alla O.S. Fit-Cisl contestava la legittimità del provvedimento della Commissione, giustificato solo da concentrazioni di scioperi riconducibili al medesimo soggetto sindacale, l'Avvocatura ha replicato, che non erano mai state fornite prove della diversità giuridica dei due soggetti, Fit-Cisl piloti e Fit-Cisl assistenti di volo.

Anzi le comunicazioni giunte in Commissione relativamente all'originario sciopero previsto per il 21 marzo 2003 - sul quale è intervenuta una ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti - poi differito al 14 aprile 2003, la cui proclamazione reca la sottoscrizione della segreteria nazionale Fit-Cisl, avevano ad oggetto indistintamente lo sciopero dei piloti e quello degli assistenti di volo.

D'altra parte, né l'Osservatorio dei trasporti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha mai evidenziato la richiamata diversità, nè la richiesta di informazioni inoltrata all'O.S. Fit-Cisl con la delibera del 10 aprile 2003 impugnata ha mai avuto seguito.

Nella Camera di Consiglio del 30 aprile, il Tar, ritenendo sussistenti, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 205/2000, i presupposti per la decisione del ricorso in forma semplificata ha pronunciato l'ordinanza n. 3793/03 con la quale ha respinto il ricorso confermando tutte le deduzioni contenute nella memoria difensiva della Commissione e in particolare, rilevando che la regola di non concentrazione delle iniziative di sciopero consente un apprezzamento non limitato al solo dato strettamente formale dell'identità soggettiva delle associazioni che hanno indetto lo sciopero, ma che può estendersi alla valutazione sul piano sostanziale "*di modalità sequenziali di astensione dal lavoro che, ancorché proclamate per categorie differenziate, portino ad una combinazione di effetti incidente in modo equivalente sull'interesse pubblico tutelato riguardante il servizio pubblico essenziale*".

9) Il ricorso al Tar del Lazio, con istanza di sospensione cautelare, proposto dalla Società Ferrovie Appulo Lucane di Bari per l'annullamento della delibera della Commissione n. 03/89 si segnala essenzialmente per due peculiarità: che il ricorrente è un'azienda anziché un'organizzazione sindacale e che oggetto dell'impugnazione è un provvedimento non definitivo. Sotto quest'ultimo aspetto, in verità, vi è già qualche precedente, che ha ad oggetto interventi adottati dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, lett. d) aventi, pertanto, la medesima natura preventiva e di "monito" di quello impugnato: il primo è il ricorso Cub n. 12547/2001; l'altro è il ricorso n. 3974/2003 di cui al precedente punto 8). Tuttavia, mentre rispetto ai due precedenti enunciati, il Tar del Lazio ha accolto le deduzioni della Commissione rigettando la domanda incidentale di sospensione cautelare e respingendo il ricorso anche nel merito, in relazione alla causa in esame, è stata respinta l'istanza di sospensiva, ma è stato accolto il ricorso nel merito.

In attesa di conoscere le motivazioni della sentenza, si espongono le argomentazioni difensive con cui la Commissione si è opposta alle censure sollevate nel ricorso

Per quanto riguarda la richiesta di annullamento fondata sul presupposto - sostenuto dalla ricorrente e non condiviso dalla Commissione - che l'atto impugnato rappresenta una sanzione "impropria", da cui discenderebbe l'obbligo di applicare il procedimento di cui all'art. 4, comma 4-*quater*, è stato preliminarmente rilevato che - ove tale impostazione fosse accolta dal Giudice adito - interverrebbe la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo essendo tale controversia devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario - secondo il rito del lavoro - ai sensi dell'art. 20-*bis* della legge n. 146/1990, come modificata dalle legge n. 83/2000, che così recita: "*Contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso ricorso al Giudice del lavoro*".

Di seguito è stata eccepita l'inammissibilità del ricorso per la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato, inidoneo, in quanto tale, a ledere alcun interesse.

In particolare, si è osservato che la delibera n. 03/89 adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. h) della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, ha carattere meramente preventivo; rientra, cioè, in quella tipologia di interventi (art. 13, lett. c), d), e), f), h)) con i quali la Commissione di garanzia svolge un'azione di prevenzione e cioè un'attività preordinata a garantire il rispetto dei limiti di esercizio del diritto di sciopero imposti dalla legge, appunto prevenendo conseguenze non compatibili con il necessario contemperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti.

Lo strumento offerto dall'art. 13, lett. h), in particolare, consente di rilevare comportamenti del datore di lavoro che comunque possano determinare l'aggravamento dei conflitti

in corso o l'insorgenza di nuovi conflitti invitando, appunto, amministrazioni o imprese erogatrici dei servizi a desistere da comportamenti illegittimi e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge e dagli accordi collettivi (o regolamentazioni della Commissione che provvisoriamente li sostituiscono).

In tale contesto, è evidente che la delibera impugnata non è definitiva del procedimento, anzi configura una fase procedimentale preistruttoria, non soggetta a termini perentori; ha, dunque, natura pre-procedimentale, poiché si pone come un ausilio che la Commissione offre ai soggetti del conflitto, segnalando possibili violazioni e, quindi, offrendo loro l'opportunità di evitare un eventuale procedimento sanzionatorio.

Come tale, non può essere oggetto di impugnazione.

Quindi, la Commissione ha affermato la piena legittimità della delibera di invito all'espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione richieste dalle Organizzazioni Sindacali.

L'art. 2, comma 2, della l. n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, subordina la legittimità della proclamazione dello sciopero al previo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione da prevedere negli accordi collettivi.

Tale obbligo è vincolante per entrambe le parti e la sua violazione è soggetta alle sanzioni di legge.

In mancanza di un accordo valutato idoneo nel settore del trasporto locale, la Commissione, nel regolamentare in via provvisoria le prestazioni indispensabili e le altre misure di contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona (v. delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2002 pubblicata in GU n. 70 del 23.3.2002), ha fissato essa stessa, in ossequio al disposto legislativo (art. 2, comma 2 l. n. 146/90), le regole procedurali da osservare prima della proclamazione, prevedendo espressamente la possibilità che l'omessa convocazione da parte dell'azienda o il rifiuto di partecipare all'incontro da parte del soggetto sindacale che lo abbia richiesto siano oggetto di valutazione da parte della Commissione (v. art. 2, C) -2, del. 02/13 del 31.1.2002).

Tra l'altro, la rilevanza della materia ha dato origine ad un'intensa attività deliberativa di indirizzo e di orientamento della Commissione la quale, dopo avere affermato la immediata precettività delle clausole relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, ha espressamente stabilito che la violazione delle stesse da parte del datore di lavoro (ivi compresa la mancata convocazione delle rappresentanze sindacali che lo abbiano richiesto) diviene valutabile dalla Commissione ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 4, comma 4 (v. del. 01/3 dell'1.2.2001).

Nel caso in oggetto, dai dati in suo possesso, la Commissione ha rilevato una certa ritrosia dell'azienda ricorrente a convocare le Organizzazioni Sindacali, per l'esperimento delle procedure di raffreddamento, con la tempestività richiesta dalla legge e dalla regolamentazione provvisoria.

Tale condotta, manifestatasi in più di una occasione e, quindi, sintomatica di un generale atteggiamento di diffidenza (peraltro dichiarata nel ricorso) di fronte all'attuazione pratica delle procedure medesime, ha indotto le OO.SS., nel rispetto della legge, a procedere con la richiesta di attivazione della seconda fase della procedura di fronte all'Autorità prefettizia.

È chiaro che il mancato esperimento della prima fase della procedura (quella dinanzi all'Azienda) riducendo notevolmente le possibilità di composizione del conflitto con la diretta controparte e, quindi, di prevenzione dello sciopero, ha l'effetto di eludere, almeno in parte, la regolamentazione adottata in attuazione della legge.

Pertanto, la Commissione di garanzia ha doverosamente richiamato l'azienda al rispetto puntuale della disciplina sopra richiamata.

E, tuttavia, nel fare ciò, avuto riguardo al concreto atteggiarsi della condotta aziendale, ha ritenuto, nell'ambito del suo potere discrezionale, di non procedere, allo stato, all'esercizio del potere sanzionatorio di cui all'art. 4, ma di graduare il suo intervento utilizzando

il più flessibile strumento offerto dall'art. 13, lett. *h*) più adatto, per la sua funzione "pedagogica", alla fattispecie.

E ciò in attuazione del delicato compito, riconosciutole dalla legge, di scoraggiare forme sleali di azioni sindacali, di censurare comportamenti non precisamente tipizzabili, ma comunque in grado di elevare la soglia della conflittualità, e di ricordare alle parti la funzione di prevenzione e di regolazione del conflitto, tipica delle clausole di raffreddamento e conciliazione sindacale, la cui obbligatorietà non obbedisce ad una logica meramente formalistica e dilatoria ma è, appunto, volta a promuovere forme di composizione preventiva del conflitto.

Infine, contro il principale motivo di censura contenuto nel ricorso, avente ad oggetto la natura giuridica dell'atto di invito emanato dalla Commissione e la pretesa sua riconducibilità al campo di applicazione della legge n. 241 del 1990, è stato rilevato che la legge n. 241 del 1990 si applica ai provvedimenti che producono effetti giuridici diretti a carico delle parti (v. art. 7 l. n. 241/90).

L'intero impianto della legge n. 241 reca norme intese a garantire la partecipazione al procedimento amministrativo del destinatario dell'atto finale, il rispetto del contraddittorio, la possibilità di depositare memorie a propria difesa, nella precisa ottica di evitare che si producano effetti giuridici pregiudizievoli senza il rispetto delle garanzie sopra menzionate.

È evidente che gli atti amministrativi che non contengono statuizioni giuridiche produttive di effetti nei confronti del destinatario, quali gli atti sollecitatori, le diffide, gli atti endo-procedimentali in genere, per consolidata dottrina e giurisprudenza, non sono impugnabili per carenza di un interesse concreto ed immediato all'impugnazione, ovvero sono impugnabili solo unitamente all'atto finale poiché sono atti che non producono conseguenze lesive nei confronti dei destinatari.

Tale ragionamento vale *a fortiori* per gli atti deliberati dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. *h*), i quali, come si è già rilevato, sono definiti dalla legge "inviti" e non comportano effetti giuridici immediatamente pregiudizievoli per le aziende destinatarie.

Peraltro, da un'analisi complessiva dell'impianto della legge n. 146/1990 risulta evidente che l'invito formulato all'azienda ai sensi dell'art. 13 lett. *h*) si colloca in un ambito temporale prodromico rispetto all'eventuale apertura di un procedimento sanzionatorio, e costituisce - leggendo in parallelo le due azioni della Commissione - una sorta di "preallarme" sulle possibili future intenzioni della stessa.

La Commissione, infatti, solo dopo aver verificato che l'azienda non adempie all'invito, può aprire *ex novo* un procedimento di valutazione del comportamento ai sensi dell'art. 13 lett. *i*); e, in questo caso, deve agire nel rispetto degli obblighi procedurali che l'art. 4, comma 4-*quater*, prescrive a garanzia del contraddittorio e della effettiva partecipazione delle parti (v. delibera n. 01/3 dell'1.2.2001); tale norma - espressamente richiamata dall'art. 13, lett. *i*) - stabilisce, infatti, che le parti, a seguito della notifica di apertura del procedimento di valutazione, "hanno 30 giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite".

Nessun obbligo di informazione preventiva aveva dunque la Commissione nei confronti dell'Azienda ricorrente per il semplice motivo che, al momento, nessun procedimento di valutazione è stato aperto a suo carico.

L'infondatezza della censura mossa dal legale dell'azienda in tema di mancato rispetto delle procedure si evince, infine, dalla contraddittorietà tra il primo motivo del ricorso, nel quale si invoca l'applicazione della legge n. 241/90, ed il secondo motivo dello stesso, che, ribaltando la prospettiva, - in considerazione dell'assenza di regole specifiche a tutela del diritto di difesa nei confronti degli atti adottati dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. *h*) e sul presupposto che si tratti di una sanzione "impropria" - richiama l'applicazione delle norme procedurali poste a garanzia del diritto di difesa contenute nell'art. 4, comma 4-*quater* della legge 146/90 che, invece, si applicano esclusivamente nell'ambito dei procedimenti di valutazione di cui all'art. 13 lett. *i*).

Invero, l'esistenza di tali specifiche norme dimostra, grazie al richiamo operato dall'art. 13 lett. *i*) alla procedura dell'art. 4, comma 4-*quater*, che il legislatore ha consapevolmente ritenuto che solo l'atto con il quale la Commissione irroga una delle sanzioni richiede un procedimento specifico che garantisca il pieno rispetto del contraddittorio. E che non c'è spazio per l'applicazione di disposizioni generali (artt. 7 e ss. l. n. 241/90) quando la fattispecie è regolata da una normativa speciale.

In conclusione, relativamente alla richiesta di sospensione cautelare, è stata messa in rilievo la carenza dei presupposti, a cominciare dal pregiudizio imminente ed irreparabile, che non è nemmeno ipotizzabile con riguardo ad un provvedimento che non è lesivo di una situazione giuridica del soggetto cui è destinato e che, pertanto, per il suo carattere, richiamato in precedenza, non può essere qualificato come sanzionatorio. Nella Camera di Consiglio del 3 dicembre 2003, la sezione I del Tar del Lazio ha pronunciato il dispositivo n. 204/03 con il quale ha accolto il ricorso annullando la delibera impugnata. Non si conoscono ancora le motivazioni della sentenza.

10) Come nei due casi precedenti, anche il ricorso al Tar del Lazio n. 7940/2003, notificato dalla Fita-Cna (Associazione nazionale artigiani piccole e medie imprese del trasporto merci) il 23 luglio 2003, è stato rivolto contro un intervento preventivo della Commissione, e cioè contro un atto attraverso il quale l'O.S. è stata avvisata, ai sensi dell'art. 13 lett. *d*) della l. n. 146/90, della violazione della regola del preavviso in relazione al fermo nazionale dei servizi dell'autotrasporto di cose per conto di terzi proclamato in data 8 luglio "*per la settimana tra il 28 luglio ed il 1 agosto 2003 o per la settimana tra il 4 e l'8 agosto*"; e ciò in applicazione della norma contenuta nel codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori in conto terzi del 20 giugno 2001, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 19 luglio 2001, che prevede che il termine di minimo di preavviso, in caso di fermo nazionale, sia di 25 giorni, nel caso di sciopero effettuato tra il 28 luglio ed il 1 agosto 2003.

Successivamente alla notifica del ricorso, che già conteneva domanda di sospensiva, è stata depositata l'1 agosto 2003 separata istanza di sospensione cautelare provvisoria, motivata da una situazione di presunta "*estrema gravità e urgenza*" tale da non consentire "*la dilazione della trattazione della domanda di sospensione*".

La Commissione ha eccepito, innanzitutto, l'inammissibilità del ricorso sulla base delle medesime argomentazioni sostenute in relazione ai due ricorsi precedenti e cioè facendo riferimento alla natura endoprocedimentale dell'atto impugnato.

Nel merito ha poi chiarito alla ricorrente - che aveva negato la vincolatività dell'accordo in quanto sottoscritto con riserva e successivamente disdettato dalla direzione nazionale della Fita-Cna - che l'intervenuta disdetta non esonera l'associazione Fita-Cna dall'obbligo di attenersi alle regole in esso contenute. Dottrina e giurisprudenza concordano pienamente nel ritenere validi ed efficaci "*erga omnes*" gli accordi valutati idonei dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. *a*) con la conseguenza che essi sono vincolanti anche nei confronti delle associazioni non firmatarie.

L'art. 2-*bis* l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 afferma, infatti, che la Commissione:..... "*promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione....*". Questa affermazione non può che essere interpretata nel senso che gli organismi rappresentativi a livello nazionale della categoria possono sedere al tavolo delle trattative per stipulare accordi o codici sulle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero che saranno poi validi ed efficaci nei confronti di tutti gli operatori del settore.

Quanto poi alla censura per cui l'autotrasporto delle merci rientra nell'ambito di applicazione della l. n. 146/90 solo nei limiti in cui è volto a garantire l'approvvigionamento di beni di prima necessità, si è rilevato che la formulazione estremamente generica della proclamazione ("*comunicazione del fermo nazionale dei servizi di autotrasporto*" e "*fermo dell'autotrasporto di cose*") ha imposto alla Commissione di intervenire in quanto tutto

l'approvvigionamento dei beni di prima necessità che l'autotrasporto di merci, in quanto servizio pubblico essenziale, è tenuto a garantire, avrebbe potuto essere compromesso da un'astensione di cui non è stato precisato l'ambito.

Sul terzo motivo del ricorso, la memoria difensiva ha chiarito che la Commissione, di fronte ad una proclamazione formulata in maniera ambigua, ha indicato la violazione della regola del preavviso in relazione alla possibile effettuazione del fermo a partire dal 28 luglio 2003. Peraltro, la violazione contestata è rimasta in piedi in quanto nessuna comunicazione è pervenuta da parte dell'Associazione circa la data effettiva di inizio del fermo.

Infine, sulla richiesta di sospensione cautelare, è stata eccepita la carenza dei presupposti nel senso che l'intervento della Commissione rimane un mero invito, rivolto alle parti, a desistere da comportamenti che sembrano posti in essere, *prima facie*, in violazione della legge o delle procedure e, come tale, è un provvedimento meramente interlocutorio e non formalizza di per sé l'apertura di un procedimento sanzionatorio che, invece, deve essere iniziato nei modi e nei termini previsti dalla successiva lett. i) dell'art. 13 e dall'art. 4, comma 4-*quater*.

È stata altresì segnalata l'esistenza dei due precedenti in relazione ai quali il Tar del Lazio ha accolto le deduzioni della Commissione rigettando la domanda incidentale di sospensione cautelare e respingendo il ricorso anche nel merito (ricorso n. 12547/2001-Ord. n. 6733/2001; ricorso n. 3974/2003-Ord. 3793/03).

Il Tar del Lazio, sez. I, in data 1 agosto, esaminati in via d'urgenza il ricorso e la separata istanza cautelare, ha respinto l'istanza medesima in mancanza di indicazioni circa l'evento in grado di determinare una situazione irreversibile prima della data fissata per l'esame dell'istanza cautelare ed ha fissato la camera di consiglio per il predetto esame al 26 agosto. Anche in camera di consiglio la domanda cautelare è stata rigettata e la causa è stata rinviata per l'esame nel merito.

II) Il ricorso al Tribunale civile di Roma proposto da Cgil-Fp di Lazio e Roma, con contestuale istanza di sospensione cautelare ex art. 669 *sexies* e 700 c.p.c., e notificato alla Commissione di garanzia in data 8 luglio 2003, riguarda la delibera di valutazione negativa n. 03/99 del 5 giugno 2003 adottata nel settore della sanità.

Con la suddetta delibera la Commissione aveva sanzionato con la sospensione dei contributi sindacali nella misura minima prevista dalla legge la Rsa Cgil dell'Ospedale S. Giovanni Calibita Fatebenefratelli per violazione dell'obbligo di assicurare le prestazioni indispensabili di radioterapia ed oncologia

L'Avvocatura dello Stato di Roma, sulla base del rapporto predisposto dalla Commissione resistente, ha contestato l'assoluta inconsistenza - sotto il profilo cautelare - tanto del *fumus boni iuris* (sotto il profilo della indispensabilità delle prestazioni sanitarie afferenti al settore radiologico ed oncologico, indiscutibilmente avvinte al diritto alla salute, nella sua massima espressione di diritto alla vita) quanto del *periculum in mora* (in relazione alla solvibilità dell'Inps e conseguente ripetibilità delle somme al medesimo erogate onde dar seguito alla sanzione)

Quanto alla prospettata possibilità di sospensione del provvedimento - qualora concorrono gravi motivi, ai sensi dell'art. 22, ult. comma, della l. n. 689/81 - contenuta nel ricorso, la Commissione ha eccepito che la legge non prevede uno strumento di sospensione tipica del provvedimento sanzionatorio in questione, sicchè si applicano le norme processuali generali ed in particolare la disposizione dell'art. 700 c.p.c. che consente il provvedimento cautelare di sospensione degli effetti dell'atto impugnato solo nei casi di effettiva sussistenza di un concreto e comprovato *periculum in mora*.

Il rinvio all'art. 22 della legge n. 689/81, infatti, non è corretto. Tale norma, che prevede un rito processuale speciale, caratterizzato da particolare rapidità e snellezza (ancor più di quello del lavoro), trova applicazione nel caso di opposizione all'ordinanza-ingiunzione con la quale la Direzione Provinciale del lavoro competente applica le sanzioni amministrative

deliberate dalla Commissione ai sensi dei commi 4, 4-*bis*, 4-*sexies* dell'art. 4 della l. n. 146/90. La sanzione in esame, invece, è stata disposta in applicazione del comma 2 dell'art. 4: non si tratta, cioè, di una sanzione amministrativa, ma della sanzione civile della sospensione dei contributi sindacali.

In ogni caso, per tutte le delibere della Commissione in materia di sanzioni - materia disciplinata specificatamente dalle disposizioni di cui agli artt. 4, 13, lett. i) e 20-*bis* l. n. 146/1990 e successive modificazioni - l'unico procedimento giudiziario possibile è quello secondo il rito del lavoro ex art. 414 ss. c.p.c. (art. 20-*bis* l. 146/90), mentre il diverso giudizio disciplinato dagli artt. 22 e ss. della l. n. 689/81 è proponibile contro il provvedimento (ordinanza-ingiunzione), distinto, eventuale e successivo alla delibera della Commissione, adottato dagli uffici periferici del Ministero del lavoro per irrogare *concretamente* la sanzione (amministrativa) decisa dalla Commissione, per vizi propri dell'ordinanza-ingiunzione o del procedimento amministrativo che la precede.

All'udienza del 22 luglio 2003 il giudice ha rigettato l'istanza di sospensione cautelare ritenendo che non sia stato sufficientemente allegato e provato quanto dedotto sulla natura del pregiudizio temuto e sulle ragioni della gravità ed irreparabilità dello stesso.

La causa è stata rinviata per la decisione al 19 marzo 2004.

12) Nel settore del trasporto ferroviario è inquadrabile il ricorso ex art. 20 *bis* l. n. 146/90 proposto al Tribunale civile di Roma - sezione lavoro - da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti e Salpas-Fisafs contro la Commissione garanzia per l'annullamento della delibera n. 03/74 del 30 aprile 2003 riguardante un'astensione dal lavoro straordinario nell'ambito dei servizi di pulizia dei treni e degli impianti ferroviari.

Con la delibera impugnata è stata irrogata alle OO.SS. proclamanti la sanzione della sospensione dei contributi sindacali, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della l. 146/90, per violazione del preavviso e della predeterminazione della durata

In relazione al ricorso è stata eccepita dalla Commissione, in rito, l'irritualità della notifica perché non effettuata anche presso l'Avvocatura dello Stato di Roma.

Nel merito, in relazione alla prima censura, avente ad oggetto l'omessa e/o tardività della notifica della delibera per una non meglio precisata inosservanza dei modi e dei termini di cui all'art. 4, comma 4 quater, la Commissione ha rilevato che la delibera è stata adottata nella seduta del 30 aprile 2003 ed è stata notificata alle ricorrenti il 9 maggio 2003. L'apertura del procedimento è stata deliberata il 5 marzo 2003 e notificata alle parti il 13 marzo 2003.

Per cui, se si fa riferimento al dato letterale della norma - anche a voler ammettere per un momento ciò che non è, e cioè la perentorietà del termine previsto dalla legge - la delibera è stata adottata entro i 60 giorni dall'apertura del procedimento (5 marzo-30 aprile).

Tuttavia, al di là dell'interpretazione strettamente letterale del comma 4 *quater* dell'art. 4 della l. n. 146/90, per consolidato orientamento della Commissione, il termine dei 60 giorni, riguardando un atto recettizio, deve decorrere dal momento in cui le parti hanno effettivamente avuto conoscenza dell'apertura del procedimento di valutazione nei loro confronti e, quindi, dalla data di ricezione del provvedimento notificato; ed è sempre da questo momento che decorrono i 30 giorni che le parti medesime hanno a disposizione per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite; se così non fosse, verrebbe più o meno compresso, di fatto, il termine per esercitare il diritto di difesa.

Anche in questo caso, i termini sono stati rispettati (13 marzo-30 aprile) .

Infine, se anche si volesse fare riferimento all'intervallo intercorrente tra le due notifiche (13 marzo-9 maggio), la Commissione avrebbe agito nei termini.

In seconda battuta, le ricorrenti sostenevano che la sanzione loro irrogata sarebbe stata illegittima perché l'apertura del procedimento di valutazione, con la relativa contestazione, non era stata effettuata "immediatamente" e cioè per violazione di un obbligo di immediatezza della contestazione, che deriverebbe dall'applicabilità della "disciplina quadro" in materia di sanzioni amministrative, di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. Le ricorrenti

afferstavano inoltre che la delibera sarebbe “nulla” per non essere in essa indicati “né il termine per impugnare la sanzione né l'autorità giudiziaria cui è possibile ricorrere”, e ciò in violazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Anche questo motivo è stato contestato, per entrambi i profili.

Il procedimento di valutazione trova nell'art. 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990 novellata una regolamentazione completa, dettata da una disciplina speciale che non lascia spazio all'applicazione della generale disciplina sulla c.d. depenalizzazione, applicabile solo in mancanza di regolamentazioni specifiche (art. 12 legge n. 689 del 1981).

Ora, da un'analisi della legge n. 146/1990 risulta una procedimentalizzazione dell'attività della Commissione, scandita da tempi e adempimenti cui l'organo di garanzia non può sottrarsi, sicché il provvedimento finale segue ad una articolata attività istruttoria, preliminare alla valutazione dei comportamenti sanzionabili ed ispirata ai principi di difesa, del contraddittorio e del giusto procedimento.

Nell'ambito di questo complesso iter vi sono innanzitutto alcuni atti che si collocano in un ambito temporale prodromico rispetto all'eventuale apertura di un procedimento sanzionatorio, e che costituiscono una sorta di “preallarme” sulle possibili future intenzioni della Commissione (art. 13, lett. *c*), *d*), *e*), *h*)).

La Commissione, solo dopo aver verificato, a seguito di un'istruttoria, che l'organizzazione sindacale (o l'azienda) non ha adempiuto agli inviti o alle indicazioni immediate di violazione, può aprire un procedimento di valutazione del comportamento ai sensi dell'art. 13 lett. *i*); ma, in questo caso, deve agire nel rispetto degli obblighi procedurali che l'art. 4, comma 4-*quater*, prescrive a garanzia del contraddittorio e della effettiva partecipazione delle parti (esame degli scritti difensivi depositati, audizione delle parti, se richiesta o se ritenuta utile dalla stessa Commissione, attività deliberativa); attività, questa, che richiede tempi più o meno lunghi e variabili in ragione di una molteplicità di esigenze che solo la Commissione, quale Autorità indipendente, è in grado di valutare.

Invero, l'esistenza di tali specifiche norme dimostra che il legislatore ha consapevolmente ritenuto che l'atto con il quale la Commissione irroga una delle sanzioni richiede un procedimento specifico che garantisca il pieno rispetto del contraddittorio. E che non c'è spazio per l'applicazione di disposizioni generali (artt. 14 e ss l. n. 689/81 e artt. 7 e ss. l. n. 241/90) quando la fattispecie è regolata da una normativa speciale.

Nel caso specifico, pertanto, la delibera impugnata è stata adottata entro i tempi tecnici strettamente necessari a non recare il minimo pregiudizio al diritto di difesa.

Per la stessa ragione, la disciplina speciale della materia nella legge n. 146 del 1990 novellata rende inapplicabile l'invocato art. 3, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il quale suppone peraltro l'impugnazione del provvedimento innanzi ad un'autorità amministrativa (mentre la delibera sanzionatoria della Commissione è impugnabile direttamente ed esclusivamente con ricorso all'autorità giudiziaria, *ex* art. 20-bis della legge n. 146 del 1990 novellata) e la fissazione di un termine di decadenza per l'impugnativa in via amministrativa (mentre l'azione di impugnazione giudiziale in questione è assoggettata soltanto al termine di prescrizione).

Infine, le ricorrenti sostenevano che il provvedimento sanzionatorio è stato adottato nonostante lo sciopero del 23 settembre non sia stato effettuato, omettendo che la sanzione è stata irrogata non già per lo sciopero del 23 settembre ma per il blocco immediato degli straordinari.

Secondo il costante orientamento della Commissione di garanzia, l'astensione collettiva dal lavoro straordinario, in quanto legittimamente richiesto, costituisce forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole di cui alla legge 146/1990 e ss. mod (del.03/130 dell'11 settembre 2003).

Pertanto, la Commissione di garanzia dapprima ha - doverosamente - richiamato le organizzazioni sindacali al rispetto puntuale della disciplina, con un'indicazione immediata di violazione trasmessa in via d'urgenza nella medesima giornata della proclamazione

(all.6) , e poi, in mancanza di una revoca documentata - peraltro sollecitata dal Commissario delegato nel corso dell'audizione dell'11 aprile 2003 - e a fronte delle contestazioni aziendali, ha deliberato la sanzione della sospensione dei contributi sindacali.

Si resta in attesa della prima udienza, fissata per l'8 gennaio 2004, per conoscere le decisioni del giudice in merito alla domanda cautelare.

13) Sempre per il settore del trasporto ferroviario, si segnala il ricorso al Tar del Lazio presentato dall'Organizzazione Sindacale Orsa contro il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Presidente del Consiglio dei Ministri e nei confronti della Commissione di garanzia per l'annullamento dell'ordinanza di precettazione n. 112 del 29.11.2002.

Rispetto al suddetto atto, la Commissione di garanzia ha invitato l'Avvocatura dello Stato di Roma a costituirsi in giudizio al solo fine di sostenere la carenza di legittimazione passiva della Commissione, non avendo quest'ultima richiesto l'emissione del provvedimento impugnato.

14) Avverso la sentenza del Tribunale di Napoli n. 12420/01 del 26 luglio 2001 (causa S.In. Cobas di Napoli c/ Commissione di garanzia e C.T.P. di Napoli - settore trasporto locale), con la quale il giudice del lavoro aveva dichiarato improponibili i capi della domanda nei confronti della Commissione ed aveva rigettato la domanda proposta nei confronti dell'azienda C.T.P., l'O.S. S.In. Cobas di Napoli ha proposto appello alla Corte di Appello di Napoli, con atto notificato all'Avvocatura dello Stato competente il 10 aprile 2003.

Il giudizio è tuttora in corso.

15) Merita attenzione un procedimento giurisdizionale che non coinvolge giudizialmente la Commissione ma che tuttavia riguarda una delibera, avente ad oggetto una sanzione amministrativa pecuniaria, adottata dalla Commissione medesima ed applicata dalla Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della l. 146/90.

In particolare, si tratta di una deliberazione (n. 02/113) adottata nei confronti dell'Assemblea degli avvocati iscritti al Consiglio dell'Ordine di Sant'Angelo dei Lombardi ed eseguita con ordinanza-ingiunzione dalla Direzione Provinciale del Lavoro di Avellino. Contro l'ordinanza è stata proposta opposizione, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 689/81, presso il Tribunale civile di Avellino ed il giudizio, in cui si è costituita la suddetta Direzione Provinciale del Lavoro, è ancora pendente.

Per esigenze di completezza, occorre menzionare, da ultimo, due procedimenti trattati nel corso del 2002 ma definiti con sentenza pervenuta alla Commissione nell'anno 2003.

16) Il primo riguarda il ricorso proposto al Tribunale di Roma - sezione lavoro - da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil contro la Commissione di garanzia per l'annullamento, previa sospensione, della delibera di valutazione negativa e di sanzioni sindacali n. 02/2 del 10 gennaio 2002 relativa al settore del trasporto aereo.

La sentenza che definisce il giudizio (Tribunale di Roma - sezione lavoro - sentenza n. 13684/02 del 13 novembre 2002 - R.G. n. 207099/02) costituisce un importante precedente in favore della Commissione per la rilevanza delle questioni affrontate, ricorrenti, peraltro, in numerosi ricorsi

Il giudice, nel rigettare il ricorso accogliendo le deduzioni della Commissione, ha ritenuto, per quanto riguarda l'eccezione relativa alla tardività della notifica della delibera sanzionatoria, che "il termine di 60 giorni rappresenti la garanzia di un celere procedimento ma che lo stesso - in mancanza di espressa previsione legislativa - non sia stato indicato a pena di invalidità o inefficacia del provvedimento. In caso di diversa interpretazione, infatti, si ridurrebbe lo *spatium deliberandi* della Commissione al punto tale da far rischiare la para-

lisi per l'attività della Commissione medesima". Ed ha aggiunto che "in ogni caso, anche a volerlo considerare un termine perentorio esso va riferito esclusivamente al procedimento deliberativo ... terminando, al momento della delibera stessa, la sua funzione e rimanendo estraneo alla fase successiva, vale a dire di attuazione della delibera, ove necessariamente va ricompreso il momento della notifica".

E ancora, per quel che riguarda il ritardo nella contestazione dell'addebito per violazione dell'art. 14, co. 1, della legge n. 689/81, lo stesso giudice ha riconosciuto che "con la novella contenuta nella legge n. 83/00 è stata dettata una regolamentazione completa del procedimento sanzionatorio sicché esiste una disciplina speciale che non consente di applicare utilmente la l. n. 689/81" ed ha aggiunto che non può neanche invocarsi l'applicabilità dell'art. 3, comma 4 l. n. 241/90 "in quanto tale disciplina di natura generale interviene in caso di impugnativa dinanzi ad un'autorità amministrativa e prevede un termine di impugnativa, mentre nel caso in esame l'impugnativa è prevista dinanzi al giudice ordinario, senza alcun termine di decadenza se non quello di prescrizione".

Infine, per quanto riguarda il merito, il giudice ha accolto la linea difensiva prospettata dalla Commissione che aveva rilevato come le argomentazioni contenute nel ricorso fossero viziate nell'impostazione di fondo dal momento che, nell'ambito di una giurisdizione su diritti soggettivi, si chiedeva una valutazione sulla legittimità dell'atto amministrativo. Mentre per la Commissione era necessario ricondurre la controversia nell'alveo della giurisdizione ordinaria concentrando la valutazione sulla sussistenza della violazione posta a fondamento della delibera sanzionatoria.

Così la sentenza precisa che il giudice ordinario non può deliberare in ordine ai profili di legittimità formale e sostanziale dell'atto amministrativo presupposto del provvedimento sanzionatorio perché la novella del 2000 si è limitata a consentire l'impugnativa del provvedimento sanzionatorio e, quindi, permette di verificare soltanto il rispetto delle modalità e dei tempi della procedura, nonché la legittimità "sostanziale" della sanzione, vale a dire la sussistenza della violazione e la conformità di questa ai criteri di legge.

17) Infine si segnala il ricorso depositato il 3.4.2002 e notificato alla Commissione il 24.4.2002, con cui l'organizzazione sindacale Filt-Cgil di Milano ha adito il Tribunale del lavoro di Milano per chiedere l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità e della nullità della sanzione di lire 5 milioni irrogata dalla Commissione di garanzia con le delibere 01/118 del 25.10.2001 e 01/162 del 20.12.2001.

La ricorrente ha altresì convenuto in giudizio il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche nella sua articolazione periferica Direzione provinciale del lavoro di Milano, chiedendo al giudice di inibirle l'emissione dell'ordinanza ingiunzione applicativa della sanzione.

La comprensione della sentenza di merito presuppone una chiara esposizione dei fatti della causa.

Nell'ambito del servizio di refezione per gli istituti scolastici e le case di riposo, gestito dalla s.p.a. Milano Ristorazione per conto del Comune di Milano, la s.n. c. Plantamura Domenico & Figli svolgeva l'attività di gestione del magazzino e di trasporto dei cibi crudi, nonché quella di trasporto dei cibi cotti dalle cucine ai refettori, sulla base di contratti d'appalto in scadenza rispettivamente il 30.6.2001 e il 30.7.2001.

All'approssimarsi della scadenza e venuta a conoscenza del fatto che l'appalto era stato aggiudicato ad altra società, con il conseguente rischio della perdita del posto di lavoro per i dipendenti della società Plantamura, la Filt-Cgil, unitamente alla Rsu, indicava il 29.5.2001 un primo sciopero per il 1°.6.2001, il 1°.6.2001 un secondo sciopero per il 4.6.2001 e il 4.6.2001 un terzo sciopero per il 5.6.2001.

Mentre lo sciopero del 1°.6.2001 si svolgeva senza inconvenienti e quello indetto per il 5.6.2001 veniva sospeso, a seguito dell'avvio delle trattative per la ricollocazione dei lavoratori, lo sciopero del 4.6.2001 coinvolgeva personale addetto al trasporto dei cibi cotti dalle cucine ai refettori e determinava l'interruzione del servizio di erogazione dei pasti, tanto da

costringere la società Milano Ristorazione a provvedervi d'urgenza con mezzi del Comune scortati dalla Polizia.

Con nota dell'8.6.2001 la società Milano Ristorazione ha segnalato l'accaduto alla Commissione di garanzia ipotizzando la violazione della normativa in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La Commissione ha comunicato l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione del comportamento delle parti, per la violazione del termine legale di preavviso, dell'intervallo minimo soggettivo e per il mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, assegnando 30 giorni di tempo per la presentazione di osservazioni e richieste di audizione.

Con nota del 31.7.2001 la società Plantamura ha restituito il plico indirizzato alla Rsu presso la sua sede, informando che la Rsu non era ivi domiciliata.

La Commissione ha quindi rinnovato l'apertura del procedimento con l'assegnazione di un nuovo termine di 30 giorni, inviando questa volta la comunicazione alla Rsu presso la stessa Filt-Cgil di Milano.

Sentite le parti in audizione, la Commissione, nella seduta del 25.10.2001, valutato negativamente il comportamento delle organizzazioni, ha deliberato la sospensione del pagamento da parte dell'impresa dei contributi sindacali dovuti. Su richiesta della società Plantamura che si dichiarava impossibilitata a procedere all'applicazione della sanzione, stante l'interruzione del rapporto di lavoro conseguente alla cessazione del servizio, la Commissione, nella seduta del 20.12.2001, ha deliberato di sostituire la sanzione precedentemente irrogata con la sanzione amministrativa del pari importo di lire 5 milioni da applicarsi con ordinanza ingiunzione da parte della Direzione provinciale del lavoro di Milano.

Nel ricorso si sostiene che la Commissione di garanzia avrebbe falsamente applicato l'art. 1, comma 2, lett. d), della legge n. 146 del 1990, avendo le organizzazioni sindacali proclamato lo sciopero del 4.6.2001 soltanto per il personale addetto al trasporto dei cibi crudi e non potendo essere a esse imputata alcuna responsabilità per l'adesione allo sciopero, in via spontanea e occasionale, di personale addetto al trasporto di cibi cotti.

Nonostante l'articolata difesa svolta dell'Avvocatura dello Stato di Milano, costituitasi in giudizio in difesa della Commissione, il Giudice del Lavoro del Tribunale di Milano, con sentenza depositata il 23 settembre 2003 ha accolto il ricorso dichiarando l'illegittimità delle delibere della Commissione.

In particolare, ha considerato il giudice che la proclamazione sia stata fatta con chiaro ed esclusivo riferimento ai lavoratori addetti al servizio di gestione del magazzino viveri e non anche agli autisti adibiti al trasporto dei cibi cotti. Con la conseguenza che non possono essere addebitate alla Filt-Cgil di Milano le conseguenze dell'adesione spontanea allo sciopero di altri gruppi o collettività di lavoratori, diversi da quelli per i quali lo sciopero era stato deciso *“dovendosi diversamente ritenere che la proclamazione di un'astensione dal lavoro, pur effettuata nel rispetto della l.n. 146/90, implichi, per l'organizzazione sindacale, l'assunzione di una responsabilità di tipo oggettivo per ogni evento, anche non voluto, che a quella proclamazione venga di fatto a connettersi durante la giornata di sciopero: ciò che, creando un limite all'esercizio del diritto di sciopero (e non cooperando in alcun modo alla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), appare del tutto e comunque estraneo all'obiettivo fondamentale di contemperamento perseguito dalla legge citata”*.

PARTE V

RESOCONTO DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE USCENTE NEL PERIODO DAL 1° AGOSTO 2002 AL 16 DICEMBRE 2002

1. L'attività interna

Nel semestre che va dal 31 luglio al 31 dicembre 2002 l'attività della Commissione ha subito un "calo fisiologico" determinato dalla scadenza del mandato dei Commissari prevista per il 7 settembre 2002, termine oltre il quale l'organo ha funzionato in regime di prorogatio. Di fatto l'avvicendamento tra vecchi e nuovi Commissari è avvenuto il 16 dicembre 2002, per cui la presente relazione darà atto anche degli interventi della Commissione composta dai professori Gino Giugni (Presidente), Giulio Prosperetti (Vicepresidente), Maria Vittoria Ballestrero, Gian Primo Cella, Luisa Galantino, Giorgio Ghezzi, Sergio Magrini, Cesare Pinelli e Francesco Santoni, fino a quella data.

Per fare il punto su quanto è avvenuto nel periodo in esame, si può osservare che tutte le procedure aperte dalla Commissione in conseguenza della entrata in vigore della novella sulla disciplina sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali, non hanno mancato di dare i loro frutti: da un lato il nuovo sistema di screening dei documenti e la segnalazione immediata di illegittimità della proclamazione (p13 d), l'incremento degli incontri per scongiurare il ricorso allo sciopero o per favorire il raggiungimento di accordi, le delibere di indirizzo per chiarire alle parti sociali i contenuti e le conseguenze della riforma sul piano delle regole applicabili alle astensioni nei servizi pubblici essenziali, dall'altro la ristrutturazione interna, la ridistribuzione dei compiti e la ridefinizione dei settori, il potenziamento della dotazione informatica e l'aggiornamento del sistema di classificazione e conservazione dei dati. L'impulso decisivo alle attività di comunicazione all'utenza ha consentito alla Commissione di intervenire tempestivamente su più fronti nell'intento fondamentale regolare e ridimensionare il ricorso alla sospensione dei servizi pubblici da parte delle organizzazioni collettive.

Il successo del sistema di interventi approntato dalla Commissione negli ultimi due anni si deduce dal numero esiguo delle valutazioni, per lo più negative, assunte nei mesi conclusivi del mandato. Il dato è particolarmente significativo sotto due profili: dimostra l'efficacia degli interventi preventivi e l'efficienza dello screening come filtro nei confronti delle proclamazioni "legittime" ed è inoltre in controtendenza rispetto ai periodi presi in esame nelle precedenti relazioni, nelle quali si metteva in luce l'adozione di un numero di delibere assolutorie nettamente superiore rispetto a quelle di condanna (cfr. relazioni 26 aprile 2000 – 30 settembre 2001 e 1° ottobre 2001 – 31 luglio 2002).

Anche sul piano dell'adeguamento e della promozione degli accordi sulle prestazioni indispensabili, l'attività della Commissione non ha mancato di raggiungere dei significativi progressi in ambiti assai problematici: l'intesa **sulle procedure di raffreddamento per i piloti dipendenti da Meridiana** (delibera n. 02/178 del 12.9.2002) merita grande considerazione, anche se purtroppo non compensa il disappunto per il mancato conseguimento di una intesa sul medesimo oggetto in ambiente Alitalia.

Infine, ad ulteriore riprova dell'impegno a tutto campo della Commissione, meritano di essere ricordati i numerosi interventi messi in atto per indirizzare correttamente il comportamento delle parti sociali in occasione degli scioperi: che fossero le parti sindacali o quelle datoriali ad avere incertezze nell'individuare le prestazioni indispensabili la Commissione ha indicato l'interpretazione corretta da attribuire alle regole vigenti (v. infra il paragrafo 2.1.).

L'intento di salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti degli utenti ha inoltre suggerito di intervenire per ammonire anche gli organi di informazione colpevoli, ad avviso della Commissione di diffondere notizie sui disagi causati da astensioni collettive nei servizi pubblici eccessivamente pessimistiche a dispetto dell'impegno assunto da quasi tutte le organizzazioni sindacali di effettuare comunque i servizi minimi previsti dalla legge.

1.1. L'attività dell'URP

L'Ufficio relazioni con il pubblico, nel periodo luglio-dicembre 2002, oltre alle varie richieste di documentazione, fatte pervenire principalmente da organizzazioni sindacali, ai sensi della l. n. 241/1990, ha ricevuto circa 250 telefonate di richieste urgenti di informazione e chiarimenti di vario genere e comunque inerenti l'applicazione della l. n. 146/1990 e successive modifiche. Tali richieste, principalmente provenienti da amministrazioni, aziende e organizzazioni sindacali, sono state tutte evase, molto spesso anche tramite consultazione con gli esperti o i commissari, ed in genere hanno riguardato i seguenti argomenti: a) interventi preventivi allo sciopero, con i quali la Commissione di garanzia indica immediatamente alle parti eventuali profili di illegittimità della proclamazione, come previsto dalla l. n. 83/2000, art. 13, lettera d); b) adeguamento degli accordi vigenti sui servizi indispensabili da garantire in caso di sciopero, o definizione di nuovi accordi; c) delibere di indirizzo o di orientamento emanate dalla Commissione in relazione alla rarefazione degli scioperi, all'applicazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione, all'irrogazione delle sanzioni etc.³²

1.2. L'attività del settore comunicazione

Nel periodo luglio-dicembre, il settore comunicazione della Commissione ha continuato a incrementare tre principali canali di comunicazione: i rapporti con la stampa, Internet e la *newsletter*.

Il sito Internet, realizzato con il supporto tecnico dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, è stato implementato e migliorato con l'obiettivo di venire incontro alle esigenze dell'utenza più varia; in particolare si è cercato di rendere accessibili le delibere della Commissione nella loro differente tipologia: delibere di orientamento, pareri, valutazione di comportamenti, proposte e provvisorie regolamentazioni. Le delibere di valutazione di accordi e codici di autoregolamentazione sono state collegate al testo del documento cui fanno riferimento. Si è provveduto ad evidenziare le prestazioni indispensabili nei diversi settori ed i periodi di franchigie

La pubblicazione periodica di una scheda, indicante l'elenco di eventuali violazioni ai soggetti interessati, si è rivelata particolarmente utile per la prevenzione ed il differimento dei conflitti; pertanto si provvede ad un quotidiano aggiornamento dei dati da parte della redazione del sito.

La situazione dei rapporti con la stampa si è consolidata negli ultimi due anni, anche se le citazioni della Commissione sui giornali continuano a seguire l'andamento dei conflitti, soprattutto nel settore dei trasporti. Oggi non esistono più media, cartacei o audiovisivi che ignorino la funzione ed il ruolo della Commissione di garanzia. Il "Sole 24 ore" ed anche "Italia Oggi" dedicano un'attenzione costante agli interventi della Commissione.

³² Il responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico e dell'Organizzazione delle audizioni è il Sig. Antonino Cangialosi, ne fa parte anche la Sig.a Angela Maria Mafferi.

La *newsletter* della Commissione, arrivata ormai al suo quarto numero, ha pienamente raggiunto il suo obiettivo di raggiungere un alto numero di "opinion leaders". Inviata, a titolo gratuito a più di milleottocento indirizzi, vede costantemente aumentare il numero delle richieste.

Con cadenza bimestrale continua a pubblicarsi il Bollettino Ufficiale della Commissione, stampato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che viene inviato, in parte a titolo gratuito, in parte in abbonamento.

Tra i compiti ormai istituzionalizzati, il settore provvede ad elaborare una Gazzetta stampa quotidiana, con argomenti di interesse per la Commissione, così pure all'aggiornamento di libri, riviste e prodotti multimediali per la Biblioteca.

La Commissione ha partecipato con un proprio stand al COM.PA/Bologna 18-20 settembre 2002

1.3. L'attività del settore informatico

Le principali attività del settore informatico nel periodo dal 1/08/2002 al 15/12/2002, oltre a quelle ordinarie di monitoraggio, gestione e manutenzione del sistema informativo, si sono concentrate sullo studio della razionalizzazione ed implementazione delle risorse strumentali.

In particolare, sono stati elaborati i documenti tecnici per l'adeguamento ed il potenziamento degli apparati serventi ed è stata avviata una prima fase di implementazione hardware e software. In considerazione dell'aumento dei servizi da erogare e per evitare la concentrazione dei servizi sui due unici server disponibili, e non più sufficienti - sussistono rischi di sospensione dei servizi ed anche di perdita dei dati - si è previsto di richiedere l'autorizzazione per l'acquisto di ulteriori server, sia per ripartire sugli stessi i vari applicativi, sia per ridurre il più possibile i rischi suddetti.

In collaborazione con la responsabile del settore contabilità, è stato realizzato un sistema automatizzato per la tenuta delle scritture contabili.

È stata realizzata una piccola rete a standard Ieee 802.11 (Wireless Ethernet) - in parallelo alla tradizionale rete cablata - che offre servizi di connettività wireless con protocolli IP.

È stata conclusa positivamente la pre-sperimentazione tecnica del sistema di protocollo informatico e gestione documentale e sono state avviate le procedure amministrative per dare inizio alla fase di sperimentazione tecnico-operativa, onde giungere in tempi brevi alla messa in esercizio del sistema.

Infine, è emersa l'opportunità di chiedere l'autorizzazione per l'acquisto, in tempi brevi, di un sistema per il salvataggio dei dati (sistema di backup), che possa operare garantendo l'integrità e la disponibilità dei dati, anche in caso di crash parziale e/o totale del sistema, nelle varie componenti hardware e software.

1.4. Il contenzioso

La Commissione si è costituita in giudizio come parte resistente, conferendo mandato all'Avvocatura dello Stato, sul ricorso dell'Unione Camere Penali avverso la Regolamentazione provvisoria dell'astensione collettiva degli avvocati dall'attività giudiziaria adottata con delibera del 4 luglio 2002.

Con ricorso dell'8 novembre 2002 è stata impugnata dinanzi al Tar del Lazio da parte delle organizzazioni sindacali Cobas del lavoro privato, FlmUniti, Cub Nazionale e Snater, la regolamentazione provvisoria sul settore comunicazione adottata con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002.

È stata inoltre impugnata in appello dinanzi al Consiglio di Stato da parte di Filt Cgil, Fit Cisl e Uilt Uil, la sentenza del Tar del Lazio Sez I del 27/2 - 20/5.2002 n. 44/93 che aveva rigettato il ricorso avente ad oggetto la delibera n. 01/92 dell'11 luglio 2002 (Regolamentazione provvisoria del settore aereo).

In relazione al periodo di prorogatio della vecchia Commissione si segnala, inoltre, il ricorso al Tar del Lazio n. 10798/2002 del 16 ottobre 2002, proposto dalla Segreteria Nazionale della Filt-Cgil contro l'Enac e nei confronti della Commissione di garanzia per l'annullamento - previa adozione di misure cautelari - dell'ordinanza Enac del 14 ottobre 2002 contenente l'elenco dei voli da garantire in occasione dello sciopero generale del 18 ottobre 2002.

All'udienza fissata in via d'urgenza per il 17 ottobre 2002, il Tar, ritenendo sussistenti le ragioni di estrema gravità ed urgenza prospettate dalla ricorrente e considerato che, ad un esame sommario, il ricorso non appariva destituito di giuridico fondamento, ha accolto l'istanza di misure cautelari provvisorie ed ha fissato la Camera di Consiglio del successivo 24 ottobre per l'esame della domanda cautelare. In seguito al provvedimento ed alla nota depositata dalla Commissione di garanzia, l'Enac ha riesaminato la propria determinazione in linea con le indicazioni della Commissione.

2. L'attività deliberativa

2.1. Delibere interpretative e di indirizzo

Anche nel periodo oggetto della presente relazione, la Commissione ha deliberato alcune importanti decisioni destinate ad indirizzare il comportamento delle parti sociali.

Si segnala, al riguardo, la **Delibera n. 02/183 del 20.11.2002**, con la quale in occasione di uno sciopero nazionale, a prestazioni ridotte, del trasporto urbano ed extraurbano previsto per il 29.11.2002 motivato dal rinnovo del Ccnl, è stato interpretato in modo **autentico l'art. 15 della Regolamentazione provvisoria adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13**.

L'impulso era partito dalle associazioni dei datori di lavoro delle aziende di trasporto urbano ed extraurbano Anav e Asstra che avevano chiesto "una interpretazione autentica", dell'art. 15 della predetta Provvisoria regolamentazione, in ordine alle modalità di proclamazione dello sciopero nazionale con riduzione delle prestazioni indispensabili. A parere delle associazioni lo sciopero sarebbe stato inadeguato sotto il profilo "di quella unitarietà della proclamazione richiesta" dall'art. 15, "risultando carente della posizione di alcune delle sigle sindacali stipulanti, seppure su tavoli separati, il c.c.n. l. (Ugl Autoferrotranviari e Faisa-Cisal...)". Le medesime associazioni avevano segnalato, inoltre, che le modalità indicate nelle proclamazioni di sciopero per il giorno 29, escludendo la erogazione di tutti i servizi di linea, sarebbero state in contrasto con quanto previsto nell'art. 15 che prevede la "garanzia dei soli trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale";

La Commissione, con una decisione sofferta ed adottata non all'unanimità ha in primo luogo affermato che lo sciopero in oggetto rientrava nell'ipotesi di cui all'art. 15 della Regolamentazione provvisoria ed ha altresì osservato che, ove il predetto art. 15 fosse interpretato nel senso che la mancata realizzazione della condizione consistente nella stipulazione degli accordi tra le parti in ordine alla individuazione dei "trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti", comporta l'inapplicabilità della previsione di cui all'art. 15, quest'ultima resterebbe priva di attuazione. Infine, la Commissione, ha concretamente individuato i servizi "assolutamente indispensabili" ai sensi dell'art. 15 della Regolamentazione provvisoria indicandoli nel modo seguente:

"1 - Durante le fasce orarie previste localmente i servizi di trasporto urbano e/o extraurbano assicurabili mediante l'utilizzazione del 30% del personale viaggiante, oltre a quello strettamente indispensabile per garantire la funzionalità logistica (art. 13, lett. a), l. n. 146/90 come modificata dalla l. n. 83/2000) che - secondo le valutazioni delle singole aziende - assumono preminente importanza (inclusi i collegamenti con le stazioni ferroviarie e

marittime), essendo in ogni caso obbligo dell'azienda determinare tali servizi e darne tempestiva e puntuale comunicazione all'utenza;

2 – I servizi di collegamento con gli aeroporti.

Dovrà inoltre essere mantenuto in servizio tutto il personale adibito ai servizi specializzati di particolare rilevanza sociale, quale il trasporto per i disabili e il trasporto con scuolabus degli allievi delle scuole materne ed elementari.”

Un altro importante intervento, che può essere letto come una indicazione di indirizzo, anche se non formalizzato in una delibera, si è avuto durante la seduta del 17 ottobre 2002 ed è collegato alla necessità di fornire **chiarimenti relativamente ai servizi da garantire in caso di sciopero nel settore del trasporto aereo**. L'occasione è nata da un'audizione dei rappresentanti di Enac, Assaereo, Assaeroporti e Filt Cgil, convocata urgentemente nella giornata del 16.10.2002 su richiesta della Filt Cgil, la quale aveva denunciato una predisposizione, da parte dell'Enac, dei servizi da garantire in occasione dello sciopero generale del 18 ottobre 2002 in violazione, per eccesso, di quanto in proposito stabilito dalla Regolamentazione provvisoria per il settore aereo. Durante l'audizione, alla quale hanno partecipato gli Enti in indirizzo, è emerso che l'Enac aveva stabilito l'elenco dei voli garantiti senza distinguere, per i voli intercontinentali, quelli comunque garantiti da quelli per i quali, invece, era garantita la mera possibilità di effettuazione (nell'ambito delle prestazioni minime dovute ai fini dell'assistenza al volo). Con riferimento ai collegamenti con le isole, l'Enac aveva ritenuto indispensabile oltre ai voli garantiti dalla Regolamentazione provvisoria per il trasporto aereo, anche altri voli in ottemperanza (a detta dell'Enac), all'art. 36 legge 17.5.99 n. 144 che, conformemente alle disposizioni del Regolamento CE 2408/92 del 23.7.92, è teso a garantire la continuità territoriale con la Sardegna e le isole minori. L'elencazione dei voli schedati era stata contestata dalla Cgil già in data 18.7.2002 ed è stata ribadita durante l'audizione.

La Commissione, su indicazione del Vice Presidente, ha inoltrato alle parti convocate nell'audizione una nota esplicativa sui servizi di trasporto aereo da predisporre in occasione dello sciopero generale, con la quale ha indicato all'Enac l'opportunità di distinguere, in ordine di voli intercontinentali, due apposite liste: una con l'elencazione dei voli garantiti ai sensi dell'art. 20 della Regolamentazione provvisoria, ed un'altra con l'indicazione di quei voli di cui avrebbe dovuto essere garantita la possibilità e che avrebbero dovuto essere comunque assistiti dall'Enav ai sensi dell'art. 21 della citata Regolamentazione. Quanto ai voli per le isole, ha rigettato la proposta dell'Enac di considerare indispensabili anche i voli incentivati dalla legge n. 144/99, poichè la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo del 19.7.2001 n. 01/92 è esaustiva della indicazione delle prestazioni minime garantite.

Sulla stessa vicenda, tuttavia, è stata da parte di alcuni Commissari evidenziata la necessità di formulare un indirizzo della Commissione in materia di scioperi generali o di scioperi all'interno del settore dei trasporti per poter avere regole chiare e coerenti di comportamento, evitando soluzioni estemporanee: in base alla disciplina della rarefazione oggettiva nel Trasporto Aereo (art. 16 Reg. provv. trasporto aereo), è vietata la concentrazione di diversi scioperi che interessano diversi servizi che complessivamente concorrono al funzionamento del trasporto aereo (vettori, assistenza al volo, servizi aeroportuali), tuttavia non viene previsto nulla in ordine allo sciopero dell'intero trasporto aereo, e a maggior ragione dello sciopero dell'intero settore dei trasporti ovvero dello sciopero che coinvolge la generalità dei settori.

La Commissione, in precedenti occasioni, a fronte dello sciopero del trasporto aereo proclamato da una pluralità (9) di sigle sindacali rappresentative della pluralità dei servizi coinvolti, ovvero dello sciopero generale proclamato dalle confederazioni Cgil, Cisl, Uil, ha ritenuto - nel

presupposto dell'eccezionalità dell'evento, e tenuto conto delle ragioni di insorgenza del conflitto - che la regola della rarefazione oggettiva, di cui all'art. 16 Reg. provv. trasporto aereo, nella specie, non trovasse applicazione, ferma restando, invece, la piena applicazione delle regole in materia di prestazioni indispensabili, con particolare riguardo alla garanzia dei voli e dei sorvoli, così come previsto dagli artt. 20 e 21 della Reg. provv. trasporto aereo.

La discussione non ha risolto l'incertezza sulle decisioni da assumere nel caso dello sciopero di 8 ore proclamato dalla Cgil, che coinvolgeva tutti i servizi che concorrono al funzionamento del trasporto aereo, con gravi effetti di moltiplicazione del disservizio e inevitabili ripercussioni sulla mobilità degli utenti.

Merita di essere richiamato un intervento che la Commissione ha compiuto durante il periodo in esame (seduta del 19 settembre 2002), importante per oggetto e finalità: la Commissione ha infatti valutato l'opportunità di pronunciarsi sul **tema dell'informazione da rendere all'utenza da parte degli organi di informazione**.

Determinante nella scelta di pronunciarsi in materia è stata la necessità di contrastare un atteggiamento scorretto da parte degli organi di informazione, che, ad avviso della Commissione peccano di catastrofismo nel comunicare le notizie relative a scioperi nei servizi pubblici e non sottolineano adeguatamente il fatto che le prestazioni indispensabili sono sempre assicurate. L'effetto perverso di tale indirizzo di comportamento è che si vanificano proprio quei benefici per gli utenti in vista dei quali quelle prestazioni sono garantite

A seguito di un'approfondita discussione la Commissione ha deciso di inviare una comunicazione alla Rai, a Mediaset, e alla Fnsi, nonché, per conoscenza, all'Autorità per le Telecomunicazioni.

Nella comunicazione la Commissione ha richiamato gli organi di informazione ad offrire con maggiore puntualità notizie in ordine alle modalità di esercizio degli scioperi ed ai correlativi servizi minimi garantiti, così da dare agli utenti un quadro dell'effettiva consistenza degli scioperi stessi.

La Commissione ha altresì sottolineato che l'art. 2, sesto comma, l. n. 146 del 1990, come modificata dalla l.n. 83 del 2000, prevede espressamente che le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali sono tenute a dare comunicazione agli utenti dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi ed afferma che il servizio pubblico radiotelevisivo è tenuto a dare tempestiva diffusione a tali comunicazioni, fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure alternative e le modalità dello sciopero nel corso di tutti i telegiornali e giornali radio. A tale obbligo soggiacciono anche i giornali quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgano di finanziamenti o, comunque, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste da leggi dello Stato.

La Commissione ha anche ricordato che la legge non si limita a porre un obbligo che grava sui menzionati soggetti, ma ha collegato alla mancata ottemperanza a tale dovere, la possibile irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie (articolo 4, comma 4-*sexies*). La severità del disposto legislativo è motivata dalla consapevolezza che in assenza di una corretta e completa informazione degli utenti circa le prestazioni indispensabili nei casi di sciopero nei servizi pubblici essenziali verrebbe meno l'effettivo godimento del diritto degli utenti a vedersi garantite tali prestazioni nel corso dello sciopero.

In risposta ad una nota trasmessa dal Presidente dell'Aran il 23 Ottobre 2002, la Commissione ha puntualizzato **i termini di efficacia degli accordi relativi alle prestazioni indispensabili e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero**, precisando che l'entrata in vigore di questi ultimi deve essere fatta risalire alla data in tale la delibera di valutazione di idoneità è portata a conoscenza delle Amministrazioni e delle OO.SS. contraenti e non al momento della pubblicazione degli accordi medesimi sulla Gazzetta Ufficiale.

2.2. Interventi preventivi

La Commissione ha ovviamente esercitato anche nel periodo in oggetto i poteri di intervento preventivo indicati dalla novella del 2000, utilizzando gli strumenti all'uopo individuati ed ormai entrati a regime.

Le decisioni di intervenire preventivamente sono state in alcuni casi oggetto di discussione durante le sedute plenarie: nella seduta del 25 settembre 2002, con riferimento allo sciopero generale proclamato dalla Cgil per il giorno 18 ottobre 2002 la Commissione ha deciso di segnalare, all'Organizzazione sindacale proclamante, ai sensi dell'art. 13 lett. d) l. n. 146/1990 la violazione della regola dell'intervallo soggettivo, limitatamente al settore del trasporto aereo, essendo già stato proclamato dalla Filt Cgil uno sciopero nazionale degli assistenti di volo per il giorno 9 ottobre 2002. Nella medesima seduta è stata presa in considerazione la situazione del comparto scuola, in relazione al quale erano previste una serie di agitazioni per i giorni 14 ottobre 2002 (O.S. Gilda) e 18 ottobre 2002 (Cgil, Cisl, Snals e Uil con proclamazioni diverse). Dopo ampia discussione la Commissione ha deciso di inviare comunicazioni ai sensi dell'art. 13 lett. d) alla Organizzazione Cgil, nonché alle organizzazioni Cisl, Uil e Snals, segnalando la violazione della regola dell'intervallo oggettivo.

2.3. Valutazioni di accordi

In ordine alle valutazioni ai sensi dell'art. 13, lett. a), si devono segnalare alcune importanti decisioni relative ai settori dell'Università e ricerca e degli enti locali.

Per quanto riguarda il primo, è stato valutato idoneo un accordo sulle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 relativo al personale tecnico ed amministrativo dell'Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano (Delibera n. 02/171 del 5.9.2002) in quanto sostanzialmente conforme alla l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000; è stata invece adottata la decisione di non dar luogo a procedere per un accordo relativo al personale non docente e non dirigente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma in quanto si è ritenuto che nel caso di specie, la disciplina di riferimento per la determinazione delle prestazioni indispensabili e le modalità di esercizio del diritto di sciopero da parte del personale non docente dell'Università Cattolica di Roma – Policlinico Agostino Gemelli, fosse contenuta nell'accordo per il personale del comparto del Servizio sanitario nazionale, già valutato idoneo dalla Commissione (delibera n. 02/172 del 5.9.2002).

Nel settore degli enti locali la possibilità di definire un accordo sulle prestazioni indispensabili era già emersa nella seduta del 12 settembre 2002, riferita dal Commissario che si occupava del settore: nella seduta del 25 settembre la Commissione ha valutato idoneo l'accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 **nell'ambito dell'area dirigenziale del comparto "Regioni – Autonomie locali** (delibera n. 02/180). Tale accordo è stato sottoscritto in data 7 maggio 2002 dall'Aran e dalle organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali dirigenti, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Cida/Enti Locali, Direr/Direl, Csa e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confedir e Cisl; in data 6 giugno 2002, la Commissione lo ha inviato alle organizzazioni degli utenti e dei consumatori di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, al fine di acquisirne il parere come prescritto dall'art. 13, lett. a), legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di quindici giorni per l'invio del predetto parere ed entro il termine predetto è pervenuto il parere favorevole dell'Unione nazionale consumatori.

Nella stessa seduta è stata espressa valutazione di idoneità rispetto all'accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma

2, l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000 nel comparto “**Regioni ed Autonomie locali**” sottoscritto in data 19 settembre 2002 dall’Aran e dalle organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo (fiadel/cisal, fialp/cisal, cisas/fisael, confail-unsiau, confill enti locali-cusal, usppi-cuspel-fasil-fadel), Dicap-dipartimento enti locali, camere di commercio-polizia municipale (fenal, Snalcc, sulpm) e dalle confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Cisa e Usae. Un precedente accordo, sottoscritto il 7 maggio 2002, non era stato ritenuto idoneo dalla Commissione che, con delibera del 27 giugno 2002 aveva rimarcato la mancata disciplina della continuità del servizio del personale degli asili nido e delle scuole materne, invitando, nel contempo, le parti a modificare l’articolo 3 o a formulare proposte alternative entro 15 giorni dalla ricezione della delibera. A seguito di una audizione delle parti coinvolte, avvenuta il data 12 settembre 2002, presso la sede della Commissione di garanzia, è emersa l’opportunità di prevedere quale misura idonea a garantire il contemperamento degli interessi coinvolti, il contingentamento delle ore annue di sciopero del personale impiegato negli asili nido e nelle scuole materne, soluzione indicata nell’accordo del 19 settembre e ritenuta adeguata dalla Commissione, posto che tale soluzione trova già applicazione nell’accordo sui servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero relativamente al comparto scuola valutato con deliberazione n. 285/99 del 22.4.1999.

Sempre nell’ambito del medesimo comparto “Regioni- Autonomie locali”, la Commissione è intervenuta per evidenziare l’attività svolta dai **segretari comunali e provinciali**, ai sensi dell’articolo 17, comma 68, della legge 15 maggio 1997, n. 127: si prevede, in particolare che - “il segretario comunale e provinciale svolge i compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto, ai regolamenti”, e “sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l’attività”, ad eccezione di quei comuni e di quelle province in cui il sindaco o il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale ai sensi dell’articolo 108, comma 1, del d.lgs. n. 265 del 2000 – e dell’art. 51-*bis*, comma 3 “in ogni caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della giunta al segretario” – costituisce servizio pubblico essenziale. La Commissione ha quindi invitato le parti (Aran, Agenzia autonoma dei segretari comunali e provinciali e organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo - Fiadel/Cisal, Fialp/Cisal, Cisas/Fisael, Confail-Unsiau, Confill enti locali-Cusal, Usppi-Cuspel-Fasil-Fadel -, DICCAP-Dipartimento Enti Locali, Camere di Commercio-Polizia Municipale - Fenal, Snalcc, sulpm -, Cida/Enti locali, Direr/Direr e U.n. S.C.P. e con le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confsal e Cisa) a stipulare un accordo sui servizi minimi essenziali che recepisca espressamente i contenuti degli articoli 7 e 6 rispettivamente degli accordi in materia di norma di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali del personale e dell’area dirigenziale del comparto “Regioni-Autonomie locali”: tali articoli infatti estendono le disposizioni presenti nell’accordo anche alla categoria dei segretari comunali e provinciali quando agli stessi siano state conferite funzioni dirigenziali.

La Commissione ha inoltre espresso alcuni chiarimenti in merito ad un accordo nazionale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del 25.7.2002 riguardante il **settore degli appalti ferroviari**; in particolare ha indicato la necessità di apportare alcune modifiche in ordine alle franchigie, ai tempi della revoca, alla quantificazione e qualificazione delle prestazioni indispensabili ed alla imprescindibile previsione delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

In un settore cruciale come quello del trasporto aereo, se da un lato si segnala positivamente la valutazione di idoneità dell’**Accordo sulle procedure di raffreddamento per i piloti dipendenti da Meridiana (Delibera n. 02/178 del 12.9.2002)** giudicato conforme con quanto in materia previsto dalla disciplina di settore, dall’altro si deve registrare un

arresto nell'attività di preparazione di un omologo accordo relativo alle Società del Gruppo Alitalia, arresto determinato anche da un rinvio dell'audizione appositamente convocata dalla Commissione, e che ha reso necessario un intervento della stessa per sollecitare l'invio da parte sindacale di osservazioni scritte limitatamente alle procedure di conciliazione delle controversie collettive previste in tali accordi e al loro ambito di applicazione (Seduta del 19 settembre 2002)

2.4. Deliberazione di valutazione di comportamenti

Nel periodo in oggetto la Commissione ha avuto modo di effettuare pochissimi interventi ai sensi dell'art. 13, lett.i) della l. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, per effetto congiunto dell'approssimarsi del periodo estivo, coperto da lunghi intervalli di franchigie e della fine del mandato dei Commissari, che a partire da metà settembre hanno operato in regime di prorogatio limitando i loro interventi alle questioni urgenti.

Ad ogni modo si deve dar conto di una significativa, soprattutto se confermata nei prossimi mesi, inversione di tendenza rispetto alla incidenza in percentuale delle valutazioni negative sul volume complessivo delle valutazioni di comportamento: su sei valutazioni, infatti, soltanto una è stata di **non dar luogo a procedere** (Cassa di Risparmio di Venezia/Rsa Libero/Falcri della Cassa di Risparmio di Venezia S.p.a., **Delibera n. 02/177**; Seduta: 5.9.2002) per buona fede dell'O.S. proclamante, a causa dell'estraneità del personale coinvolto all'attività di sportello, mentre le altre sono state a vario titolo **negative** (Alitalia – Rsa Fit Cisl Settore merci AZ FCO; **Delibera n. 02/173**, Seduta: 5.9.2002 per violazione degli obblighi legali di preavviso e mancata effettuazione delle procedure di raffreddamento; Seap/Ugl Segreteria Regione Puglia, **Delibera n. 02/174**, Seduta: 5.9.2002 per violazione del termine di preavviso, della garanzia delle fasce, del rispetto della regola della c.d. rarefazione soggettiva e procedure di raffreddamento e conciliazione; Enav - Cila/Av, **Delibera n. 02/175**, Seduta: 5.9.2002 per violazione della regola della rarefazione oggettiva ; Sav / Filt-Cgil, Fit-Cisl, Segreterie provinciali di Venezia, **Delibera n. 02/176**, Seduta: 5.9.2002, per violazione dell'art. 2, comma 2, della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificato dalla legge 11 aprile 2000, n. 83; Ospedale Bambino Gesù di Roma/ Cgil-Fp, Cisl-Fps, Uil-Fpl, **Delibera n. 02/179**, Seduta: 12.9.2002 per violazione dell'obbligo di predeterminazione della durata dell'astensione ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990 (come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83).

L'accennata inversione di tendenza potrebbe essere interpretata, infatti, come la naturale conseguenza di una corretta attività di istruzione delle pratiche, che funge utilmente da filtro rispetto alla copiosissima documentazione vagliata in sede di screening.

2.5. Audizioni

Le audizioni tenute dalla Commissione di garanzia nel periodo luglio-dicembre 2002 sono state n. 29, ed hanno principalmente riguardato i seguenti argomenti: 1) procedimenti per presunte violazioni, avviati dalla Commissione di garanzia ai fini della valutazione di cui agli articoli 4, comma 4 *quater* e 13 comma 1, lettera i), della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000; 2) adeguamento degli accordi sui servizi indispensabili da garantire in caso di sciopero alla nuova legge o definizione di nuovi accordi; 3) osservazioni alle proposte di provvisorie regolamentazioni emanate dalla Commissione; 4) chiarimenti ed interpretazioni di accordi, codici di autoregolamentazione, regolamentazioni provvisorie o delibere di indirizzo.

I tentativi di conciliazione tenuti dalla Commissione di garanzia sono stati n. 3, ed hanno riguardato la definizione di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

2.6 Altre attività

2.6.1. Convegni, seminari, ricerche

Durante il periodo preso in esame, le attività di Comunicazione hanno risentito dell'avvicinarsi della scadenza della Commissione.

Significativa, a fini promozionali, è stata la partecipazione della Commissione, con un proprio stand, al Com-pa di Bologna (18-20 settembre 2002)

Il coordinamento di queste iniziative è stato affidato al settore Comunicazione.

PARTE VI

DOCUMENTAZIONE

Accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 nell'ambito dell'area dirigenziale del comparto "Regioni – Autonomie locali" (pos. 13517)

Delibera n. 02/180

Seduta: 25.9.2002

LA COMMISSIONE

In merito al procedimento n. 13517 su proposta del Prof. Pinelli, ha adottato, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

1. che gli enti ed amministrazioni destinatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto "Regioni – Autonomie locali" erogano servizi pubblici essenziali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 146/1990;

2. che ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, questa Commissione "valuta ... l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati";

3. che attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel comparto "Regioni-Autonomie locali" è disciplinata dal Ccnl del 1995, valutato da questa Commissione;

4. che a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è reso necessario un adeguamento delle discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero;

5. che in data 7 maggio 2002 l'Aran ha sottoscritto un accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero nell'ambito dell'area dirigenziale del comparto "Regioni ed Autonomie locali" con le organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali dirigenti, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Cida/Enti Locali, Direr/Direr, Csa e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confedir e Cisl;

6. che, in data 6 giugno 2002, questa Commissione ha inviato il predetto accordo alle organizzazioni degli utenti e dei consumatori di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, al fine di acquisirne il parere come prescritto dall'art. 13, lett. a), legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di quindici giorni per l'invio del predetto parere;

7. che entro il termine predetto è pervenuto il parere favorevole dell'Unione nazionale consumatori;

CONSIDERATO

1. che, per quanto riguarda le determinazioni dei servizi essenziali, delle prestazioni indispensabili e delle modalità di effettuazione degli scioperi l'accordo citato in premessa e allegato alla presente delibera quale parte integrante e sostanziale, risulta sostanzialmente adeguato alla disciplina legislativa ed alla regolamentazione attualmente vigente nel comparto "Regioni – Autonomie locali" del 1995;

2. che, in particolare ai fini della garanzia delle prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero il predetto accordo individua adeguatamente il campo di applicazione e le finalità (art. 1), i servizi pubblici da considerare essenziali, nonché la continuità delle prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati (art. 2), le modalità di individuazione dei contingenti di personale da impiegare in caso di sciopero (art. 3), le modalità di effettuazione degli scioperi con particolare riferimento alla durata, ai tempi delle azioni ed ai periodi di franchigia (art. 4) e le procedure di raffreddamento e di conciliazione (art. 5);

3. che, peraltro non sono state indicate le singole prestazioni, (contenute invece nell'art. 2, comma 2 dell'accordo in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali del personale del comparto "Regioni-Autonomie locali") ma tale mancanza non incide nei contenuti del contratto in quanto i dirigenti non hanno prestazioni specifiche da garantire ma devono assicurare l'esercizio e lo svolgimento della funzione dirigenziale;

4. che in particolare l'articolo 6 prevede che "le disposizioni del presente accordo trovano applicazione anche nel caso di azioni di sciopero proclamate nell'ambito di vertenze concernenti la categoria dei segretari comunali e provinciali, quando agli stessi, sulla base delle vigenti disposizioni e secondo gli atti previsti nell'ordinamento degli enti, siano state conferite funzioni dirigenziali";

VALUTA IDONEO

ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, l'accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per l'area dirigenziale del comparto "Regioni-Autonomie locali", sottoscritto in data 7 maggio 2002 dall'ARAN con le organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali dirigenti, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Cida/Enti Locali, Direr/Direr, Csa e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confedir e Cisl;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Funzione Pubblica, all'ARAN, alle organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali dirigenti, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Cida/Enti Locali, Direr/Direr, Csa e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confedir e Cisl.

DISPONE INOLTRE

la pubblicazione dell'accordo citato in premessa e degli estremi della presente delibera nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000 nel comparto "Regioni – Autonomie locali" (pos. 13567)

Delibera n. 02/181

Seduta: 25.9.2002

LA COMMISSIONE

In merito al procedimento n. 13567, su proposta del Prof. Pinelli, ha adottato, all'unanimità, la seguente delibera.

PREMESSO

1. che gli enti ed amministrazioni destinatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto "Regioni – Autonomie locali" erogano servizi pubblici essenziali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 146/1990;

1. che ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, questa Commissione "valuta ... l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati";

2. che attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel comparto "Regioni-Autonomie locali" è disciplinata dal Ccnl del 1995, valutato da questa Commissione;

3. che a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è reso necessario un adeguamento delle discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero;

4. che in data 7 maggio 2002 l'Aran ha sottoscritto un accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per il personale del comparto "Regioni ed Autonomie locali" con le organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo (Fiadel/Cisal, Fialp/Cisal, Cisas/Fisael, Confail-Unsiau, Confill Enti Locali-Cusal, Usppi-Cuspel-Fasil-Fadel), Dicap-dipartimento enti locali, camere di commercio-polizia municipale (fenal, Snalcc, Sulpm) e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Cisl e Usae, che allegato alla presente delibera ne costituisce parte integrale e sostanziale;

5. che in data 27 giugno 2002 questa Commissione ha valutato il predetto accordo non idoneo limitatamente alla mancata disciplina della continuità del servizio del personale degli asili nido e delle scuole materne, invitando, nel contempo, le parti a modificare l'articolo 3 nel senso indicato in motivazione o a formulare proposte alternative entro 15 giorni dalla ricezione della presente delibera;

6. che in data 20 agosto 2002 è pervenuta dalla Segreteria nazionale della FP/Cgil una lettera di risposta nella quale la predetta organizzazione sindacale chiede un chiarimento in merito alla delibera del 27 giugno 2002, con particolare riferimento agli scioperi dell'intera giornata;

7. che in data 20 agosto 2002 è pervenuta una lettera dell'ARAN, nella quale in risposta alla delibera del 27 giugno 2002 si comunica che, a seguito di una riunione svoltasi con le organizzazioni sindacali, è emerso che l'opportunità di un'audizione con i membri della Commissione;

8. che in data 12 settembre 2002, presso la sede della Commissione di garanzia si è tenuta un'audizione con i rappresentanti dell'ARAN e delle organizzazioni sindacali nel corso della quale è stata rappresentata l'opportunità di prevedere quale misura idonea a garantire il contemperamento degli interessi coinvolti il contingentamento delle ore annue di sciopero del personale impiegato negli asili nido e nelle scuole materne;

CONSIDERATO

1. che, con la deliberazione del 27 giugno 2002, indicata in premessa, questa Commissione ha valutato inidoneo l'accordo in premessa limitatamente alla mancata disciplina relativa alla continuità del servizio del personale degli asili nido e delle scuole materne di cui all'articolo 3 dell'accordo medesimo;

2. che nella medesima delibera questa Commissione aveva evidenziato la necessità di prevedere, che gli scioperi del personale degli asili nido e delle scuole materne, indipendentemente dalla loro durata, potessero coinvolgere solamente la prima e/o l'ultima ora dell'orario di fruizione del servizio da parte dell'utenza;

che tuttavia le organizzazioni sindacali, al fine di garantire il contemperamento degli interessi coinvolti, hanno evidenziato l'opportunità di prevedere, quale misura idonea a garantire il contemperamento degli interessi coinvolti il contingentamento delle ore annue di sciopero del personale impiegato negli asili nido e nelle scuole materne;

3. che tale soluzione trova già applicazione nell'accordo sui servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero relativamente al comparto scuola valutato da questa Commissione con deliberazione n. 285/99 del 22.4.1999;

4. che in data 20 settembre 2002 è pervenuto l'accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto "Regioni-Autonomie locali", sottoscritto in data 19 settembre 2002 dall'ARAN con le organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo (fiadel/cisal, fialp/cisal, cisas/fisael, confail-unsiau, confill enti locali-cusal, usppi-cuspel-fasil-fadel), Dicap-dipartimento enti locali, camere di commercio-polizia municipale (fenal, Snalcc, sulpm) e con le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Cisl e Usae;

5. che l'articolo 4 di tale accordo prevede forme di contingentamento idonee a garantire gli interessi degli utenti con gli interessi del personale impiegato negli asili nido e nelle scuole materne;

6. che tali forme di contingentamento rispondono a quanto richiesto da questa Commissione con la deliberazione del 27 giugno 2002;

VALUTA IDONEO

ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, l'accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per l'area dirigenziale del comparto "Regioni-Autonomie locali", sottoscritto in data 19

settembre 2002 dall'ARAN con le organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo (fiadel/cisal, fialp/cisal, cisas/fisael, confail-unsiau, confill enti locali-cusal, usppi-cuspel-fasil-fadel), Diccip-dipartimento enti locali, camere di commercio-polizia municipale (fenal, Snalcc, sulpm) e conle confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Cisa e Usae;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Funzione Pubblica, all'ARAN, alle organizzazioni sindacali Cgil-fp/Enti locali, Cisl/Fps, Uil/Fpl, Coordinamento Sindacale Autonomo (fiadel/cisal, fialp/cisal, cisas/fisael, confail-unsiau, confill enti locali-cusal, usppi-cuspel-fasil-fadel), DICCIP-Dipartimento enti locali, Camere di commercio-polizia municipale (fenal, Snalcc, sulpm) ed alle confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Cisa e Usae.

DISPONE INOLTRE

la pubblicazione dell'accordo citato in premessa e degli estremi della presente delibera nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Accordo 10 marzo 2003 sulle prestazioni indispensabili da assicurare nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato

Delibera n. 03/103

Seduta: 12.6.2003

FATTO: valutazione dell'accordo 10 marzo 2003 sulle prestazioni indispensabili da assicurare nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato;

DELIBERAZIONE: valutazione d'idoneità dell'accordo 10 marzo 2003, nei sensi di cui in motivazione;

MOTIVAZIONE: idoneità dell'accordo

LA COMMISSIONE

nel procedimento pos. n. 8365 (Ferrovie dello Stato SpA, Organizzazioni Sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie e Sma-Fast-Confsal, Sasmant), su proposta del dott. Figurati, adotta la seguente delibera:

PREMESSO

che questa Commissione, con delibera n. 00/127 del 9 marzo 2000 ha invitato la Società Ferrovie dello Stato SpA e le Organizzazioni Sindacali interessate a stipulare un accordo sulle prestazioni indispensabili da assicurare nel settore del trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato;

che la Società Ferrovie dello Stato SpA, con nota del 2 giugno 2000, prot. 0241, ha comunicato alla Commissione di avere raggiunto, in data 1° giugno 2000, un accordo con le organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Sma-Confsal, Ugl Ferrovie e Sasmant, sui servizi minimi in caso di sciopero nel settore delle Navi Traghetto FF. SS. ed, altresì, un accordo sullo stesso testo contrattuale anche con le Organizzazioni Sindacali Fisast-Cisas e C.S.T.-Cisal;

che nell'accordo del 1° giugno 2000 le parti hanno dato espressamente atto della necessità di rendere compiutamente congruo quest'ultimo - ed anche l'accordo del 23 novembre 1999, al quale il primo strettamente si connette - con il mutato quadro legislativo, come innovato dalla legge n. 83 del 2000;

che la Commissione, con delibera n. 00/227 del 12 ottobre 2000, anche sulla base di tale presa d'atto, ha valutato idoneo tale accordo, invitando le parti stipulanti a rendere conforme l'accordo stesso alle regole ed ai principi di cui alla legge n. 83 del 2000 ed a sottoporre il nuovo testo alla valutazione della Commissione;

che con nota in data 10 marzo 2003, prot. n. D.RI/226 la Società Ferrovie dello Stato SpA ha trasmesso a questa Commissione l'accordo siglato in data 10 marzo 2003 tra il Gruppo FS e l'Agens e le OO. SS. Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie, Sma-Fast-Confasal e Sasmant, relativo ai servizi minimi nel settore delle navi traghetto FS;

che la O.S. CST/Cisal, ancorché non partecipante alle trattative per la definizione dell'accordo citato, ha dichiarato, nella nota 1° aprile 2003 prot. 1754, di avere espresso formale disponibilità a sottoscriverlo;

che la Commissione, conformemente a quanto stabilito dall'art. 13, comma 1, lettera a) della l. n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni ha richiesto, in data 26 marzo 2003, prot. 3695, alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, di esprimere il loro parere sull'accordo del 1° giugno 2000, entro il 5 aprile 2003;

che a tale richiesta hanno risposto, nel termine fissato dalla Commissione, l'Unione Nazionale Consumatori, con nota del 1° aprile 2003, e la Adoc, con nota del 2 aprile 2003, entrambe esprimendo parere favorevole;

CONSIDERATO

che i servizi minimi essenziali dell'accordo del 10 marzo 2003 risultano idonei a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 146/1990, come modificata ed integrata dalla legge n. 83 del 2000;

che, in particolare, Il motivo per il quale l'accordo in oggetto, con riferimento al trasporto ferroviario nella tratta da e per la Sicilia, prevede che siano assicurate le corse delle navi necessarie a garantire il transito dei treni previsti dal punto 4.2.2. dell'accordo sui servizi minimi nel trasporto ferroviario del 23 novembre 2001, e non anche di quelle necessarie a garantire il transito dei treni previsti dal punto 4.2.1. del medesimo accordo del 2001 (ai sensi del quale, "nei giorni feriali devono essere assicurati servizi adeguati nelle fasce di massima utenza dei pendolari (6-9, 18-21), secondo i volumi normalmente offerti a tale settore di utenza."), è stato indicato dalla Società FF.SS., con nota in data 15 aprile 2003 prot. D.RI/397, nel fatto che tra i servizi garantiti ai sensi del citato punto 4.2.1. non sono previsti treni da traghettare sullo stretto di Messina, ed il traffico "pendolare" sullo stretto nell'ambito delle fasce orarie garantite viene assicurato dai mezzi veloci che, in coerenza con quanto previsto nel punto 4.2.1. citato, effettuano il servizio secondo i volumi di traffico normalmente previsti per tale settore di utenza;

che, inoltre, la limitazione delle corse garantite delle "navi bidirezionali" nelle fasce orarie 6-9 e 18-21 nella tratta da e per la Sicilia in ragione di un terzo di quelle program-

mate, trova giustificazione in considerazione del fatto che la garanzia della erogazione del servizio completo durante le fasce è assicurata attraverso la completa operatività del servizio svolto dai “mezzi veloci”, come pure ha precisato la Società F.S., con nota in data 15 aprile 2003 prot. D.RI/397;

VALUTA IDONEO

l'accordo siglato in data 10 marzo 2003 tra il Gruppo FS e l'Agens e le OO. SS. Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie, Sma-Fast-Confasal e Sasmant, relativo ai servizi minimi nel settore delle navi traghetto FS, che si allega alla presente delibera;

DISPONE

la trasmissione della seguente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, alla Società Ferrovie dello Stato, all'Agens, ed alle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie, Sma-Fast-Confasal e Sasmant.

DISPONE

altresì la pubblicazione dell'accordo nella Gazzetta Ufficiale.

Accordo Aran per il personale del comparto Ministeri

La Commissione adotta all'unanimità, su proposta del Prof. Vallebona, la seguente delibera

Delibera n. 03/160

FATTO: valutazione dell'ipotesi di accordo del 16 luglio 2003 tra l'Aran e le Confederazioni sindacali Cgil, Uil, Confasal, Ugl e le Organizzazioni sindacali Fp/Cgil, Fps/Cisl, Uil/Pa, Cisol/Intesa, Confasal/Unsa, Fip, concernente norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di sciopero per il personale del comparto Ministeri

DELIBERA: valutazione d'idoneità dell'ipotesi di accordo del 16 luglio 2003

MOTIVAZIONE: idoneità dell'ipotesi di accordo

LA COMMISSIONE

PREMESSO

1. che attualmente la disciplina dello sciopero del personale dipendente dalle Amministrazioni del Comparto Ministeri è contenuta in una proposta della Commissione adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995, definitivamente integrata con delibera n. 99/28 del 22 aprile 1999;

2. che a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è reso necessario un adeguamento delle precedenti discipline;

3. che in data 23 luglio 2003 è stato trasmesso alla Commissione il testo dell'ipotesi dell'accordo stipulata il 16 luglio 2003 tra l'Aran e le Confederazioni sindacali Cgil, Uil,

Confasal, Ugl e le Organizzazioni sindacali Fp/Cgil, Fps/Cisl, Uil/Pa, Cisal/Intesa, Confasal/Unsa, Flp, concernente la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente dalle Amministrazioni del comparto dei Ministeri;

4. che nella nota di trasmissione del testo inviato alla Commissione l'Aran ha fatto presente l'esclusione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Agenzie Fiscali dal campo di applicazione dell'ipotesi di accordo sicchè sarà necessario introdurre apposite discipline;

5. che con nota del 23 ottobre 2003 la Commissione ha inviato il testo dell'accordo in esame alle organizzazioni degli utenti e dei consumatori di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, al fine di acquisirne il parere, come prescritto dall'art. 13, lett. a), legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di 15 giorni per l'invio del predetto parere;

6. che, entro il termine predetto, è pervenuto il parere favorevole dell'Adoc e dell'Unione Nazionale Consumatori;

CONSIDERATO

1. che l'ipotesi di accordo del 16 luglio 2003 risulta sottoscritta dall'Aran e da un insieme di Organizzazioni sindacali che comprende la maggior parte delle organizzazioni sindacali presenti nel settore;

2. che il testo dell'accordo, coerentemente con il processo di riorganizzazione che ha interessato negli ultimi anni le amministrazioni del comparto dei Ministeri e che ha comportato il trasferimento di funzioni dai Ministeri alle Regioni, agli Enti locali o ad altri enti appositamente costituiti, ha parzialmente modificato la disciplina precedentemente predisposta dalla Commissione nella sua proposta adottata con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995;

3. che ai fini della garanzia delle prestazioni indispensabili il predetto accordo individua adeguatamente i servizi pubblici da considerare essenziali, le prestazioni indispensabili (art. 2) e le modalità di individuazione dei contingenti di personale da impiegare in caso di sciopero (art. 3). Solo con riferimento all'attività giudiziaria la clausola di cui all'art. 2 comma 2 lett. b) dell'ipotesi di accordo deve essere completata da regolamentazioni specifiche per le amministrazioni giudiziarie che prevedano come prestazione indispensabile anche il ricevimento da parte delle cancellerie degli atti in scadenza come già previsto nel settore della giustizia amministrativa dalla Regolamentazione provvisoria approvata con delibera 03/159 del 3 dicembre 2003;

4. che l'accordo prevede le modalità di proclamazione delle astensioni coerentemente con gli obblighi di legge, con la predeterminazione di una durata graduale delle astensioni mediante la previsione, nell'ambito di una stessa vertenza, del limite di 24 ore per la prima azione di sciopero e di 48 ore per le astensioni successive (art. 4 commi 1 e 3), nonché con la previsione di un intervallo minimo di 48 ore da osservarsi tra la conclusione di un'astensione e la proclamazione della successiva (art. 4 comma 3 lett. d);

5. che in base alla delibera n. 03/130 dell'11 settembre 2003 anche l'astensione dal lavoro straordinario è considerata sciopero e deve rispettare quanto disposto da tale delibe-

ra e da ogni altra regola ivi contemplata; sono sottoposte alla disciplina dello sciopero anche le assemblee, con la sola esclusione dell'obbligo di esperimento delle procedure di conciliazione e raffreddamento;

6. che inoltre nell'ipotesi di accordo in esame sono sancite precise regole sul preavviso, sulla revoca dello sciopero e sull'obbligo di comunicazione agli utenti (art. 4 comma 2);

7. che stante quanto previsto dall'art. 2 comma 2 della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, in materia di intervallo tra azione di sciopero e proclamazione dello sciopero successivo e conformemente a quanto precisato dalla Commissione nella delibera di indirizzo (delibera 00/225) pur nel silenzio dell'ipotesi di accordo sul punto, deve intendersi che è fatto divieto di proclamare con un'unica proclamazione più azioni di sciopero e che pertanto ogni proclamazione avrà ad oggetto una sola azione di sciopero;

8. che pur non essendo espressamente previsto il termine entro il quale la revoca deve considerarsi tempestiva e giustificata, tuttavia tale termine è direttamente deducibile dall'interpretazione sistematica dell'art. 2 comma 6 della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000;

9. che infine l'ipotesi di accordo in esame contiene correttamente l'espressa previsione delle procedure di raffreddamento e conciliazione ad integrazione del sistema di relazioni industriali del vigente ccnl; e che, conseguentemente, è prevista un'apposita procedura di conciliazione, da esperire preventivamente rispetto alla proclamazione dello sciopero (art. 5), nella quale si individuano diverse sedi di composizione della controversia, in ragione della dimensione e del livello della controversia medesima; che nel caso di sciopero della carriera prefettizia il tentativo di conciliazione si svolgerà presso il Ministero del Lavoro anche nei casi di controversia locale;

10. che pertanto, con le precisazioni interpretative dei precedenti considerato, l'ipotesi di accordo in esame si pone in linea con le regole della legge 146/1990, così come modificata dalla l. n. 83/2000, sia per quanto riguarda le prestazioni indispensabili sia per quanto concerne gli aspetti procedurali;

VALUTA IDONEA

ai sensi dell'art. 13 comma 1 lett. a) della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, l'ipotesi di accordo del 16 luglio 2003 tra l'Aran e le Confederazioni sindacali Cgil, Uil, Confsal, Ugl e le Organizzazioni sindacali Fp/Cgil, Fps/Cisl, Uil/Pa, Cisl/Intesa, Confsal/Unsa, Flp, riguardante le norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di sciopero per il personale del comparto Ministeri

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro della funzione pubblica, all'Aran, alle Confederazioni sindacali Cgil, Uil, Confsal, Ugl e alle Organizzazioni sindacali Fp/Cgil, Fps/Cisl, Uil/Pa, Cisl/Intesa, Confsal/Unsa, Flp.

Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali

La Commissione adotta a maggioranza, su proposta del Commissario Vallebona, la seguente delibera:

Delibera n. 03/159

LA COMMISSIONE

con riferimento al procedimento pos. 14934

PREMESSO

1. che con nota del 21.11.2002 il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa ha inviato alla Commissione copia del verbale della riunione del 10 giugno 2002, tra la delegazione di parte pubblica rappresentata dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa e le organizzazioni sindacali Cgil FP, Uil PA, FAS/Cisal-FAS, Cisl Fps;
2. che con la predetta nota del 21.11.2002 il Segretariato Generale ha chiesto l'intervento della Commissione a causa del dissenso espresso da alcune organizzazioni sindacali circa la proposta della delegazione di parte pubblica di inserire tra i servizi essenziali anche l'apertura dell'Ufficio ricevimento ricorsi, limitatamente ai ricorsi in scadenza ed ai ricorsi con richiesta di provvedimento cautelare presidenziale;
3. che, pertanto, in data 30 gennaio 2003 e 5 febbraio 2003 la Commissione ha proceduto alle audizioni della delegazione del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa e delle organizzazioni sindacali Cgil/FP, Cisl, Cisl/Fps, Uil.PA;
4. che, con nota del 17 aprile 2003, il Segretariato Generale della Giustizia amministrativa, successivamente all'esito negativo dell'incontro che si è svolto in data 14 aprile 2003 con le parti sindacali per il raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili, ha chiesto alla Commissione di voler adottare una regolamentazione dello sciopero nel settore della giustizia amministrativa;
5. che pertanto in data 22 ottobre 2003 (delibera n. 03/146) la Commissione ha aperto la procedura ex art. 13 comma 1 lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, notificando alle parti interessate la delibera 03/146 riguardante la proposta di regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali;
6. che la proposta in parola è stata notificata alle parti interessate e comunicata altresì con nota del 27 ottobre 2003 alle Organizzazioni dei Consumatori e degli Utenti riconosciute ai sensi della legge n. 281/1998;
7. che sono decorsi i quindici giorni dalla notifica della proposta di provvisoria regolamentazione assegnati dalla legge alle parti per l'invio di osservazioni e che durante tale periodo sono pervenute le osservazioni del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa in data 3 novembre 2003 e dell'organizzazione sindacale Fp Cgil in data 10 novembre 2003;
8. che con lettera del 31 ottobre 2003, l'Unione Nazionale Consumatori ha espresso parere favorevole riguardo alla menzionata proposta;

9. che, in data 27 novembre 2003, si è svolta nel contraddittorio tra le parti l'audizione prevista dalla legge al termine della quale si è dovuto constatare il mancato raggiungimento dell'accordo;

CONSIDERATO

1. che la legge n. 146/1990 all'art. 1 comma 1 lett. a) individua "l'amministrazione della giustizia" come un servizio pubblico essenziale rientrante nel campo di applicazione della legge medesima;

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il personale di segreteria e ausiliario del Consiglio di Stato è contenuta, a livello decentrato nazionale, nel verbale di accordo del 24 gennaio 1996 stipulato tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil;

3. che in occasione della valutazione di idoneità del predetto accordo la Commissione con delibera n. 6 del 2.5.1996, visti anche i relativi pareri delle organizzazioni degli utenti, Unione Nazionale Consumatori e Codacons, ha invitato le parti ad integrare l'intesa raggiunta con l'inserimento tra le prestazioni indispensabili della "ricezione degli atti da presentare a pena di decadenza nel giorno di sciopero";

4. che la revisione di cui al rammentato invito della Commissione non è stata compiuta;

5. che la mancata garanzia in caso di sciopero delle attività connesse alla ricezione di ricorsi in scadenza il giorno dell'astensione compromette il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., in quanto non sussistono rimedi ordinari per sopperire al mancato deposito nel termine previsto dalla legge;

6. che dall'analisi delle osservazioni scritte inviate alla Commissione e dalle argomentazioni espresse dalle parti durante le audizioni previste dall'art. 13 comma 1 lett. a), sono state tratte indicazioni utili che consentono alcune precisazioni della proposta così come formulata nella delibera n. 03/146 del 22 ottobre 2003;

7. che, in particolare si deve confermare la proposta con la precisazione che: a) i servizi indispensabili devono essere assicurati per ogni sede di ufficio giudiziario o sede distaccata senza far riferimento alle concrete articolazioni nei servizi; b) che per i ricorsi da presentare a pena di decadenza in occasione dello sciopero devono intendersi quelli per il quale l'ultimo giorno utile coincide con lo sciopero, senza che assuma rilevanza l'eventuale effettuazione di scioperi durante la decorrenza del relativo termine;

8. che per quanto riguarda l'individuazione delle modalità di erogazione dei servizi minimi e del personale ritenuto strettamente indispensabile si è tenuto conto anche del verbale di accordo del 10 giugno 2002 tra la delegazione di parte pubblica del Consiglio di Stato e le organizzazioni sindacali Fp Cgil e Uil Pa;

9. che per ogni altro aspetto relativo alla disciplina dello sciopero è applicabile la disciplina vigente per il comparto ministeri;

FORMULA

ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 la seguente Regolamentazione provvisoria:

Art. 1

Prestazioni indispensabili

durante l'astensione dovrà essere in ogni caso assicurato un livello di prestazioni compatibile con le finalità di cui all'art. 1 comma 2, lett. e) della legge 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000.

In particolare, presso ogni sede di ufficio giudiziario o sede distaccata, dovranno essere garantiti:

le attività strettamente collegate alla trattazione delle istanze cautelari e ricorsi elettorali;

la ricezione dei ricorsi da presentare a pena di decadenza nel giorno di sciopero;

la ricezione dei ricorsi con richiesta di provvedimento cautelare presidenziale;

il pagamento degli stipendi, delle pensioni e delle indennità sociali

Art. 2

Modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili

Le prestazioni indispensabili saranno assicurate attraverso l'impiego di personale strettamente indispensabile individuato, per numero e qualifica, in ciascuna sede di ufficio giudiziario o sede distaccata, in base alla seguente classificazione:

per la trattazione delle misure cautelari e ricorsi elettorali, un segretario di udienza, un dipendente area B, un addetto al servizio di portierato;

per la ricezione dei ricorsi in scadenza e ricorsi con richiesta di provvedimento cautelare presidenziale, una unità appartenente all'area B;

per il pagamento degli stipendi, delle pensioni e delle indennità speciali, una unità area C, una unità area B;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica, al Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, al Presidente del Consiglio di Stato e alle organizzazioni sindacali Cgil FP, Cisl Fps, Uil PA, FAS Cisl, FLP, Cisl, nonché alle Organizzazioni degli utenti e dei Consumatori di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281;

DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della regolamentazione provvisoria e della presente delibera sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Regolamentazione provvisoria per il settore delle farmacie private – Federfarma-, ai sensi degli artt. 13, comma 1, lett. a), e 2 bis l. n. 146/90, come modificati dalla legge n. 83/2000

Seduta del 17 dicembre 2003

Delibera n. 03/169

FATTO: mancata formulazione del codice di autoregolamentazione per **le farmacie private**.

DELIBERAZIONE: regolamentazione provvisoria.

MOTIVAZIONE: provvisoria regolamentazione della Commissione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000.

LA COMMISSIONE

su proposta del Prof. Tiraboschi

PREMESSO che

con le delibere del 22. 12.1994, del 2.2.1995 del 5.10.1995 e 17.10.1996 la Commissione ha stabilito che il servizio farmaceutico rientra primariamente fra i servizi pubblici considerati essenziali dalla legge, si veda l'art. 1, l. n. 146/90 come modificata dalla legge n. 83/2000 in cui si individuano come servizi pubblici essenziali quelli volti a garantire il godimento del diritto alla persona, costituzionalmente tutelato, alla vita ed alla salute ed all'art. 1.2. lett. b) della medesima legge dove vengono esplicitamente richiamati i servizi volti all'approvvigionamento di beni di prima necessità, tra cui con ogni evidenza, i farmaci;

la Commissione con delibera del 17.9.1992, verb. n. 75 ha valutato idoneo l'accordo nazionale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero stipulato tra la Federazione Italiana Aziende Municipalizzate Centrali del Latte Annonarie e Farmaceutiche (Fiamclaf) e le OO.SS: Nazionali di categoria Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, e UilUcs-Uil il 31.3.1992 applicabile per le farmacie municipalizzate e che resta ancora da definire una regolamentazione dello sciopero per le farmacie private più volte auspicata dalla Commissione;

che con nota del 31 maggio 2000, prot. n. UL-EG/AP/3893, la Federfarma, in rappresentanza delle 16.391 farmacie private convenzionate per il servizio sanitario nazionale, ha richiesto una audizione per dotarsi di un proprio codice di autoregolamentazione effettivamente idoneo a salvaguardare il diritto degli associati a tutelare i propri interessi con il diritto della collettività alla salute, anche se aveva provveduto a inserire nella convenzione farmaceutica nazionale di cui al DPR 8 luglio 1998, n. 371 una disciplina (ritenuta non esaustiva dalla stessa federfarma) contenente la regolamentazione dell'azione dei titolari di farmacie che si astengono dall'erogazione del servizio farmaceutico convenzionato;

in data 12 dicembre 2000 la Federfarmasi è limitata ad inviare in via riservata al Commissario delegato, dopo una audizione tenuta in Commissione in data 4 ottobre 2000 tesa a sollecitare la Federfarma a dotarsi di un codice di autoregolamentazione, una prima informale bozza del codice di autoregolamentazione per i servizi minimi da garantire in caso di sciopero, redatta in sede tecnica da sottoporre, si legge nella nota, all'esame degli organi deliberanti della Federfarma dopo le eventuali indicazioni della Commissione;

il Commissario delegato con lettera del 16 marzo 2001, prot. n. 2386, in relazione alla bozza di autoregolamentazione inviata dalla Federfarma, osservava che ai fini di una valutazione positiva dell'accordo si sarebbe dovuto tener conto quanto meno dei seguenti criteri:

necessità di indicare dettagliatamente la durata dell'astensione che non potrà essere superiore alle due giornate consecutive di chiusura, come è previsto nell'accordo nazionale valido per le farmacie comunali Fiamclaf del 31 marzo 1992;

previsione di una durata non superiore a 15 giorni di astensione per la forma diretta di pagamento;

introduzione di una clausola in cui si specifica che non potranno essere proclamati scioperi in coincidenza con le astensioni dal lavoro delle farmacie comunali;

previsione dell'inclusione di tutti i farmaci c.d. salvavita nell'elenco dei farmaci da garantire in assistenza diretta;

con nota del 21 giugno 2001 prot. n. UE RB/CA 5630, la Federfarma in relazione alla richiesta di chiarimenti, avanzata in via informale dalla Commissione, sui cosiddetti farmaci salvavita ha osservato che il predetto termine "salva vita" attualmente non ha più un concreto significato. Ha precisato, inoltre, che la legge Finanziaria 2001 prevede che i farmaci erogabili nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale vengano inclusi in un unico elenco che sostanzialmente conterrà tutti i farmaci registrati in Italia che abbiano una importante rilevanza terapeutica. Si legge, inoltre, nella comunicazione che nel prontuario terapeutico del Servizio Sanitario Nazionale a decorrere dal 1 luglio 2001 si troveranno i farmaci aggiornati prescrivibili per le terapie di forme morbose di grave pericolosità;

la Commissione, in considerazione di ciò, ha dato incarico ad un esperto di individuare i farmaci di cui bisogna ritenere essenziale l'erogazione in regime di convenzione;

in data 25 luglio 2002 la Commissione ha formulato una proposta ai sensi dell'art. 13, comma 1°, lett. a), l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000 inviata alle parti;

in data 19 settembre 2002 la Commissione con nota prot. n.11047 ha inviato alle associazioni degli utenti la proposta della Commissione per ottenere un parere, come previsto dall'art. 13, lett.a), l. n. 146/90, come modificato dalla l. n. 83/2000;

in data 19 settembre 2002 l'associazione degli utenti Adoc ha espresso parere favorevole sulla proposta;

in data 22 ottobre 2002 Federfarma nazionale ha inviato delle osservazioni sulla proposta della Commissione sostenendo, tra l'altro, che la materia dell'assistenza c.d. indiretta è già regolata dall'art. 16 del DPR, 8 luglio 1998, n. 371 e che le Regioni, seppure attivate da Federfarma, non si sono adoperate per definire l'elenco dei principi attivi di cui al primo comma del richiamato art. 16. Secondo Federfarma, inoltre, la regolamentazione dovrebbe coinvolgere le Asl e le Regioni, sostiene, inoltre, con riferimento all'elenco dei farmaci allegati alla proposta, che esso si palesa del tutto incongruo, in quanto comprende anche farmaci non più in commercio (broncospasmine aerosol 20ml e del Tasmar blist 30 CPR Riv 100 mg) e si riferisce al 38,8 % della spesa nazionale e non al 30% come indicato nella proposta della Commissione ed ha richiesto, infine, una audizione alla Commissione medesima per approfondire alcune tematiche;

Federfarma nel corso dell'audizione tenuta in data 31 ottobre 2002 si è impegnata ad inviare una propria proposta di regolamentazione tenendo conto dei rilievi formulati dalla Commissione;

in data 13 novembre 2002 Federfarma ha inviato una propria proposta di regolamentazione della materia e che, nel medesimo giorno, la Commissione ha incaricato nuovamente un esperto di fornire un parere sull'elenco dei farmaci allegato alla proposta di codice di Federfarma;

che nella proposta di Federfarma l'ipotesi di azione collettiva di sospensione dalla erogazione dei farmaci dispensati in regime di rimborso a carico del SSN, qualora non sia effettuata per finalità di protesta o rivendicazione, ma si renda necessaria a fronte del gravissimo ritardo nei rimborsi da parte delle Asl nei confronti delle farmacie, è esclusa dall'osservanza delle disposizioni contenute nella loro proposta di codice di autoregolamentazione sullo sciopero e ad essa si applicano le norme contenute nel DPR 8 luglio 1998, n. 371. Federfarma ammette, l'azione collettiva di sospensione dalla erogazione dei farmaci dispensati in regime di rimborso a carico del SSN con conseguente richiesta agli utenti del pagamento dei farmaci, che dovranno essere rimborsati dalle Asl secondo le previsioni di legge. L'erogazione dei farmaci dispensati in regime di rimborso a carico del SSN, sarà garantita limitatamente ad una confezione per ricetta, mentre i presidi ospedalieri saranno tenuti ad erogare tutti i farmaci contenuti nell'allegato 2 del D. M. 22.12.2000 pubblicato nella G.U. del 10.1.2001. Riguardo alla durata della sospensione dell'erogazione dei farmaci dispensati in regime di rimborso a carico del SSN non potrà superare la durata di 40 giorni e per le farmacie non di turno la sospensione potrà protrarsi anche oltre. L'intervallo tra una astensione collettiva e la proclamazione della successiva è fissato da Federfarma in cinque giorni;

in data 23.12.2002 Federfarma nazionale ha richiesto una ulteriore audizione alla Commissione ;

nel corso dell'audizione del 21 gennaio 2003 i rappresentanti di Federfarma Nazionale hanno sostenuto che l'elenco dei farmaci allegato al loro codice risulta essere più aggiornato rispetto a quello allegato alla proposta della Commissione in quanto l'elenco di Federfarma si basa sulla tabella della Farmacopea Ufficiale XIa edizione, del settembre 2000. Circa l'art. 16 del DPR 8 luglio 1998, n. 371 la Commissione ha sostenuto di nuovo che l'erogazione di sola morfina, metadone, antiepilettici ed ossigeno attivo, in caso di protesta nella forma dell'assistenza indiretta, non è accettabile in quanto occorre garantire un maggior numero di principi attivi per assicurare una vera tutela dell'utente in caso di astensione. L'audizione si è conclusa con l'impegno preso da Federfarma di inviare entro il 10 febbraio 2003 una modifica alla regolamentazione da loro precedentemente inviata in data 13 novembre 2002, che indichi, a rettifica e modifica di quanto stabilito nel quarto comma dell'art. 1, della loro proposta di codice, quali farmaci vadano erogati agli utenti anche in caso di astensione dalla forma diretta di erogazione del farmaco e quali fasce di cittadini ne debbano usufruire ;

in data 30 gennaio 2003 la Commissione ha inviato una lettera al Ministro della Salute, Prof. Sirchia, per avere delucidazioni ulteriori sull'elenco dei farmaci da considerare indispensabili e da erogare sempre in caso di astensione;

con nota del 5 febbraio 2003, prot. n. GS/dn/67/2003, il Ministro della Salute ha indicato alla Commissione che l'elenco dei farmaci da ritenersi indispensabili sono quello di fascia A contenuti nel Prontuario Terapeutico Farmaceutico Nazionale del 2003 che è stato dal medesimo fornito alla Commissione;

in data 7 febbraio 2003, Federfarma nazionale con nota prot. n. U1-Egap/2713, ha inviato, nel rispetto di quanto concordato nell'audizione del 21 gennaio 2003 la modifica alla loro proposta di codice del 13 novembre 2002, in cui si fissa in 60 giorni la durata massima del ricorso all'assistenza farmaceutica in forma indiretta a fronte del grave ritardo dei pagamenti alle farmacie e si precisa che durante tale forma di astensione collettiva le farmacie garantiranno, limitatamente ad una confezione per ricetta, l'erogazione dei seguenti farmaci: a) farmaci contenenti i principi attivi inclusi nella tabella n. 2. della F.U.; b) farmaci anti-tumorali ed antiblastici; c) farmaci con prezzo al pubblico superiore ad euro 150,00;

in data 11 febbraio 2003 l'esperto incaricato dalla Commissione di valutare la proposta di codice elaborato da Federfarma ha sostenuto che esso (con particolare riferimento all'art. 2, relativo alla erogazione dei farmaci) non trae origine da un criterio razionale e specifico e in definitiva tende a ridurre drasticamente il numero e l'entità economica dei farmaci comunque erogabili in caso di sciopero. In Particolare, osserva l'esperto, che i farmaci inclusi nella tabella n. 2 della F. U. XI edizione, entrata in vigore il 24 settembre 2002, cui federfarma fa riferimento per l'elenco dei farmaci da fornire, rispondono a criteri diversi rispetto a quanto stabilito nella proposta della Commissione e nell'elenco ad essa allegato, la quale si basa sulla individuazione di farmaci per patologie croniche, la cui sospensione anche a brevissimo termine in caso di agitazione delle farmacie potrebbe comportare un aggravamento immediato delle condizioni del paziente. Un criterio suggerito dall'esperto in caso si rendesse necessario operare una distinzione in termini di entità e numeri di farmaci da erogare in caso di sciopero, dovrebbe essere quello di operare sul cut-off del prezzo e non sui criteri e la tipologia dei farmaci;

21. in data 23 ottobre 2003 la Commissione ha sentito in audizione i rappresentanti di Federfarma i quali hanno richiesto una audizione per addivenire ad un codice di autoregolamentazione;

22. la Commissione in data 28 novembre 2003 ha inviato la bozza di provvisoria regolamentazione alle associazioni degli utenti ai sensi dell'art. 13, lett. a), l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 per l'acquisizione parere da parte delle predette associazioni;

23. in data 10 dicembre 2003 con nota prot. n. 44/03 LB l'associazione degli utenti Adoc ha espresso parere favorevole sulla provvisoria regolamentazione e in data 11 dicembre 2003 è pervenuto il parere favorevole sulla medesima da parte dell'associazione degli utenti Unione Nazionale Consumatori;

24. in data 10 dicembre 2003, prot. n. 4722/a4SAN/CP6 è pervenuto il parere della Conferenza delle Regioni in merito alla provvisoria regolamentazione;

CONSIDERATO CHE

1. ai sensi dell'art. 2 *bis* della l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000, le astensioni collettive dalle prestazioni, ai fini di protesta o rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori che incidano sulla funzionalità dei servizi pubblici di cui all'art. 1. della legge medesima, debbono essere esercitate nel rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili di cui al medesimo art. 1, e che a tal fine, la Commissione di garanzia promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contenimento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, della legge medesima;

2. in base agli artt.2, comma 2, della l. n. 83/2000 e 2 *bis* della l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, qualora i predetti codici non siano stati ancora adottati decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 83/2000, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, lettera a) della l. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, delibera la provvisoria regolamentazione;

3. l'interruzione dell'assistenza farmaceutica da parte delle farmacie dovrà essere garantita, analogamente a quanto già avviene nel settore della sanità, conformemente ai servizi erogati nei giorni festivi, pertanto dovrà comunque essere garantita l'apertura delle farmacie di turno in conformità a quanto stabilito dall'Autorità locale;

4. la tipologia di protesta più ricorrente da parte delle farmacie private consiste nell'interruzione della distribuzione dei farmaci in regime di convenzione. Tale modalità di agitazione si manifesta essenzialmente a seguito dei cronici cospicui ritardi nel rimborso che l'Amministrazione regionale è tenuta a fare per i farmaci distribuiti in assistenza diretta dai farmacisti;

5. poiché la materia incide sui diritti fondamentali della persona come il diritto alla vita e alla salute necessita di una uniforme disciplina a livello nazionale;

6. in alcune Regioni le proteste dei farmacisti privati sono giustificate da abnormi ritardi nel rimborso da parte delle Regioni delle ingenti somme anticipate dai farmacisti per conto del S.S.n.;

7. la Commissione è pervenuta, su indicazione del Ministro della Salute prof. Sirchia e del Dott. Nello Martini, Direttore Generale valutazione medicinali e farmacovigilanza del Ministero della Salute, ad una elencazione di farmaci di fascia A contenuti nel prontuario farmaceutico nazionale del 2003;

8. i farmaci inclusi tra quelli garantiti sono stati selezionati secondo i seguenti criteri:

- sono stati previsti farmaci per patologie croniche la cui sospensione anche per brevissimo tempo può comportare un immediato aggravamento delle condizioni cliniche (es.: patologie cardiache, diabete, epilessia, dolore oncologico, asma bronchiale, les, asma severo, broncopneumopatia cronica ostruttiva, parkinson, ecc.);
- non sono stati invece considerati trattamenti sempre rilevanti ma di elevatissimo costo (es.: fattori di coagulazione, GSF, eritropoietina) che in caso di necessità possono essere messi a disposizione dei pazienti dagli ospedali;
- non sono stati parimenti inseriti tra i farmaci garantiti i farmaci neurolettici ed anti-depressivi (in quanto gli stessi possono essere erogati dai Centri di salute mentale) ed i farmaci antiemetici ai pazienti oncologici (erogabili direttamente dai Day Hospital);
- le specialità medicinali effettivamente incluse nella lista dei farmaci garantiti per le cronicità sono stati inoltre selezionati secondo il loro costo, sicchè è stata prevista l'erogazione gratuita a tutti i cittadini per quelli che nel 2001 avevano un costo superiore a lire 50.000, mentre quelli con un costo superiore a lire 10.000 sono inseriti per la erogazione gratuita solo con riferimento alle categorie deboli (esenti ticket per reddito o per età ed esenti per le patologie croniche sopra riportate);
- i farmaci con costo al pubblico inferiore a lire 10.000 nel 2001 sono stati tutti esclusi dalla lista dei farmaci garantiti in assistenza diretta;
- riguardo agli antibiotici sono stati inclusi tutti gli antibiotici di base mentre sono stati esclusi quelli di specifico interesse ospedaliero Glicopetidici-Carbapenemici, che in caso di patologia infettiva acuta e grave il paziente può ricevere nel trattamento ospedaliero;
- sono state escluse dalla lista anche le cefalosporine, che rappresentano il 37% di tutta la spesa per antibiotici, in considerazione del costo elevato e della possibilità di distribuzione diretta da parte delle strutture pubbliche, peraltro i gruppi di antibiotici garantiti (tetraciclina, penicilline, chinolonici, macrolidi, sulfamidici) offrono una risposta terapeutica esauritiva poste dalle patologie infettive di interesse extraospedaliero;

9. in caso di sciopero delle Farmacie convenzionate vengono distribuiti direttamente dagli Ospedali, o comunque dalle strutture pubbliche, secondo quanto indicato nell'allegato 2 del D.M. 22.12.2000, pubblicato nella G.U. del 10.1.2001, i medicinali per i quali, previa eventuale prescrizione su diagnosi e piano terapeutico di Centri specializzati, Università o delle Aziende sanitarie, individuati dalla Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, è prevista la possibilità di distribuzione diretta anche da parte delle strutture pubbliche;

10. che la proposta di codice di federfarma nazionale del 13 novembre 2003 e le successive modifiche allo stesso, del 7 febbraio 2003, ampiamente illustrate nelle premesse, non si ritengono condivisibili in quanto la durata dell'astensione fissata in 60 giorni per il ricorso all'assistenza farmaceutica in forma indiretta appare troppo lungo e appare, altresì, insufficiente il richiamo ai farmaci contenenti i principi attivi inclusi nella tabella n. 2 della F. U. del 24 settembre 2002;

11. i criteri seguiti nella proposta della Commissione del 25 luglio 2002 appaiono, alla luce di tutti gli approfondimenti che si sono svolti in questi mesi, riassunti nel punto n. 8 del considerato, più adatti a garantire una tutela agli utenti in caso di astensione delle farmacie;

12. può tuttavia ritenersi condivisibile una limitata estensione del periodo temporale di astensione nel caso di ricorso all'assistenza farmaceutica in forma indiretta rispetto ai 15 giorni fissati nella proposta della Commissione;

FORMULA

La seguente provvisoria regolamentazione per il settore delle farmacie private – Federfarma-, ai sensi degli artt. 13, comma 1, lett. a), e 2 *bis* l. n. 146/90, come modificati dalla legge n. 83/2000.

Art. 1

(Prestazioni Indispensabili)

1. Si considerano indispensabili ai fini della tutela della salute e della sicurezza della persona le attività di erogazione del farmaco nelle farmacie che restano in servizio durante il periodo di sciopero. A tal fine le parti assicurano l'apertura ed il normale funzionamento delle farmacie di turno in conformità a quanto stabilito dai relativi provvedimenti locali.

2. Al fine di garantire un livello di assistenza farmaceutica compatibile con le finalità di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000, l'astensione collettiva potrà realizzarsi anche nella forma della richiesta diretta del pagamento dei farmaci inclusi nei prontuari terapeutici agli assistiti; in questo caso sarà garantito il normale servizio da parte delle farmacie che erogheranno il medicinale a fronte del pagamento di cui sopra.

3. In assenza di un accordo tra Regioni, Asl, Farmacie private valutato idoneo dalla Commissione, ai sensi della l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, ai fini del contemperamento del diritto di sciopero dei farmacisti e del diritto alla salute del cittadino utente, dovrà, in ogni caso essere garantita dalle farmacie private l'assistenza diretta in regime di convenzione con il servizio sanitario nazionale, limitatamente ad una confezione per ricetta, dei medicinali di cui all'art. 2 che segue.

4. La disposizione di cui al comma che precede trova applicazione a condizione che la Regione effettui il relativo rimborso entro e non oltre mesi sei dalla scadenza del termine per il rimborso dei farmaci che debbono essere comunque erogati ai sensi del successivo art. 2. In caso di inadempimento della Regione alla suddetta condizione, le farmacie potranno sospendere, con esclusione dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2, l'assistenza diretta anche per i medicinali di cui all'art. 2 sino all'adempimento delle Regioni medesime tenuto conto che le Asl sono tenute a rimborsare tempestivamente l'utente del servizio. In quest'ultimo caso le farmacie saranno tenute all'erogazione dei farmaci di fascia A di cui all'art. 16 del

DPR 8 luglio 1998, n. 371 e successive modifiche, limitatamente all'ossigeno terapeutico, morfina, metadone ed antipilettici.

5. Qualora la Regione non effettui il rimborso di cui al precedente comma 4 entro i sei mesi in esso previsti, le associazioni di farmacisti interessate potranno comunicare alla Commissione l'ulteriore ritardo delle Regioni medesime. La Commissione valuterà se ricorrano gli estremi per possibili interventi nell'ambito dei propri poteri.

6. Le specialità farmaceutiche relative alla cura di gravi malattie che sono erogabili dai presidi ospedalieri non sono ricomprese nei criteri di cui all'art. 2.

Art. 2

(Erogazione dei Farmaci)

1. I farmaci che debbono comunque essere erogati gratuitamente a tutti i cittadini sono quelli indicati nell'allegato 1), la cui singola confezione ha un costo superiore a €25,8.

2. I farmaci che debbono comunque essere erogati gratuitamente solo alle fasce deboli (esenti ticket per reddito e per età, esenti per particolari patologie croniche) sono quelli indicati nell'allegato 1), la cui singola confezione ha un costo superiore a €5,16.

3. La predette elencazione dei farmaci, comunque contenuta nel prontuario farmaceutico nazionale del 2003, sarà soggetta a periodici aggiornamenti come disposto dalla Direzione Generale competente presso il Ministero della Salute e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

Art. 3

(Preavviso e durata)

1. In caso di astensione collettiva dovrà essere rispettato un termine legale minimo di preavviso non inferiore a 10 giorni.

2. L'astensione collettiva all'inizio di ogni vertenza non potrà superare la durata di una giornata; quelli successivi relativi alla stessa vertenza non potranno superare le 48 ore. Gli scioperi di durata inferiore alla giornata lavorativa si svolgeranno in un unico periodo di ore continuative non superiore alle 8.

3. L'astensione della forma diretta di pagamento non potrà superare la durata di 35 giorni

Art. 4

(Intervallo e revoca)

1. Tra una astensione collettiva e la proclamazione della successiva dovrà essere assicurato un intervallo minimo di almeno sette giorni.

2. La revoca dell'astensione collettiva deve essere comunicata agli organi di stampa ed all'utenza almeno 48 ore prima della data dell'astensione collettiva. Il predetto termine può essere ridotto solo in presenza di una giustificata ragione.

Art. 5

(Minimi di servizio)

Le attività di dispensa dei farmaci di cui all'art. 1 saranno garantite con il normale organico delle farmacie.

Art. 6

(Esclusione delle azioni di lotta)

L'astensione collettiva non sarà proclamata nei seguenti periodi:
dal 20 dicembre al 6 gennaio;
nella settimana che precede e quella che segue le festività pasquali;
dal 10 al 20 agosto;
nei cinque giorni che precedono e che seguono le consultazioni elettorali europee, nazionali, referendarie, regionali, provinciali e comunali per i rispettivi ambiti territoriali ;
nelle giornate di festività locali;
in caso di coincidenza con le astensioni delle farmacie municipalizzate;
le astensioni collettive di qualsiasi genere, dichiarati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi in caso di epidemie e/o altri avvenimenti eccezionali di particolare gravità, dichiarati dalle autorità competenti, tali da richiedere immediatamente la ripresa immediata del servizio;

Allegato 1**FARMACI DA EROGARE IN CASO DI SCIOPERO
DELLE FARMACIE CONVENZIONATE****CATEGORIE TERAPEUTICHE****PRINCIPI ATTIVI****A10A –INSULINE**

Insulina ad Azione Intermedia

Insulina ad Azione Lenta

Insulina ad Azione Rapida

Insulina Aspartato

Insulina Lispro

Insuline ad Azione Intermedia e ad Azione Rapida in Associazione

B01AB -EPARINE NON FRAZIONATE

Eparina Calcica

Eparina Sodica

B01AC –ANTIPIASTRINICI

Ticlopidina

C01B –ANTIARITMICI

Amiodarone

Chinidina

Disopiramide

Flecainide

Mexiletina

Propafenone

C01D –ANTIANGINOSI

Isosorbite Dinitrato

Sosorbide Mononitrato

Nitroglicerina

Pentaeritritile Tetranitrato

C02 - ANTIADRENERGICI CENTRALI

Clonidina

Doxazosin

Terazosina

Urapidil

C03 –DIURETICI

Butizide + Potassio Canrenoato
Canrenone
Etozolina
Furosemide
Furosemide + Spironolattone
Indapamide
Metolazone
Piretanide
Potassio Canrenoato

C07A - BETABLOCCANTI NON IN ASSOCIAZIONE

Acebutololo
Atenololo
Betaxololo
Bisoprololo
Carvedilolo
Celiprololo
Indenololo
Labetalolo
Metoprololo
Nadololo
Nebivololo
Propranololo
Sotalolo
Timololo

C08 - CALCIO ANTAGONISTI

Amlodipina
Diltiazem
Felodipina
Gallopamile
Isradipina
Lacidipina
Lercanidipina
Manidipina
Nicardipina
Nifedipina
Nisoldipina
Nitrendipina
Verapamile

C09AA - ACE-INIBITORI NON IN ASSOCIAZIONE

Benazeprile
Captoprile
Cilazapril
Del aprile
Enalapril
Fosinopril
Lisinopril
Moexipril
Perindopril
Quinapril
Ramipril
Spirapril
Trandolapril
Zofenopril

C09CA - SARTANI NON IN ASSOCIAZIONE

Candesartan Cilexetil
Eprosartan
Irbesartan
Losartan
Telmisartan
Valsartan

H02 - CORTICOSTEROIDI SISTEMICI

Betametasone
Flucortolone
Idrocortisone
Metilprednisolone
Triamcinolone Acetonide
Tiamazolo

J01A - TETRACICLINE

Minociclina

J01C - PENICILLINE

Amoxicillina
Amoxicillina + Acido Clavulanico
Ampicillina
Ampicillina + Sulbactam
Bacampicillina
Flucloxacillina
Piperacillina

Piperacillina + Tazobactam
Ticarcillina + Acido Clavulanico

J01F - MACROLIDI E LINCOSAMIDI

Azitromicina
Claritromicina
Clindamicina
Eritromicina Etilsuccinato
Fluritromicina
Josamicina
Lincomicina
Midecamicina
Miocamicina
Rokitamicina
Roxitromicina
Spiramicina

J01G - AMINOGLICOSIDI

Amikacina
Netilmicina
Tobramicina

J01M - CHINOLONICI

Acido Nalidixico
Acido Pipemidico
Acido Piromidico
Cinoxacina
Ciprofloxacina
Enoxacina
Levofloxacina
Lomefloxacina
Moxifloxacina
Norfloxacina
Ofloxacina
Pefloxacina
Rufloxacina

L - ANTINEOPLASTICI E IMMUNOMODULATORI

Aminoglutetimide
Anastrozolo
Bicalutamide
Busulfano
Ciclofosfamide

Ciclosporina
Clorambucile
Estramustina
Exemestane
Flutamide
Formestano
Idarubicina
Idroxicarbamide
Letrozolo
Medrossiprogesterone
Megestolo
Melfalan
Mercaptopurina
Metotrexato
Procarbazina
Tamoxifene
Tegafur
Tioguanina
Toremifene
Tretinoina

N02A - ANALGESICI OPPIACEI

Buprenorfina
Morfina Cloridrato
Morfina Solfato

N03 - ANTIEPILETTICI

Carbamazepina
Etosuccimide
Felbamato
Gabapentina
Lamotrigina
Levetiracetam
Tiagabina
Topiramato
Valproato di Magnesio
Valproato di Sodio
Valpromide
Vigabatrìn

N04 - ANTIPARKINSON

Apomorfina Cloridrato
Biperidene

Bornaprina
Bromocriptina
Levodopa
Levodopa + Benserazide
Levodopa + Carbidopa
Lisuride
Pergolide
Pramipexolo
Ropinirolo
Tolcapone

R03 –ANTIASMATICI

Acido Cromoglicico
Aminofillina
Bamifillina
Beclometasone
Budesonide
Clenbuterolo
Fenoterolo
Flunisolide
Fluticasone
Formoterolo
Ipratropio Bromuro
Nedocromil
Ossitropio Bromuro
Procaterolo
Reproterolo
Salbutamolo
Salmeterolo
Teofillina
Terbutalina

AVVERTE

che la provvisoria regolamentazione è vincolante ai sensi dell'art. 2, comma 3, l. n. 146/90, come modificata dalla l. n. 83/2000;

che come previsto dalla l. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, in caso di inosservanza delle disposizioni contenute nella provvisoria regolamentazione ed in ogni altro caso di violazione dell'art. 2 comma 3 della legge medesima si applicheranno le sanzioni previste dall'art. 4, comma 4 della stessa legge. Resta fermo, altresì, quanto previsto dall'art. 4, comma *ter* della stessa l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000;

DISPONE

la notifica alla Federfarma Nazionale, nonché la trasmissione della presente delibera ai presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministero della Salute.

Delibera di indirizzo sulla adesione delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali a scioperi generali

Delibera n. 03/134

Seduta: 24.9.2003

LA COMMISSIONE

PREMESSO

1. che il tema delle modalità di partecipazione allo sciopero generale delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali è da tempo all'attenzione della Commissione di garanzia;

2. che detto tema ha acquisito peculiare rilevanza dopo l'entrata in vigore della l. 83/2000, che ha introdotto gli obblighi dell'intervallo minimo da rispettare tra diverse azioni di sciopero e del preventivo esperimento di procedure di raffreddamento e conciliazione;

3. che la Commissione di garanzia, in assenza di espliciti riferimenti legislativi, si è trovata nella necessità di valutare se, tenuto conto della peculiarità sul piano sociale e delle relazioni sindacali del fenomeno dello sciopero generale, la disciplina di legge trovi applicazione anche all'azione collettiva proclamata da una o più confederazioni sindacali dei lavoratori, coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato;

4. che la Commissione di garanzia ha adottato primi indirizzi interpretativi in materia con delibera n. 01/152 del 5-10-2001, i quali, anche a seguito di formali contatti con le confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative, sono stati ulteriormente precisati con il proprio "avviso" del 11-4-02;

5. che detti indirizzi, peraltro, hanno lasciato irrisolti alcuni problemi emersi anche in occasione degli scioperi generali proclamati negli ultimi dodici mesi;

6. che, nell'affrontare detti problemi, questa Commissione ha preliminarmente ritenuto che, in via di principio, l'adesione allo sciopero generale delle categorie che erogano servizi pubblici essenziali, come si evince anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 276 del 10-6-93, non può considerarsi estranea alla disciplina di cui alla l. n. 146/1990 e successive modificazioni, tenuto conto che i diritti della persona costituzionalmente tutelati possono essere pregiudicati da qualsiasi sciopero a prescindere dal tipo di pretesa e dall'ampiezza dell'astensione;

7. che questa Commissione ha successivamente incontrato, su loro richiesta, i rappresentanti di alcune organizzazioni sindacali interessate agli scioperi sopra indicati;

8. che, atteso il carattere interlocutorio di detti incontri ed al fine di garantire certezza nei comportamenti da seguire da parte delle organizzazioni sindacali di categoria aderenti

allo sciopero generale, nonché al fine di assicurare il miglior contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati, la Commissione, nel luglio scorso, ha predisposto una bozza di indirizzi interpretativi inviata, per osservazioni, alle confederazioni presenti nel CNEL;

9. che, successivamente, la Commissione ha incontrato le confederazioni che ne hanno fatto richiesta;

10. che, all'esito di detti incontri e tenuto conto delle osservazioni in quella sede formulate, nonché delle prassi seguite dalle organizzazioni sindacali, la Commissione ritiene di dover integrare gli indirizzi interpretativi di cui alle decisioni del 5-10-01 e dell'11-4-02;

FORMULA

all'unanimità i seguenti indirizzi interpretativi:

1. le organizzazioni delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali, nell'atto di adesione a uno sciopero generale, proclamato da una o più confederazioni, devono rispettare le indicazioni previste nell'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990 e successive modifiche e nei relativi accordi o regolamentazioni provvisorie, salva l'ipotesi in cui dette indicazioni siano già contenute in forma adeguata nella proclamazione a livello confederale;

2. sia la proclamazione della confederazione o delle confederazioni che l'adesione delle organizzazioni di categoria devono rispettare il termine di preavviso;

3. la proclamazione e le adesioni, attesi i motivi dello sciopero, non devono essere precedute dal ricorso alle procedure di raffreddamento e conciliazione;

4. allo sciopero in oggetto, fermo restando l'obbligo di assicurare le prestazioni indispensabili, non si applica il limite della durata massima della prima astensione previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria;

5. per quanto riguarda gli intervalli minimi tra azioni di sciopero:

a) nel caso di "rarefazione soggettiva" (quando gli scioperi che non rispettano l'intervallo minimo sono proclamati nell'ambito della stessa o delle stesse confederazioni) la Commissione provvederà all'indicazione immediata ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge 146/90, al fine di consentire una nuova formulazione della proclamazione e delle adesioni tale da assicurare il rispetto di detto intervallo;

b) nel caso, invece, di "rarefazione oggettiva" (quando cioè la questione dell'intervallo minimo si pone in relazione a proclamazioni da parte di altre confederazioni o di organizzazioni non aderenti alla o alle confederazioni proclamanti), la Commissione si riserva di valutare, al fine della eventuale adozione dei provvedimenti di cui al citato art. 13, se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto del possibile impatto delle astensioni collettive;

c) in ogni caso, si farà riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi, senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nella regolamentazione di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente.

