

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

Relazione  
sull'attività della Commissione

1° ottobre 2001 - 31 luglio 2002

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
ROMA 2002



## LA COMMISSIONE

### **Presidente:**

Prof. GINO GIUGNI

### **Vice presidente:**

Prof. GIULIO PROSPERETTI

### **Commissari:**

Prof.ssa MARIA VITTORIA BALLESTRERO

Prof. GIAN PRIMO CELLA

Prof.ssa LUISA GALANTINO

Prof. GIORGIO GHEZZI

Prof. SERGIO MAGRINI

Prof. CESARE PINELLI

Prof. FRANCESCO SANTONI

Redazione curata da  
Maria Vittoria Ballestrero e Giulio Prosperetti

La Parte I è stata curata dai singoli Commissari.

La Parte II è stata curata da Gabriella d'Aloja (§ 1.1), Antonino Cangialosi (§ 1.1), Stefano Mignogna (§1.2), Valeria Sgrò (§ 1.3), Maurizia Pierri (§ 2), Marianna Scaglione (§ 2.3).

La Parte III, *Analisi dei settori*, è stata curata da Caterina Catanoso, Paola Ferrari, Valentina Fratini, Maria Rita Iorio, Carmen La Macchia, Carlo Laudo, Emilio Manganello, Maria Paola Monaco, Carlo Notarmuzi, Giovanni Pino, Marianna Scaglione, Rossella Sciotti, Valeria Sgrò.

La Parte VI, *Accordi, codici di autoregolamentazione, proposte e regolamentazioni provvisorie*, è stata curata da Mauro Di Peso e Francesco Velluzzi.

La collazione e la trascrizione dei testi è stata curata da Elisabetta Giove ed Anna Piermarocchi.

# Indice

## RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

### Parte I

L'ESPERIENZA DELLA SECONDA COMMISSIONE NELLA RIFLESSIONE DEI SUOI COMPONENTI .....	9
<b>Introduzione</b>	
di <i>Gino Giugni</i> .....	9
<b>La rarefazione degli scioperi. Le regole legali e la loro applicazione</b>	
di <i>Maria Vittoria Ballestrero</i> .....	11
<b>La prima applicazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione</b>	
di <i>Gian Primo Cella</i> .....	19
<b>L'astensione dei lavoratori autonomi</b>	
di <i>Luisa Galantino</i> .....	23
<b>Sciopero dei magistrati e "sciopero" degli avvocati</b>	
di <i>Giorgio Ghezzi</i> .....	36
<b>Lo sciopero con prestazioni indispensabili ridotte</b>	
di <i>Sergio Magrini</i> .....	45
<b>Regolazione ed attuazione delle regole nell'attività della Commissione di Garanzia</b>	
di <i>Cesare Pinelli</i> .....	50
<b>L'evoluzione dello sciopero virtuale nei servizi pubblici essenziali</b>	
di <i>Giulio Prosperetti</i> .....	53
<b>L'esercizio del potere sanzionatorio della Commissione di Garanzia</b>	
di <i>Francesco Santoni</i> .....	61

### Parte II

RESOCONTO DELL'ULTIMO ANNO DI ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE .....	69
<b>1. L'attività interna</b> .....	69
1.1 La comunicazione .....	69
1.2 Il sistema informativo .....	70
1.3 Il contenzioso .....	71
<b>2. L'attività deliberativa</b> .....	80
2.1 Delibere interpretative e di indirizzo .....	80
2.2 Pareri .....	80
2.3 Interventi preventivi .....	84
2.4 Valutazione di accordi .....	93
2.5 Valutazione di codici di autoregolamentazione .....	93
2.6 Proposte .....	94
2.7 Regolamentazioni provvisorie .....	94
2.8 Delibere di valutazione di comportamenti .....	94
2.9 Altre attività .....	95
2.10 Relazioni ai presidenti delle Camere ex art.13 lett. m) .....	96

### Parte III

ANALISI DEI SETTORI .....	97
<b>1. Beni di prima necessità</b> .....	97
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	97
1.2. Valutazioni ex art. 13, lett. a), 1. n. 146/90 .....	97
1.3. Valutazioni ex art. 13, lett. d), 1. n. 146/90 .....	98
1.4. Valutazioni ex art. 13, lett. i), 1. n. 146/90 .....	98
<b>2. Comunicazioni</b> .....	98
2.1. Servizio postale ed agenzia di recapito .....	98
2.2. Servizio radiotelevisivo pubblico .....	101
2.3. Telecomunicazioni .....	102
<b>3. Credito</b> .....	103
3.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza dei conflitti .....	103
3.2 Attività consultiva .....	103
<b>4 Energia</b> .....	104
<b>5 Giustizia</b> .....	105
<b>6 Igiene urbana</b> .....	108
<b>7 Ministeri</b> .....	109
<b>8 Regioni, enti locali, case di riposo, iacp</b> .....	111
8.1 Enti locali territoriali .....	111
8.2 Camere di Commercio, case di riposo e centri di accoglienza per minori, anziani e non abbienti .....	113
8.3 Enti pubblici non economici .....	113
8.4 Osservazioni conclusive .....	114
<b>9 Sanità</b> .....	114
<b>10 Scuola</b> .....	117
<b>11 Trasporti</b> .....	118
11.1 Trasporto aereo .....	118
11.2 Trasporto ferroviario .....	119
11.3 Trasporto urbano ed extraurbano .....	122
11.3.1 Conflittualità, cause di insorgenza dei conflitti ed interventi preventivi ai sensi dell'art. 13, lett. d) .....	122
11.3.2 Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili formulata dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002 (pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70) .....	124
11.3.3 Valutazione degli accordi ai sensi dell'art. 13 lett. a) .....	126
11.3.4 Valutazioni ai sensi dell'art. 13 lett. i) e principi generali espressi in occasione delle stesse .....	127
11.3.5 Pareri espressi dalla Commissione .....	127
11.4 Servizio taxi .....	128
11.5 Trasporto marittimo .....	128
11.5.1 La regolamentazione delle procedure e le prestazioni indispensabili .....	128
11.5.2 Attività consultiva .....	129
11.5.3 Interventi in occasione degli scioperi .....	130
<b>12 Università e ricerca</b> .....	130

**Parte IV****APPENDICE**

<b>Elenco degli accordi, codici, proposte e provvisorie regolamentazioni:</b> .....	131
<b>SANITÀ</b>	
1. Codice di autoregolamentazione dei medici di famiglia convezionati con il S.S.N. (delibera n. 02/136 del 04.07.2002).....	132
<b>IGIENE PUBBLICA</b>	
1. Accordo per il settore pulizie del 15.01.2002 (delibera n. 02/22 del 07.02.2002) .....	135
<b>SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO</b>	
1. Provvisoria regolamentazione circolazione e sicurezza stradale (delibera n. 01/112 del 04.10.2001).....	140
<b>BENI DI PRIMA NECESSITÀ</b>	
1. Proposta di regolamentazione farmacie private (delibera n. 02/153 del 25.07.2002).....	145
<b>ENERGIA</b>	
1. Accordi settore Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario del 18.06.2001 (delibera n. 01/161 del 20.12.2001).....	152
<b>GIUSTIZIA</b>	
1. Codice di autoregolamentazione Associazione Magistrati Corte dei Conti del 24.05.2002 (delibera n. 02/105 del 6.6.2002).....	155
2. Codice di autoregolamentazione (integrazione) Unione Nazionale Giudici di Pace del 20.3.2002 (delibera n. 02/95 del 23.5.2002).....	156
3. Proposta di regolamentazione degli Avvocati (delibera n. 02/94 del 23.5.2002).....	158
4. Provvisoria regolamentazione degli Avvocati (delibera n. 02/137 del 4.7.2002).....	164
<b>TRASPORTI URBANI/EXTRAURBANI</b>	
1. Proposta di regolamentazione servizio taxi (delibera n. 01/111 del 4.10.2001).....	171
2. Provvisoria regolamentazione servizio taxi (delibera n. 02/11 del 24.1.2002).....	174
3. Proposta di regolamentazione per il settore del trasporto locale (delibera n. 01/123 del 8.11.2001).....	177
4. Provvisoria regolamentazione per il settore del trasporto locale (delibera n. 02/13 del 31.1.2002).....	184
<b>TRASPORTO FERROVIARIO</b>	
1. Proposta di regolamentazione per il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario (delibera n. 02/106 del 6.6.2002).....	192

**TRASPORTO MARITTIMO**

1. Accordo del 14.12.2001  
delibera n. 02/27 del 14.2.2002). . . . . 194

**TRASPORTO AEREO**

1. Accordo per i piloti dipendenti da imprese elicotteristiche esercenti il trasporto aereo  
non di linea del 21.5.2002  
(delibera n. 02/170 del 25.7.2002). . . . . 194

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

1. Provvisoria regolamentazione nel settore del servizio postale  
(delibera n. 02 /37 del 7.3.2002) . . . . . 198
2. Accordo personale tecnico e amministrativo R.A.I. del 22.11.2001  
(delibera n. 02/12 del 24.1.2002). . . . . 204
3. Proposta di regolamentazione per il settore delle telecomunicazioni  
(delibera n. 02/107 del 6.6.2002); . . . . . 207
4. Provvisoria regolamentazione per il settore delle telecomunicazioni  
(delibera n. 02/152 del 25.7.2002). . . . . 211

**FUNZIONE PUBBLICA**

1. Accordo personale non dirigente del comparto enti pubblici non economici  
del 13.3.2002  
(delibera n. 02/115 del 20.6.2002). . . . . 217



## PARTE I

### L'ESPERIENZA DELLA SECONDA COMMISSIONE NELLA RIFLESSIONE DEI SUOI COMPONENTI

#### INTRODUZIONE

*di Gino Giugni*

L'argomento della disciplina del diritto di sciopero, prevista da un sobrio articolo della Costituzione, si è articolato in una previsione legislativa (legge n. 146/1990) che per la prima volta ha introdotto nel nostro ordinamento una disciplina legale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, attribuendo alla Commissione di garanzia il ruolo di garante dell'attuazione dei precetti normativi.

La legge di riforma n. 83/2000 ha definitivamente posto la Commissione stessa come centro di gravità dell'intera disciplina legislativa, tanto che oggi non vi è alcun percorso di svolgimento del conflitto collettivo – anteriore, contestuale o successivo alla proclamazione dello sciopero ed allo sciopero stesso – che si sottragga ai suoi diversi poteri di intervento.

Pertanto se la recente innovazione legislativa non ha modificato sostanzialmente la struttura e la natura della Commissione medesima, ne ha però consolidato e rafforzato, in modo significativo, i poteri e le funzioni, esaltandone il ruolo di centralità nel sistema regolatorio che pure era presente, ma con limitati strumenti applicativi, nella legge n. 146 del 1990.

La Commissione, pienamente consapevole del rafforzamento che la legge ha introdotto nei suoi poteri, è passata da una fase in cui la sua iniziativa rimaneva per lo più limitata a mettere in grado le parti di predisporre le discipline negoziali in maniera corretta e coerente alle prescrizioni normative – senza peraltro poter intervenire, applicando sanzioni, nei confronti dei soggetti che non avessero adempiuto agli obblighi che la legge imponeva – ad una dimensione di Organo di garanzia, dotato di compiti e poteri particolarmente stringenti. Tra questi va segnalata la possibilità di rivolgere ai soggetti sindacali proclamanti, indicazioni preventive (ex art. 13 comma 1, lett. *d*) per rilevare eventuali violazioni della normativa.

Ma tra le funzioni attribuite alla Commissione dalla recente disciplina legislativa vengono in considerazione anche quelle relative al potere di porre regole attraverso l'emanazione della provvisoria regolamentazione, di sorvegliarne l'applicazione, di sanzionarne l'osservanza.

Pertanto nel vecchio sistema disciplinato dalla legge n. 146/1990, la Commissione ha dovuto affrontare dapprima il problema della effettività di un regime sanzionatorio, limitandosi a monitorare la reale applicazione delle sanzioni ed a sviluppare una vasta propria "giurisprudenza", che però ha favorito l'adesione delle organizzazioni sindacali a comportamenti sempre più rispettosi delle specifiche discipline di settore.

Nel sistema delineato dalla legge n. 83/2000 le indicazioni preventive, effettuate per il tramite dei nuovi poteri attribuiti alla Commissione, hanno esaltato il valore di prevenzione del conflitto ed hanno reso marginali i comportamenti illegittimi dei sindacati, essendosi verificata una spontanea adesione dei soggetti proclamanti agli inviti ed alle indicazioni della Commissione.

Tuttavia anche a seguito del processo di innovazione introdotto dalla recente disciplina la conflittualità non è improvvisamente scomparsa ma si è andata consolidando l'efficacia di quel meccanismo di contemperamento tra diritti che ha ispirato la legge 146/1990 e i suoi dodici anni di esperienza applicativa.

Si continua a scioperare, ma gli scioperi vengono effettuati secondo modalità sempre più aderenti alla disciplina di legge, proprio perché ogni eventuale violazione è segnalata tempestivamente e sistematicamente.

La massiccia e sistematica attività di indicazione preventiva ha dunque permesso alla Commissione di attenuare l'esercizio dei poteri repressivi e sanzionatori di cui è titolare. Con la conseguenza che le sanzioni, fino ad oggi applicate, hanno riguardato lievi illegittimità, per le quali la Commissione stessa si è dovuta limitare alla irrogazione delle sanzioni minime previste dalla legge.

Se pertanto si deve esprimere soddisfazione per il raggiunto livello di applicazione della disciplina legislativa con riguardo all'attività preventiva che ha garantito, in molti casi, l'osservanza delle regole relative alle prestazioni minime indispensabili, al preavviso ed alle procedure preventive, ciò che ha maggiormente interessato la Commissione sul piano dei comportamenti sindacali è stato l'eccessivo affollamento degli scioperi a seguito dei quali si è resa necessaria l'elaborazione di stringenti regole sulla rarefazione oggettiva degli stessi, in applicazione della riforma del 2000.

In quest'ottica la Commissione ha rinnovato, alla luce delle nuove regole imposte dalla legge n. 83/2000, anche in materia di conciliazione preventiva, tutti i principali accordi già precedentemente valutati ed ha altresì regolato altri settori precedentemente sprovvisti di specifica regolamentazione, così come ne è dato analiticamente conto nella presente relazione.

Ciascuno dei miei colleghi ha ripercorso, sotto diversi angoli di visuale, il cammino di questi anni, rappresentando, in un esauriente quadro ricostruttivo, le poliedriche esperienze delle quali la Commissione è stata protagonista dal 1996 ad oggi.

Nei saggi che seguono si possono leggere le specificità degli apporti dei Commissari che individualmente ringrazio per la preziosa collaborazione data, in questi anni, all'azione della Commissione.

## LA RAREFAZIONE DEGLI SCIOPERI. LE REGOLE LEGALI E LA LORO APPLICAZIONE

di Maria Vittoria Ballestero

1. Tra le maggiori novità contenute legge n. 83/2000, che a dieci anni di distanza è intervenuta a modificare la legge n. 146/1990, colmandone le più vistose lacune, è l'imposizione di una serie di misure dirette a decongestionare il ricorso allo sciopero nei conflitti che interessano servizi pubblici essenziali.

Si inserisce in quest'ottica la previsione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione dei conflitti, obbligatorie e preventive rispetto alla proclamazione degli scioperi. L'obbligo, che ha natura insieme procedurale e sostanziale, impone ad ambedue le parti un cambiamento, oltre che di prassi, anche di mentalità. La "risorsa" sciopero risulta ora utilizzabile nei conflitti che interessano i pubblici servizi essenziali solo come *extrema ratio*, quando sia fallita ogni possibilità di trovare una soluzione concordata della controversia. Non dovrebbe perciò accadere che lo sciopero sia proclamato da un'organizzazione sindacale solo per affermare la propria esistenza e per potere perciò stesso sedere al tavolo delle trattative. Così come non dovrebbe accadere che le amministrazioni o le imprese rifiutino l'incontro con le organizzazioni sindacali, o le convochino solo alla vigilia dell'effettuazione di uno sciopero, quando ormai è troppo tardi per trovare una soluzione pacifica del conflitto. Il condizionale pare tuttavia necessario: l'esperienza di questi due primi anni di applicazione della legge n. 83/2000 ci dice che stenta ancora a farsi strada un uso delle procedure coerente alle intenzioni del legislatore.

Alla regola che impone l'esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, si aggiunge un'altra regola sull'uso corretto della "risorsa" sciopero, non meno innovativa, anche se già presente nelle proposte e nella "giurisprudenza" della Commissione, nonché negli accordi recentemente stipulati nel settore dei trasporti prima dell'entrata in vigore della nuova legge (dal c.d. patto Treu, all'accordo sul trasporto urbano ed extraurbano, all'accordo delle ferrovie). La regola è che lo sciopero, una volta proclamato, deve essere effettuato: la revoca spontanea di uno sciopero di cui l'utenza sia già stata informata costituisce infatti una "forma sleale di azione sindacale" suscettibile di valutazione negativa da parte della Commissione di garanzia (e dunque sanzionabile dalla Commissione medesima). La revoca dello sciopero è ovviamente "giustificata", quando interviene per raggiunto accordo con la controparte, oppure perché i soggetti proclamanti accolgono l'invito della Commissione o dell'autorità amministrativa a differire lo sciopero, ovvero subiscono un'ordinanza di precettazione che ne impone la cancellazione. Ciò che la legge vieta ai sindacati è di sfruttare opportunisticamente l'effetto annuncio, facendo appunto ricorso al meccanismo della proclamazione dello sciopero e della successiva revoca all'ultimo minuto, largamente sperimentato in quei settori (trasporti in primo luogo) nei quali per produrre il danno al datore di lavoro e il pregiudizio degli utenti è sufficiente la proclamazione dello sciopero. Insomma il legislatore vuole che per ottenere l'effetto dello sciopero i lavoratori ne paghino il prezzo in termini di perdita della retribuzione relativa all'astensione dal lavoro. Anche questo è un modo indiretto, ma non meno drastico dell'imposizione delle procedure preventive, per "deflazionare" il ricorso allo sciopero: se lo sciopero è di necessità costoso, i sindacati – sembra aver pensato il legislatore – non potranno proclamarlo con la frequenza attuale, perché non potranno chiedere ai lavoratori di sopportarne il costo se non per ragioni davvero serie.

Se le procedure preventive e il divieto di revoche ingiustificate e intempestive costituiscono modi indiretti per limitare il ricorso allo sciopero, una misura di "deflazione" diretta è rappresentata dalla previsione della "rarefazione" degli scioperi: l'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, prevede infatti che la "continuità" del servizio pubblico essenziale non possa essere "oggettivamente compromessa" dall'addensamento di "scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza". La legge vieta dunque che uno stesso servizio possa essere vulnerato da uno stillicidio di scioperi proclamati da

varie sigle sindacali, che rappresentano le stesse categorie o categorie diverse, tutte però coinvolte nel funzionamento di uno stesso servizio.

2. Per quanto sia stata salutata come una delle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 83/2000, la rarefazione degli scioperi non costituisce una vera novità: prima dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, infatti, la Commissione di garanzia aveva più volte e da tempo affermato la necessità di evitare l'eccessivo addensamento di azioni di sciopero nell'ambito di uno stesso servizio, invitando le organizzazioni sindacali proclamanti a rispettare un congruo intervallo tra uno sciopero e l'altro, sia nel caso in cui a proclamare gli scioperi fosse lo stesso soggetto sindacale (intervallo cosiddetto soggettivo), sia nel caso in cui si trattasse di scioperi proclamati da soggetti sindacali diversi (rarefazione detta oggettiva). Peraltro, mentre alcune discipline di settore allora vigenti già prevedevano l'obbligo per ciascun soggetto sindacale di rispettare un certo intervallo di tempo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, la "rarefazione oggettiva" degli scioperi era stata introdotta in alcuni accordi collettivi stipulati tra la fine del 1998 e l'inizio del 2000 nel settore dei trasporti. Le discipline convenzionali prevedevano tuttavia un'eccezione a favore dello sciopero proclamato dai sindacati rappresentativi del 51% dei lavoratori interessati: eccezione che la Commissione non aveva ritenuto estensibile al di là delle parti stipulanti.

In ambedue i casi (la giurisprudenza della Commissione; le regole pattizie) si trattava ancora di previsioni di significato ed estensione limitati. Con l'entrata in vigore della legge n. 83/2000, la "rarefazione oggettiva" diviene invece una regola di portata generale e priva di eccezioni: e questo costituisce senz'altro un'innovazione degna di nota. Non sfugge tuttavia a chi abbia dimestichezza con le problematiche dello sciopero nei pubblici servizi, ed abbia avuto altresì l'occasione di seguire da vicino l'iter che ha portato all'approvazione della riforma della legge n. 146/1990, che l'interesse del legislatore era essenzialmente rivolto al settore dei trasporti, nel quale del resto, nel 1998, l'allora Ministro competente Treu era riuscito a portare a buon fine la negoziazione di un accordo interconfederale in cui veniva disciplinata – tra l'altro – proprio la rarefazione degli scioperi, che affliggono questo settore in modo molto marcato, e incomparabilmente maggiore di altri. La formulazione in termini generali rende la regola, come ho detto, generalmente applicabile: al settore dei trasporti dunque, ma anche a tutti gli altri settori di pubblici servizi essenziali, nei quali un oggettivo addensamento di azioni di sciopero possa compromettere la continuità del servizio.

Formulata in termini generali, la regola della rarefazione oggettiva non è tuttavia di applicazione diretta e immediata: almeno nel senso che, pur avendo indubbiamente sancito una regola generale (o forse meglio un principio) di rarefazione, la legge rinvia alla contrattazione collettiva (o in via suppletiva, alla regolamentazione provvisoria della Commissione) la traduzione di essa in regole specifiche e precise per la definizione del "bacino di utenza" coinvolto, e soprattutto per la quantificazione dell'intervallo dovuto.

In una prima e non breve fase di prima applicazione della legge, la mancanza di regole legali di applicazione diretta ed immediata e il rinvio, per la loro definizione, ad una contrattazione collettiva futura (e incerta nell'*an* e nel quando) ha costretto la Commissione ad interrogarsi sulle proprie possibilità di intervento in caso di scioperi tanto ravvicinati da compromettere oggettivamente la continuità di un servizio pubblico essenziale.

In una delibera emanata subito dopo l'entrata in vigore della legge 83/2000 (seduta del 4 maggio 2000), nella quale la Commissione aveva accordato sei mesi di tempo alle parti sociali per adeguare gli accordi in atto alle nuove disposizioni di legge, la Commissione precisava che la "moratoria" accordata non esimeva i destinatari della legge dal rispetto delle sue disposizioni immediatamente precettive: fra queste la Commissione inseriva (in un orientamento interpretativo del 28 settembre 2000) anche la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, che vieta l'oggettivo addensamento delle azioni di sciopero che incidono sullo stesso servizio finale e sul medesimo bacino di utenza.

Trascorsi i primi sei mesi dall'entrata in vigore della legge, e avendo constatato il perdurante silenzio delle parti, la Commissione è tornata sull'argomento, questa volta con una delibera di indirizzo (delibera 00/225 del 12 ottobre 2000), nella quale ha formulato i propri orientamenti interpretativi sull'intera questione degli intervalli che debbono intercorrere tra azioni di sciopero. Vale la pena di riassumere i contenuti di questa delibera, non solo perché costituisce il maggior contributo interpretativo fornito sin qui dalla Commissione sul tema, ma soprattutto perché la situazione di carenza di discipline concordate si è protratta nel tempo, costringendo la Commissione ad intervenire con proprie provvisorie regolamentazioni, nelle quali ha evidentemente tenuto conto del proprio orientamento interpretativo (basta citare le regolamentazioni di settori quali: il trasporto aereo, il trasporto locale, il servizio postale, il soccorso stradale; il servizio taxi; e ancora, i distributori di carburante e, *last but not least*, gli avvocati).

Per quanto riguarda l'intervallo soggettivo, la Commissione ritiene che la regola sia deducibile in via interpretativa dalla formulazione dell'art. 2, comma 2, nella parte in cui prevede che debbano intercorrere intervalli minimi tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo. Vero è che la legge collega direttamente la regola dell'intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo alla finalità di evitare l'addensamento sullo stesso servizio di scioperi ravvicinati, proclamati da "diversi" soggetti sindacali. Pare tuttavia evidente che la finalità di evitare che la continuità del servizio sia compromessa da scioperi troppo ravvicinati debba a maggior ragione condurre a ritenere implicita nel principio di rarefazione la regola dell'intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, quando si tratti degli scioperi proclamati dallo stesso soggetto sindacale. Sarebbe infatti del tutto incoerente, e alla fine privo di senso, imporre ai soggetti sindacali di distanziare la propria azione di sciopero da quelle proclamate da altri, senza aver prima imposto a ciascun soggetto sindacale di non proclamare scioperi troppo ravvicinati nel tempo.

La regola immediatamente precettiva (della quale quindi la Commissione può in ogni caso contestare la violazione) può essere formulata in questi termini: ciascun soggetto sindacale è tenuto a proclamare uno sciopero solo dopo aver effettuato (o revocato) lo sciopero precedente; è fatto divieto al soggetto sindacale di proclamare scioperi "a pacchetto" (divieto di proclamazioni plurime). La definizione (o quantificazione) della durata dell'intervallo che deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, è invece rinviata alle parti, o in difetto, alla regolamentazione provvisoria della Commissione. In attesa della definizione della durata dell'intervallo, la Commissione può comunque pretendere che i soggetti sindacali rispettino un ragionevole intervallo di tempo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo.

Per quanto riguarda la regola della rarefazione oggettiva (esplicita, perché espressamente sancita dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000), tale regola attribuisce agli utenti il diritto di usufruire con relativa continuità del servizio, imponendo di conseguenza ai soggetti sindacali di distanziare le azioni di sciopero che incidono sulla funzionalità di quel servizio in modo tale da non ledere quel diritto. Nella sua parte immediatamente precettiva, anche la regola della rarefazione oggettiva implica – ad avviso della Commissione – che ogni soggetto sindacale possa proclamare un solo sciopero per volta, e che non possa proclamare un nuovo sciopero prima di aver effettuato (o revocato) lo sciopero precedente. In altri termini, per funzionare, senza dar luogo ad abusi e distorsioni intollerabili, la rarefazione implica che sia vietato a ciascun soggetto sindacale "prenotare" calendari di scioperi, che impedirebbero un'equa distribuzione fra i diversi soggetti sindacali delle opportunità di proclamare regolarmente gli scioperi. La regola implica inoltre che, nel proclamare uno sciopero, ciascun soggetto sindacale debba tener conto che la data fissata per lo sciopero sia distanziata dalla data prevista per altri scioperi, proclamati da altri sindacati, in modo che – complessivamente – la continuità del servizio non sia vulnerata da uno stillicidio di scioperi.



Come già la regola dell'intervallo soggettivo, anche la regola della rarefazione oggettiva contiene una seconda parte, consistente nella definizione (o quantificazione) della durata dell'intervallo tra azioni di sciopero proclamate da diversi soggetti sindacali. Nella citata delibera 00/225 la Commissione ha stabilito che, in attesa della definizione della durata dell'intervallo, i comandi espressi dal principio di rarefazione e dalla regola di rarefazione oggettiva sono attuati facendo intercorrere tra le azioni di sciopero proclamate da diversi soggetti sindacali un ragionevole intervallo di tempo.

3. Mentre la Commissione, sulla scorta della delibera 00/225, cominciava a segnalare alle organizzazioni proclamanti la violazione della rarefazione soggettiva e/o oggettiva in caso di proclamazioni di scioperi ravvicinati, negli accordi collettivi, nei codici di autoregolamentazione e nelle regolamentazioni provvisorie hanno preso finalmente corpo le specifiche discipline della rarefazione.

Ai sensi del citato art. 2, comma 2, la disciplina della rarefazione degli scioperi è doverosa: la Commissione ne pretende dunque la presenza negli accordi collettivi e nei codici di autoregolamentazione a fini di valutazione di idoneità, ed essa stessa inserisce la disciplina della rarefazione nelle proprie regolamentazioni provvisorie. Ma può accadere che il positivo apprezzamento di una disciplina concordata (tenuto conto dell'andamento della conflittualità e del ruolo marginale del settore nel quadro dei servizi pubblici essenziali) possa indurre la Commissione a ritenere soddisfatte le esigenze di continuità del servizio anche in assenza delle previsioni di regole di rarefazione formulate mediante la previsione di intervalli minimi fra azioni di sciopero proclamate dallo stesso soggetto sindacale e/o da soggetti sindacali diversi.

È questo il caso del settore del credito, per il quale la Commissione ha valutato idoneo (delibera 01/9) l'accordo del 23 gennaio 2001, ritenendo che la prevista disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, per quanto non preveda intervalli soggettivi e oggettivi tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, sia ugualmente in grado di garantire agli utenti un livello soddisfacente di continuità del servizio bancario. L'accordo, stipulato tra l'Abi e la quasi totalità delle sigle sindacali attive nel settore, prevede l'impegno a non proclamare scioperi nella giornata di mercoledì ovvero, se festiva, nel giorno lavorativo immediatamente successivo; prevede inoltre l'impegno a non proclamare scioperi comunque tali da determinare la sospensione dei servizi per più di 4 giorni consecutivi (inclusi sabato e domenica); prevede infine l'obbligo di rispettare tali impegni anche in presenza di proclamazioni da parte di organizzazioni sindacali diverse. La valutazione positiva di tale peculiare disciplina non è stata smentita dai fatti: l'accordo è puntualmente rispettato e sono pochissimi i casi in cui la Commissione è stata sin qui costretta ad intervenire; comunque, mai per contestare l'oggettivo addensamento delle azioni di sciopero.

Il caso del credito induce a sottolineare che l'importanza assunta dalla rarefazione (soggettiva, ma soprattutto oggettiva) è diversa a seconda dei settori, ed è strettamente legata alla presenza concorrente di due fattori: il tasso di conflittualità; la frammentazione sindacale. Questi due fattori si presentano spesso come interdipendenti: un alto tasso di conflittualità si registra infatti in settori in cui è elevata o elevatissima la frammentazione sindacale poiché – almeno in parte – il conflitto è innescato dalle esigenze di sigle sindacali portatrici di interesse di piccoli gruppi di accedere al tavolo negoziale da cui sono escluse.

L'importanza maggiore o minore che rivestono le regole di rarefazione nell'ambito di un determinato settore emerge con chiarezza dal modo in cui sono formulate (negli accordi valutati idonei o nelle regolamentazioni provvisorie). La lunghezza degli intervalli, e la stessa accuratezza nella formulazione, danno conto del diverso peso delle regole.

Volendo brevemente riepilogare, senza entrare nei dettagli, possiamo distinguere tra due diversi tipi di regole.

(a) Si possono anzitutto richiamare le discipline più semplici, nelle quali è previsto che un intervallo minimo (la cui durata è però molto variabile nelle diverse discipline di settore)

debba intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo. L'intervallo minimo è previsto sia nel caso in cui a proclamare le due azioni di sciopero sia lo stesso soggetto sindacale (intervallo soggettivo), sia nel caso in cui a proclamare siano soggetti sindacali diversi (rarefazione oggettiva). Questa formulazione corrisponde in buona misura a quella della legge, anche se l'art. 2, comma 2, fa esplicito riferimento ai soli scioperi proclamati da soggetti sindacali diversi: ma la lacuna, come ho detto riassumendo la delibera 00/225, può essere colmata in via interpretativa.

Per fare qualche esempio di regole di questo tenore, si può ricordare che nel trasporto ferroviario e nel trasporto marittimo (Ferrovie e gruppo Tirrenia) l'intervallo è di dieci giorni; nel servizio postale è di 4 giorni consecutivi; nei settori dell'igiene urbana e delle pulizie è di 3 giorni e così anche nel settore del soccorso stradale; nell'autotrasporto in conto terzi l'intervallo è di 30 giorni; nel comparto Enti locali e Regioni l'intervallo è di 24 ore (ma si tratta di una disciplina antecedente la legge del 2000, e in fase di rinnovo); per i distributori di carburante la Commissione, nella regolamentazione provvisoria, ha fissato un intervallo di 15 giorni; per il servizio taxi un intervallo di 4 giorni.

Preliminare all'applicazione di tali regole è la definizione dei bacini di utenza coinvolti, poiché, secondo la legge, la rarefazione deve trovare applicazione quando gli stessi utenti si trovino ad essere lesi nei loro diritti da un eccessivo addensamento di scioperi; ovviamente non sarebbe invece ragionevole imporre la rarefazione quando gli scioperi hanno impatto su utenze diverse. Non tutte le discipline della rarefazione, vigenti nei diversi settori, definiscono però i bacini di utenza nei quali trovano applicazione: ciò può dipendere o dal fatto che in molti casi l'individuazione del bacino di utenza è intuitiva o, al contrario, dal fatto che la definizione del bacino di utenza pone problemi non facilmente superabili specialmente nella negoziazione collettiva. È infatti evidente che una definizione più o meno ampia del bacino di utenza comporta una maggiore o minore estensione di quel pesante limite all'esercizio del diritto di sciopero che è rappresentato dall'obbligo di non proclamare e non effettuare scioperi prima che sia trascorso l'intervallo di tempo previsto: per intenderci, se uno sciopero, da chiunque proclamato, ha coinvolto un bacino di utenza definito come nazionale, anche un successivo sciopero di carattere locale dovrà rispettare l'intervallo, in ragione del fatto che il bacino di utenza locale è già stato colpito dallo sciopero precedente.

Ove la disciplina da applicare non disponga in ordine alla definizione dei bacini di utenza, è la Commissione a dover provvedere in via interpretativa: è il caso ad esempio del trasporto ferroviario, per il quale la Commissione ha stabilito che lo sciopero nell'ex compartimento di Bologna è in grado di vulnerare il sistema ferroviario nel suo insieme, e quindi di coinvolgere il bacino di utenza nazionale.

(b) Una diversa e più complessa formulazione della rarefazione è reperibile in altre discipline di settore: in particolare nelle regolamentazioni provvisorie del trasporto aereo e in quella del trasporto locale, successiva e ispirata alla prima.

Nel trasporto aereo, settore caratterizzato dalla concorrenza di una molteplicità di servizi anche molto diversi tra loro, che tutti concorrono direttamente o indirettamente, al funzionamento del servizio finale, le regole in materia di rarefazione sono state introdotte dalla Commissione nella regolamentazione provvisoria (delibera 01/92 del 19 luglio 2001), e ne costituiscono una delle parti più innovative (ma anche di applicazione non sempre facile, come dirò tra un attimo).

Tenendo conto dei volumi di traffico aereo, e affidando in ogni caso all'Enac il compito di aggiornare annualmente i dati e di informarne la Commissione, la regolamentazione ha innanzitutto definito i bacini di utenza, articolandoli su 4 livelli (nazionale; interregionale; regionale; locale), ed inserendo quindi in ogni livello le diverse grandi aree di servizi (servizi erogati dai vettori aerei; servizi di assistenza al volo e servizi strumentali alla navigazione aerea; servizi aeroportuali).

Per quanto riguarda poi la disciplina degli intervalli, la lettera della legge (che prevede l'intervallo tra effettuazione di uno sciopero e proclamazione dello sciopero successivo) è stata scrupolosamente rispettata nella formulazione della regola dell'intervallo soggettivo (intervallo che ciascuna organizzazione sindacale deve rispettare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo). L'intervallo soggettivo è limitato a tre giorni (nella disciplina precedente, contenuta in una proposta della Commissione del 1994, era invece di 10 giorni): la Commissione ha tenuto conto del fatto che in presenza di regole di rarefazione oggettiva, l'intervallo soggettivo assume minor importanza, pur essendo ancora necessario (come ho detto, è questo l'orientamento interpretativo che la Commissione ha espresso nella delibera 00/225).

La regola della rarefazione oggettiva è stata invece costruita nella regolamentazione come oggettivo intervallo non tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo, ma direttamente tra azioni di sciopero. Hanno indotto a questa scelta essenzialmente esigenze di gestione pratica della rarefazione. Occorre infatti considerare che sul medesimo servizio finale incidono scioperi proclamati nelle diverse aree dei servizi che concorrono insieme al funzionamento del trasporto aereo; che in ciascuna di queste aree sono inoltre presenti sub-aree di servizi, ognuna delle quali ha proprie ragioni e occasioni di conflitto; infine che nel settore è presente una pluralità di sigle sindacali spesso poco inclini ad aggregarsi nella proclamazione di scioperi.

La rarefazione è costruita anzitutto in senso verticale (e cioè all'interno della stessa area di servizi). In ciascuna area considerata (trasporto passeggeri, assistenza al volo, servizi aeroportuali), le date previste per gli scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza, anche se proclamati da sindacati diversi, devono essere distanziate da un intervallo minimo di dieci giorni liberi. I giorni diventano venti nell'area dell'assistenza al volo: la maggior durata della rarefazione oggettiva trova giustificazione nel fatto che, a causa del carattere trasversale di questo servizio, gli scioperi dei controllori di volo hanno inevitabili effetti ultrattivi, vulnerando in ogni caso l'intero servizio finale e determinando l'involontaria riduzione di attività sia dei vettori, sia delle gestioni aeroportuali.

La costruzione della regola della rarefazione oggettiva per area di servizi ha un intento inespresso ma facilmente leggibile: quello di spingere organizzazioni sindacali molto frammentate ad aggregarsi nella proclamazione degli scioperi, superando attraverso l'aggregazione il vincolo del non addensamento posto dalla regola di oggettiva rarefazione.

La regola della rarefazione opera altresì in senso orizzontale (cioè tra le diverse aree di servizi considerate: trasporto passeggeri, assistenza al volo, servizi aeroportuali). Lo sciopero in un'area di servizi deve in ogni caso rispettare la distanza di dieci giorni liberi dallo sciopero effettuata in un'altra area (sempre che il bacino di utenza coinvolto sia lo stesso). L'intento della regola di rarefazione in senso orizzontale è quello di evitare che il trasporto aereo sia vulnerato dalla sequenza troppo ravvicinata di scioperi che, colpendo una volta una compagnia aerea, una volta un Crav, una volta un aeroporto, determinino uno stillicidio di disfunzioni che pregiudicano gravemente i diritti degli utenti. Una regola di carattere orizzontale è parsa in altri termini indispensabile ad evitare la concentrazione di scioperi che interessano diverse aree di servizi.

La scelta compiuta nella nuova regolamentazione privilegia dunque la de-concentrazione: l'esperienza ha dimostrato infatti che, in linea generale, la concentrazione degli scioperi nelle diverse aree di servizi produce effetti ultrattivi di paralisi del traffico aereo, entro certi limiti evitabili appunto applicando efficienti regole di rarefazione.

Ispirata a questa disciplina, ma assai meno complessa, è la disciplina della rarefazione nella regolamentazione provvisoria (delibera 02/13 del 31 gennaio 2002) nel settore del trasporto locale. Il bacino di utenza è definito come area territoriale di attività dell'azienda interessata dallo sciopero; l'intervallo soggettivo è definito dall'obbligo per lo stesso soggetto sindacale di proclamare un nuovo sciopero solo dopo aver effettuato quello precedentemente indetto; l'intervallo oggettivo è di dieci giorni, e intercorre tra azioni di sciopero da qualunque soggetto proclamate e incidenti sullo stesso bacino di utenza.



Proprio l'applicazione della disciplina della rarefazione oggettiva nel settore del trasporto aereo (settore altamente conflittuale anche a causa dell'elevata frammentazione sindacale) ha fatto emergere alcune difficoltà, che la Commissione di garanzia si trova a dover affrontare nella quotidiana gestione di calendari di scioperi di impressionante densità.

Come ho detto, la scelta compiuta dalla Commissione nella costruzione della regola della rarefazione oggettiva per il trasporto aereo privilegia la de-concentrazione degli scioperi: ma tener ferma questa scelta (e dunque procedere all'applicazione meccanica della regola) può risultare in alcuni casi poco opportuno o addirittura irragionevole.

Provo a fare due esempi, tratti dall'esperienza recente, da cui trarrò la riflessione conclusiva di queste brevi note.

Il primo caso, che ha messo la Commissione di fronte al problema di mantenere un margine di flessibilità nell'applicazione delle regole da lei stessa imposte alle parti con la regolamentazione provvisoria, si è presentato nell'occasione del primo sciopero "generale" del trasporto aereo, proclamato nell'ottobre 2001 da nove sigle sindacali e motivato dalla situazione di gravissima crisi del settore che ha fatto seguito ai tragici fatti dell'11 settembre. Applicare la regola di rarefazione prevista dalla regolamentazione provvisoria avrebbe voluto dire negare la stessa possibilità di uno sciopero di tutto il personale del trasporto aereo: il che, specie tenendo conto delle motivazioni dello sciopero e della larga partecipazione sindacale, è parso alla Commissione fuor di luogo. Consapevole tuttavia delle gravi conseguenze di uno sciopero di quella estensione sul traffico aereo, la Commissione si è perciò limitata ad invitare i sindacati proclamanti a ridurre la durata dell'astensione, per contenere entro limiti tollerabili il pregiudizio per gli utenti.

Un secondo caso, non meno difficile, si è presentato quando, a fronte della proclamazione dello sciopero di tutto il personale del trasporto aereo in una data programmata nel quadro delle articolazioni dello sciopero generale indetto dalla Cgil in difesa dell'art. 18 dello statuto, la Commissione si è resa conto che la data prevista non rispettava l'intervallo di dieci giorni dalla data prevista per lo sciopero precedentemente proclamato da un'organizzazione sindacale dei controllori di volo nel Crav di Roma (bacino di utenza nazionale). A seguito dell'indicazione della Commissione, e di una conseguente ordinanza del Ministro, il primo sindacato ha rinviato lo sciopero di tutto il personale del trasporto aereo, concentrandolo nello stesso giorno previsto per lo sciopero dei controllori di volo. Anche in questo caso la Commissione non ha imposto la de-concentrazione, prevista dalla regola di rarefazione (in senso orizzontale); a motivare questa scelta è stata in primo luogo una valutazione di opportunità (si poteva presumere che, dal punto di vista degli utenti, la concentrazione fosse in questo caso la soluzione meno gravosa); in secondo luogo, la considerazione delle conseguenze negative, in termini di giustizia sostanziale, cui avrebbe dato luogo l'applicazione meccanica della regola di rarefazione. Stante la priorità nella proclamazione dello sciopero dei controllori di volo del Crav di Roma, l'applicazione della rarefazione oggettiva avrebbe obbligato a rinviare di quasi due mesi (a causa del sopravvenire della lunga franchigia estiva) lo sciopero di tutto il personale del trasporto aereo già programmato nell'ambito di uno sciopero generale.

I due casi che ho citato inducono ad una riflessione conclusiva: per quanto le regole di rarefazione (soggettiva e soprattutto oggettiva) siano ben formulate, la loro applicazione può rivelarsi in talune ipotesi difficile per almeno tre ragioni.

Anzitutto, l'applicazione meccanica di una stessa regola a situazioni oggettivamente diverse può generare sostanziali disparità di trattamento: ad esempio porre sullo stesso piano, rispetto alla rarefazione, lo sciopero di poche persone e lo sciopero che ne coinvolge migliaia, oltre che irragionevole, può rivelarsi anche francamente iniquo.

In secondo luogo, e ciò è inevitabile in questo come in altri casi, l'esperienza può far emergere ipotesi non previste né prevedibili, rispetto alle quali le regole risultano di difficile applicazione o addirittura inadeguate: ancora una volta, allora, la Commissione dovrà mantenere una ragionevole flessibilità nell'applicazione, senza con ciò far venir meno l'indispensabile certezza del diritto, che può essere pretesa dai destinatari delle regole.

In terzo luogo, e forse è questa la ragione di maggiore importanza, per quanto si possa disporre di un insieme di regole di esercizio del diritto di sciopero stringenti, e di buone regole di rarefazione, dove esiste una frammentazione sindacale elevata, e dove questa stessa frammentazione è all'origine del moltiplicarsi di separate azioni di sciopero, i calendari degli scioperi sono così fitti da rendere pressoché impossibile, anche alla migliore delle Commissioni di garanzia, di operare con i propri interventi lo sfoltimento auspicato dagli utenti e pressantemente richiesto dall'opinione pubblica. Voglio dire, ed è davvero l'unica affermazione conclusiva che mi sento di poter fare, che senza una seria legge sulla rappresentatività sindacale, che contribuisca ad eliminare in radice il fenomeno della frammentazione sindacale di tipo squisitamente concorrenziale, nessuna regola di rarefazione riuscirà ad evitare che servizi pubblici di cruciale importanza (come i trasporti) siano continuamente vulnerati da scioperi grandi, piccoli e piccolissimi, ma tutti comunque in grado di danneggiare l'utenza e di esasperare l'opinione pubblica.

## LA PRIMA APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE DI RAFFREDDAMENTO E DI CONCILIAZIONE

di Gian Primo Cella

1. Una prima premessa è necessaria per affrontare l'argomento, quella riguardante la centralità che le procedure di composizione dei conflitti e di prevenzione degli scioperi dovrebbero assumere fra le attribuzioni fondamentali dei moderni sistemi di relazioni industriali. Ovviamente, non tutti i conflitti sono "trattabili" con successo attraverso questi strumenti e procedure. Non lo sono ad esempio i conflitti di identità (che nascono dalle necessità di affermazione di nuovi soggetti sindacali), e anche quelli che derivano da dispute "giurisdizionali" fra diversi soggetti della rappresentanza collettiva. Ma sono questi dei conflitti che, in forma estesa, non si dovrebbero presentare con ritmo abituale, essendo manifestazioni tipiche di momenti di elevata mobilitazione collettiva o di mutamento nelle forme della rappresentanza.

Una seconda premessa riguarda la natura dei conflitti che si svolgono nei settori dei servizi essenziali. Gli scioperi da essi derivanti, lo si sa ormai molto bene, sono un vero problema per la convivenza sociale nell'ambito delle società avanzate. Il carattere essenziale del conflitto cosiddetto terziario, e degli scioperi corrispondenti, è di provocare effetti, talvolta molto rilevanti, su una "terza" parte che di norma non risulta rappresentata nel processo contrattuale o di composizione delle controversie. Su questo sfondo i processi di composizione acquistano un significato del tutto particolare, in quanto la professionalità, la neutralità, la autorevolezza della "terza" parte conciliatrice, o anche arbitrale, avrebbero l'opportunità di diventare il tramite attraverso il quale potrebbe farsi strada se non la vera e propria "voce" dei cittadini-utenti, almeno qualcosa che conduca verso la razionalità sociale (una razionalità troppo spesso dimenticata nel conflitto industriale). Ma non anticipiamo troppo i problemi.

2. Dopo queste premesse diventa possibile affrontare direttamente l'oggetto di queste note, non senza collocarlo nella transizione fra i due testi di legge che nell'arco di un decennio hanno regolato l'esercizio dello sciopero nei servizi essenziali nell'esperienza italiana. Può risultare strano ma ci stiamo occupando di un tema tutto sommato abbastanza nuovo nel nostro panorama. I temi della composizione dei conflitti e della prevenzione degli scioperi non sembravano infatti entrare direttamente negli ambiti di intervento della L. 146/90, e dunque neanche nelle competenze della Commissione di garanzia. Come è stato efficacemente notato (Grandi, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", n. 3, 1999) la tecnica del contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con i diritti dei cittadini-utenti, svolto con il controllo sanzionatorio *ex post* della Commissione, si rivelava alternativa a quella della composizione e della prevenzione.

La situazione cambia significativamente nell'ambito della legge 146 rinnovata. La nuova regolazione introdotta dalla L. 83/2000 supera in parte la visione alternativa fra la logica del contemperamento e quella della prevenzione-composizione, ricercando piuttosto una armonizzazione fra le due logiche. Ha ragione Ghezzi ad osservare che con la nuova legge, e con un rilancio della autonomia negoziale delle parti, si accentua nettamente "la funzionalizzazione della contrattazione stessa al raggiungimento dello scopo di contemperamento degli interessi in contrasto" (in "Argomenti di diritto del lavoro", n. 1, 2001, p. 5). È d'altra parte la stessa centratura della regolazione che si è trasferita dall'*ex post* all'*ex ante*. Cosa sono infatti tutte le nuove attribuzioni affidate alla Commissione e contenute nelle varie lettere dell'art. 13, dalla lettera *c*) (delibere di invito a differire le azioni), alla *d*) (segnalazione ai soggetti interessati delle eventuali illegittimità della azione), alla *f*) (segnalazione all'autorità "precettante"), alla *h*) (invito alle amministrazioni e imprese a desistere da comportamenti suscettibili di aggravare la conflittualità) se non un vero e proprio *virement* verso la prevenzione delle azioni di sciopero, o almeno di quelle potenzialmente più lesive dei diritti degli utenti?

Alla Commissione non vengono certo affidati compiti diretti di conciliazione o composizione, e questo è comprensibile vista la natura di autorità regolatoria e sanzionatoria da

essa rivestita. Tuttavia si esplicitano e si ribadiscono più volte, in differenti campi, importanti attribuzioni sul piano della promozione delle procedure di composizione, e dell'accertamento della loro effettuazione, o comunque della istituzionalizzazione dei conflitti. Un ruolo indiretto non è ancora un ruolo diretto, e tuttavia fra i tanti modi di esercitare un ruolo indiretto ce n'è sempre qualcuno che si avvicina sensibilmente proprio al ruolo diretto. Su questi aspetti la riflessione della Commissione è ancora agli inizi.

3. Ottenute in parte, con la legge rinnovata, le risposte alle questioni che in tema di procedure di conciliazione si erano sollevate nel corso del primo decennio di attività, alla Commissione si pongono ora nuove e importanti scelte sul piano delle politiche di indirizzo. Quali criteri seguire nel giudizio di idoneità sulle clausole in tema di composizione e di istituzionalizzazione dei conflitti? In quale misura sarà accettabile un possibile *trade-off* fra procedure di composizione e raffreddamento e prestazioni indispensabili in caso di sciopero? Come può svolgere il proprio ruolo promozionale della composizione nel caso dei conflitti di particolare rilievo nazionale? Dovrà favorire o meno, ad esempio, il ruolo della composizione eteronoma? E così via.

Sul piano più direttamente applicativo delle disposizioni della legge 83/2000 i quesiti a cui dare risposta non sono stati di poco conto, anche in conseguenza di alcune indeterminanze della legge stessa, prima fra tutte quella derivante dalla mancata precisazione di un modello di composizione a cui fare riferimento. Siamo di fronte piuttosto ad un contenitore vuoto (v. Bavaro, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 87, 2000) da riempire mediante le regole decise dalla autonomia collettiva, più o meno orientata dalla Commissione.

La seconda indeterminatezza riguarda, come rilevato da M.V. Ballestrero, la mancata distinzione, concettuale e pratica, fra raffreddamento e conciliazione, ormai destinati a procedere per molti aspetti quasi come una endiadi. La distinzione è certamente chiara nella teoria e nella pratica delle relazioni industriali, specie di stampo anglosassone, ma nella dizione della legge non ritroviamo elementi utili per costruire una distinzione operativa, sicura nei suoi effetti sulla dinamica del conflitto.

Tali incertezze, unite a quella sulla possibilità della estensione *erga omnes* delle clausole di raffreddamento e delle procedure di conciliazione attraverso il giudizio di idoneità della Commissione, hanno dato origine, nei primi sei mesi di applicazione della legge 83/2000 ad una intensa attività deliberativa di indirizzo e di orientamento (puntualmente ricostruita da Pino, in "Quaderni di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 25, 2001).

Tale attività deliberativa ha innanzitutto stabilito la immediata precettività dei contenuti di legge, anche prima della stipula degli appositi contratti. Per poi procedere a stabilire un termine massimo (5 giorni) dalla richiesta di attivazione delle procedure, oltre i quali gli obblighi di legge si intendono esauditi (per prevenire le eventuali inefficienze delle autorità pubbliche coinvolte). Si sono affrontati in seguito i problemi derivanti dagli scioperi successivi nell'ambito della stessa vertenza, stabilendo la non necessità di ripetere le procedure qualora gli scioperi si succedano in tempi ragionevolmente ravvicinati, e non intervengano significativi cambiamenti negli oggetti, nella portata, nelle dinamiche della vertenza. Una non necessità che si presenta anche nei casi nei quali si rilevino delle semplici adesioni a scioperi per i quali si siano già svolte con esito negativo le procedure prescritte. Un esonero dall'obbligo delle procedure che è confermato anche nei casi di scioperi in senso lato politici o comunque dimostrativi, per i quali non è agevole identificare una plausibile controparte negoziale delle richieste o delle proteste sindacali. Un esonero dal ricorso formale alle procedure è stato nei fatti, anche nei periodi successivi, ammesso il più delle volte dalla Commissione per i casi nei quali la proclamazione di scioperi interviene dopo un comprovato percorso di trattative negoziali fra le parti (talvolta anche con la partecipazione di una terza parte pubblica).

L'indirizzo più impegnativo è quello adottato (non senza qualche comprensibile perplessità) in merito alla estensione *erga omnes* delle procedure di conciliazione, contrattate da

alcuni soggetti sindacali (ma non da tutti) con le controparti datoriali. La scelta della Commissione è stata quella del pieno rispetto del disposto dell'art. 39 (1° co.) della Costituzione, e perciò della non estensione di tali clausole ai soggetti sindacali non firmatari, proprio in ragione degli aspetti di organizzazione della rappresentanza che tali procedure potrebbero prevedere. Una mancata estensione compensata dal persistere della rete della conciliazione (questa sì obbligatoria per legge) effettuata attraverso le autorità pubbliche. L'estensione, sulla base di ovvi principi di equità e per il mancato coinvolgimento degli aspetti legati alla rappresentanza, è invece effettuata per la durata della procedura di raffreddamento, che resterebbe la stessa sia nel caso della conciliazione contrattuale, che di quella attraverso la via eteronoma.

4. Sarà solo attraverso la pratica, opportunamente analizzata da una ricerca-osservatorio sugli esiti di conciliazione delle procedure, e non semplicemente sulla loro adozione, che potranno forse trovare soluzione, sia pure sperimentale, molti dei problemi aperti che si sono manifestati dal momento della introduzione per legge di istituzioni che, se ben note e praticati nei sistemi più consolidati di relazioni industriali di stampo pluralista, continuano a presentare tratti di innovatività nell'esperienza italiana.

Il primo problema, come si è già accennato, riguarda la assoluta indeterminatezza della legge in merito alla configurazione e alla logica di funzionamento delle procedure di composizione. Forse l'alternativa fra composizione autonoma e eteronoma avrebbe potuto risolversi con un meccanismo di *escalation*, atto a fare intervenire una terza parte nei casi nei quali le parti non sono in grado, o non sono disponibili, a ritrovare una soluzione conciliativa. L'intervento di una terza parte sarebbe stato così assicurato, almeno nei casi più complessi.

Il secondo problema aperto riguarda il ruolo della Commissione di garanzia, un ruolo che potrebbe in qualche modo assicurare una "sensibilità" agli effetti sui diritti degli utenti del prolungarsi dei conflitti, o della loro attuazione in scioperi. Molto poco si adombra nella legge, anche se quel poco non è poi così irrilevante (vedi art. 13 lettera c) e forse meriterebbe di essere, con cautele, sperimentato.

Il terzo problema riguarda la possibilità di una rapida ritualizzazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione. È un problema su cui, anche in questo primo biennio di applicazione delle norme di legge, si hanno ben più di semplici avvisaglie. Il rischio è che le procedure si traducano in un semplice prolungamento del periodo di preavviso da rispettare prima della azione di sciopero vera e propria. Il che, pur non del tutto disprezzabile visti i pregiudizi che specie la microconflittualità, nei settori dei trasporti, arreca ai diritti degli utenti, non sarebbe poi una grande innovazione per la qualità delle relazioni industriali nei servizi. Nessun incentivo negativo è previsto per favorire i comportamenti virtuosi delle parti, e per scoraggiare utilizzi opportunistici delle procedure di composizione. Per il momento le preoccupazioni, anche della Commissione, sono solo per il rispetto formale degli obblighi di ricorso alle procedure, né si vedono in giro, fra le parti sociali, grandi ansie o attese sulla performance delle procedure stesse. Forse questo è poco, nella logica e per la pratica delle relazioni industriali. Una svolta sarà immaginabile solo quando le parti inizieranno a vivere come una risorsa per la risoluzione dei conflitti quello che oggi considerano, in modo più o meno strumentale, come un mero adempimento formale.

Il quarto problema aperto è connesso alla preparazione tecnica che deve accompagnare la autorevolezza dei "conciliatori", quando è richiesto l'intervento della terza parte pubblica. Forse potrebbe essere necessario, da parte delle istituzioni pubbliche coinvolte, un intervento di politica delle risorse umane da impiegare in questi compiti. Un intervento che potrebbe anche essere favorito dal supporto della esperienza della Commissione di garanzia.

Quello che potrebbe essere presentato come un ulteriore problema aperto è quello riguardante il problema della estensione *erga omnes* delle clausole contrattate in tema di raffreddamento e conciliazione. Il problema è tale nella impostazione di molti giuristi (anche se non di tutti), rispettosi del principio costituzionale della libertà di organizzazione sindacale. Ma la funzionalità delle relazioni industriali mal si adatta con l'osservanza di principi troppo rigidi.

Sulla applicabilità (o meglio sulla non applicabilità) delle procedure di conciliazione contrattate ai soggetti sindacali non firmatari, la Commissione ha già espresso il suo avviso, anche se forse qualche ripensamento potrebbe essere messo in conto, rivisitando il testo della legge 146 rinnovata alla luce degli accordi e dell'adozione delle regolamentazioni provvisorie. Sarebbe curioso infatti rilevare che, secondo il co. 2 dell'art. 2, la Commissione potrebbe imporre a tutte le parti una regolamentazione provvisoria (contenente dunque procedure di raffreddamento e di conciliazione non necessariamente amministrative) ma non sarebbe in grado di estendere, sia pure con qualche cautela, a soggetti non firmatari le clausole negoziate da altri e ritenute idonee.

Si potrebbe quasi sostenere che il principio della "libertà sindacale" verrebbe aggirato nel primo caso, e rispettato nel secondo! Un ripensamento che è comunque indotto dall'accordo sul tema realizzato nel settore ferroviario, dove le parti firmatarie sembrano implicitamente ammettere (rilevando il mancato effetto delle procedure ai fini della titolarità negoziale) la estensione ad ogni soggetto delle procedure contrattate. È un principio che inizia a farsi strada. Sarà necessario adottare, su questo come su altri aspetti, un atteggiamento sperimentale. Molti problemi aperti potranno richiudersi, o ritrovare una soluzione e le nostre relazioni industriali potranno fare un ulteriore passo in avanti, nei settori dove sono più esposte e talvolta inefficienti.



## L'ASTENSIONE DEI LAVORATORI AUTONOMI

di Luisa Galantino

1. L'art. 2 *bis* della legge n. 146 del 1990, introdotto dalla legge n. 83 del 2000, prevede come significativa novità che l'astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori debba essere esercitata nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, se incide sulla funzionalità dei servizi pubblici essenziali elencati dall'art. 1 della legge stessa.

La definizione di piccoli imprenditori è ricavata dall'art. 2083 cod.civ.. Si tratta cioè dei coltivatori diretti, degli artigiani, dei commercianti e di coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente col lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

A dire il vero, l'ampliamento della cerchia soggettiva di applicazione della legge ha tratto impulso dalle indicazioni espresse dalla Corte costituzionale dapprima nella decisione n. 114 del 1994 – con un invito a legiferare – poi nella decisione n. 171 del 1996, che – con riferimento all'astensione dalle udienze da parte degli avvocati – ha ritenuto incostituzionale l'art. 2 della legge n. 146 del 1990 nella parte in cui non obbliga anche tali lavoratori a rispettare un congruo termine di preavviso, a stabilire una durata ragionevole, a garantire le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure consequenziali nell'ipotesi di inosservanza.

Il legislatore del 2000 formalizza poi un orientamento seguito dalla Commissione di garanzia anche prima dell'intervento della Consulta – e certamente rafforzato dalla sentenza additiva di principio di quest'ultima del 1996 – inteso a ricondurre nell'alveo della legge n. 146 del 1990 le astensioni dei lavoratori autonomi<sup>1</sup>, quali gli avvocati<sup>2</sup>, i farmacisti<sup>3</sup>, i medici convenzionati, gli autotrasportatori<sup>4</sup>, i gestori di impianti di carburante<sup>5</sup>, i tassisti<sup>6</sup>.

La tesi trae conforto nel rilievo che l'originaria versione della legge n. 146 del 1990 definisce, con una norma tuttora in vigore, i servizi pubblici essenziali indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto (art. 1, comma 1) e li assoggetta comunque alla precettazione (artt. 8, comma 2° e 9, comma 1°).

Peraltro, l'organismo di garanzia – pur procedendo alla valutazione dei comportamenti astensivi dei lavoratori autonomi e di eventuali codici di autoregolamentazione – in vigenza della vecchia normativa non poteva prevedere alcuna sanzione per la violazione delle prestazioni indispensabili, sicché l'unico rimedio attivabile era l'ordinanza di precettazione.

---

<sup>1</sup> Cfr. in tal senso GHEZZI, Un'importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, 1999, 689-690; MENGHINI, Le regole per il lavoro autonomo, in *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, a cura di MENGHINI, MISCIONE, VALLEBONA, Padova, 2000, 44ss.; PILATI, Il conflitto collettivo nell'area del lavoro autonomo, in *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, a cura di PASCUCI, 2000, 66-67; NOGLER, Proteste collettive dei lavoratori autonomi nei servizi essenziali: una disciplina con due anime?, in *Il conflitto collettivo nei servizi pubblici*, Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, Torino, 2001, 93. Per un'accurata analisi della giurisprudenza della Commissione di garanzia si rimanda comunque a RAFFI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Orientamenti della Commissione di garanzia, Milano, 2001, 145 ss..

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, delibere 13 giugno 1996, verb. n.15.1; 11 luglio 1996, verb. n.5.1 e n.13.3; 24 ottobre 1996, n.96.13, in *Arg. dir.lav.*, 1997, 338; 12 giugno 1997, n.97/447; 3 febbraio 2000, n.64, in *Foro it.*, 2000, III, 330.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, delibere 14 luglio 1994, verb. n.6.3; 22 dicembre 1994, n. 165; 2 febbraio 1995, verb. n.168/14.2; 17 ottobre 1996, n.96/1. In un primo tempo invece la Commissione aveva dichiarato la propria incompetenza ad intervenire con riferimento alla decisione dei farmacisti privati della regione Lazio di erogare farmaci solo dietro pagamento diretto ( delibera 1° aprile 1993, verb. n.96), non trattandosi di sciopero, ma di astensione di farmacisti con lavoratori alle proprie dipendenze.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, delibere del 15 luglio 1993, verb. n.18.10; 13 gennaio 1994, verb. n.15.5.

<sup>5</sup> Cfr., ad esempio, delibere del 14 aprile 1994, verb. n.16.1; 5 novembre 1994, verb. n.13.10; 14 settembre 1995, verb. n.192/15.3; 7 maggio 1998, n.239.

<sup>6</sup> Cfr., ad esempio, delibere del 18 aprile 1996, verb. n. 220; 20 giugno 1996, verb. n. 228; 22 ottobre 1998, n. 98/691; 3 dicembre 1998, n.815.

La legge n. 83 del 2000 opportunamente interviene a colmare le lacune della precedente disciplina<sup>7</sup>, a porre rimedio a quella situazione di incongruenza fra i suoi obiettivi ispiratori e gli strumenti operativi disponibili già evidenziata dalla decisione della Corte costituzionale n. 171 del 1996. Ne scaturisce un impianto di regolamentazione delle astensioni collettive dalle prestazioni dei lavoratori autonomi sostanzialmente analogo a quello dei lavoratori subordinati, anche se non privo di numerose lacune e comunque con gli opportuni adattamenti dovuti alle peculiarità della materia.

Sotto quest'ultimo profilo, un'importante differenza rispetto al lavoro subordinato attiene alla fonte di disciplina delle prestazioni indispensabili, che non sono gli accordi collettivi, ma i codici di autoregolamentazione posti in essere dalle associazioni o dagli organismi di rappresentanza delle categorie interessate.

La *ratio* di tale scelta risponde all'esigenza di salvaguardare il principio della regolamentazione consensuale delle forme di autotutela nei servizi pubblici essenziali anche con riferimento al lavoro autonomo, per il quale è normalmente esclusa la presenza di una controparte negoziale abilitata alla stipulazione di contratti collettivi<sup>8</sup>.

I codici sono sottoposti a valutazione di idoneità da parte della Commissione di garanzia. In tal modo essi acquisiscono una vincolatività *erga omnes*, come si deduce dai disposti dell'art. 2bis – che richiama l'art. 2, comma 3, a sua volta rinviante all'art. 2, comma 2 quinto periodo – e dell'art. 13 lettera a).

Qualora i predetti codici non siano stati ancora adottati decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 83 del 2000, la Commissione di garanzia provvede con provvisoria regolamentazione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a) della legge in esame.

2. Con delibera 4 maggio 2000, n. 00/169, l'organismo di garanzia ha disposto che, fino all'entrata in vigore dei codici di autoregolamentazione, le astensioni collettive dei lavoratori autonomi siano disciplinate dalle disposizioni della legge n. 146 del 1990, come innovata dalla legge n. 83 del 2000, in quanto applicabili.

Il periodo transitorio è scaduto il 26 ottobre 2000 e la Commissione ha dichiarato idonei due soli codici di autoregolamentazione, quello degli autotrasportatori in conto terzi – che svolgono un servizio pubblico essenziale inteso a garantire l'approvvigionamento dei beni di prima necessità e dei prodotti energetici di cui alla lettera a) dell'art. 1, comma 2 – e quello dei cosiddetti medici di famiglia operanti in regime convenzionale col servizio sanitario nazionale nel settore della medicina generale<sup>10</sup>, ai quali sono affidati compiti di assistenza primaria e assistenza programmata a domicilio, continuità assistenziale, medicina dei servizi ed emergenza medica.

Al codice degli autotrasportatori si è giunti dopo una lunga mediazione da parte della Commissione di garanzia, la quale ha formulato una proposta integrativa di un precedente codice del 1994, non giudicato idoneo, in quanto non garantiva un livello di prestazioni analogo a quello assicurato dal personale dipendente delle imprese di autotrasporto<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Cfr., in particolare, GHEZZI, op.cit., 690, che parla di una necessaria razionalizzazione dell'impianto normativo, oltre che di un'equa operazione di politica diritto; PILATI, op.cit., 67, secondo cui l'attuale regolamentazione ha una rilevante carica innovativa, che è ad un tempo riformatrice e razionalizzatrice della precedente disciplina normativa. In senso critico nei confronti dell'estensione della legge in esame ai lavoratori autonomi, cfr. VALLEBONA, La disciplina per il lavoro autonomo, in Guida al lavoro, 2000, n. 16, 16 ss.; NOGLER, op. cit., 96 ss.

<sup>8</sup> Cfr. VALLEBONA, op. cit., 15.

<sup>9</sup> Il codice – pubblicato sulla G.U. del 3 agosto 2001, n. 179 – è stato firmato il 20 giugno 2001 dall'Unione trasportatori italiana (UTI) e dal Coordinamento unitario autotrasporto (CUNA). La FITA/CNA ha sottoscritto con riserva di approvazione da parte della propria direzione nazionale, che successivamente non ha ratificato.

<sup>10</sup> Cfr. delibera del 4 luglio 2002, n. 02/136.

<sup>11</sup> In data 1° marzo 1991 è stato stipulato dalla CONFETRA (Confederazione generale italiana del traffico e dei trasporti) insieme ad altre organizzazioni datoriali un contratto collettivo che regola lo sciopero dei dipendenti nelle imprese di spedizione. In data 25 luglio 1991 è stato sottoscritto dalle imprese artigiane un contratto collettivo per i dipendenti delle imprese artigiane di trasporti. Ambedue sono stati dichiarati idonei con delibera 9 giugno 1994, verb. n. 142.



Tale proposta è poi stata sostanzialmente accolta dalle associazioni nazionali dell'auto-transporto.

Il codice dei medici operanti in regime convenzionale – cui si è giunti in tempi relativamente brevi – è stato dichiarato idoneo, ma con esclusione delle previsioni riguardanti il passaggio alla cosiddetta “assistenza indiretta”, consistente nell'erogazione a pagamento delle prestazioni indispensabili.

La Commissione di garanzia è poi intervenuta con tre provvisorie regolamentazioni e sta formulando una proposta di regolamentazione per le farmacie private.

La prima regolamentazione riguarda il settore distribuzione di carburanti<sup>12</sup>, soggetto – secondo l'organismo di garanzia, in contrasto sul punto con le organizzazioni sindacali del settore – all'applicabilità della legge n. 146 del 1990, la quale configura l'“approvvigionamento di prodotti energetici” quale servizio pubblico essenziale. D'altra parte, la disponibilità di carburante condiziona il trasporto di persone e merci essenziali, essendo il trasporto su strada, anche privato, insostituibile ad assicurare una congrua realizzazione del diritto alla mobilità.

La seconda regolamentazione provvisoria riguarda il servizio taxi<sup>13</sup>, considerato servizio pubblico essenziale nella parte in cui risponde ad esigenze di assoluta necessità ed urgenza di spostamento di utenti non in grado di usufruire di altri mezzi di trasporto pubblico, come anziani, portatori di *handicap* e malati.

La terza regolamentazione attiene alle astensioni dalle udienze degli avvocati e procuratori legali<sup>14</sup>. Essa è intervenuta dopo una lunga vicenda durante la quale la Commissione dapprima con delibera n. 97/447 del 12 giugno 1997 ha ritenuto inidoneo un “codice di autoregolamentazione delle astensioni forensi dalle attività giudiziarie” approvato congiuntamente dall'Organismo unitario dell'avvocatura italiana e dalle Camere penali, invitando le citate organizzazioni sindacali a rivederlo ed integrarlo. Queste ultime in data 23 ottobre 2000 hanno inviato alla Commissione un testo di codice sostanzialmente analogo a quello del 1997. Di conseguenza, l'organismo di garanzia – dopo avere svolto con le associazioni ricordate l'audizione del 22 maggio 2000 – ha proceduto alla formulazione della proposta, sulla quale le organizzazioni stesse non hanno ritenuto opportuno pronunciarsi anche per i dubbi da esse condivisi sulla competenza della Commissione di garanzia.

La procedura seguita per la provvisoria regolamentazione è quella che l'art. 13, lettera a) prevede anche per i lavoratori subordinati: invio di una proposta alle organizzazioni di categoria ed alle organizzazioni degli utenti, affinché esse esprimano eventuali osservazioni entro il termine di quindici giorni dalla notifica; apposita audizione da svolgere entro il termine di venti giorni per verificare l'indisponibilità a formulare il codice; delibera di provvisoria regolamentazione.

3. L'art. 2 *bis* della legge n. 83 del 2000 parla di “astensione collettiva” dalle prestazioni, sicché si pone il problema se tale nozione debba necessariamente intendersi come “mancata prestazione” posta in essere contemporaneamente da più soggetti<sup>15</sup>.

In realtà, la Commissione di garanzia si è mossa al di fuori di vincoli formalistici, ritenendo riconducibili alla figura dell'astensione comportamenti quali la richiesta di

<sup>12</sup> Cfr. delibera del 14 giugno 2001, n. 1/94, pubblicata sulla G.U. de 3 agosto 2001, n. 179.

<sup>13</sup> Cfr. delibera n. 02/11 del 24 gennaio 2002, che sostituisce un codice di autoregolamentazione già valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 3 dicembre 1998, n.98/815 in vigenza della vecchia regolamentazione, adeguandolo alla nuova disciplina.

<sup>14</sup> Cfr. delibera del 4 luglio 2002, n. 02/137.

<sup>15</sup> Cfr. in quest'ultimo senso MISCIONE, Lo “sciopero dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, in Sciopero e servizi pubblici essenziali, Commento alla legge n.146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000, a cura di M.RICCI, Torino, 2001, 150-151. Per un'interpretazione di carattere estensivo, cioè intesa a comprendere forme di protesta diverse dalla mera astensione, cfr. invece MENGHINI, op.cit., 60-61; PASCUCCI, Lavoratori autonomi e pubblici servizi, in Newsletter CGS, 2001, n. 1, 7-8.

pagamento diretto da parte dei medici convenzionati nei confronti dei propri assistiti<sup>16</sup> o la richiesta di pagamento dei medicinali a prezzi di mercato nei confronti degli utenti da parte dei farmacisti convenzionati col Servizio sanitario nazionale per il ricorrente ritardo delle regioni a pagare i loro crediti nei confronti delle aziende sanitarie locali<sup>17</sup> ovvero il blocco stradale e iniziative già sancite e sanzionate dal codice della strada in materia di circolazione stradale da parte degli autotrasportatori<sup>18</sup>.

Si è dunque adottato un orientamento del tutto analogo a quello vigente in materia di sciopero. Infatti, l'organismo di garanzia ha applicato la legge n. 146 anche a quelle forme di lotta sindacale che non consistano in un'astensione globale dalle prestazioni di lavoro – come lo sciopero dello straordinario, o delle mansioni, o per turni – ma comportino una riduzione o alterazione collettiva e concordata delle prestazioni lavorative tali da provocare comunque “una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale”<sup>19</sup>.

D'altra parte, se la legge in esame ha lo scopo di mantenere entro limiti tollerabili i disagi degli utenti, sembra logico ritenere che essa si riferisca a tutte quelle forme di protesta, che incidano sulla funzionalità dei servizi e mettano in pericolo i diritti costituzionalmente tutelati, indipendentemente dalle modalità concrete del loro svolgimento.

Per quanto riguarda le causali delle manifestazioni conflittuali, cioè i “fini di protesta o di rivendicazioni di categoria”, sembra da condividere la tesi che esse comprendano le astensioni attuate dai lavoratori autonomi sia nei confronti dei propri committenti, sia per ragioni di solidarietà, sia per motivazioni di carattere politico, anche se in quest'ultimo caso nell'ambito dei limiti posti dalla Corte costituzionale – con riferimento allo sciopero politico – del rispetto dell'assetto costituzionale e del libero esercizio dei poteri di sovranità popolare<sup>20</sup>.

Del resto, la stessa Consulta, nella decisione n. 171 del 1996, sostiene che la libertà di associazione si esprime anche mediante astensioni collettive dal lavoro volte a difendere “peculiari interessi di categoria, non soltanto economici, e a garantire un corretto esercizio della professione”.

L'unico limite coesistenziale all'astensione, così come allo sciopero, sembra dunque essere la tutela dell'interesse professionale collettivo, dove peraltro il termine “professionale” assume ormai una valenza estremamente lata<sup>21</sup>.

4. Titolari del potere di formulare i codici sono “le associazioni” o “gli organismi di rappresentanza” delle categorie interessate.

L'espressione – volutamente ampia – lascia all'interprete notevoli spazi di libertà nell'individuazione delle figure che rappresentano l'interesse collettivo delle categorie professionali appartenenti alla galassia del lavoro autonomo.

<sup>16</sup> Cfr. infatti la delibera n. 02/136 del 4 luglio 2002, nella quale la Commissione di garanzia ha ritenuto di non giudicare idonea la clausola del codice di autoregolamentazione dei medici operanti in regime convenzionale, la quale prevedeva il pagamento delle prestazioni indispensabili con successivo rimborso da parte della ASL competente.

<sup>17</sup> Cfr. delibera 6 giugno 2002, n.02/110, che sanziona il comportamento della Federfarma Campania e delibera 20 giugno 2002, n. 02/116, che segnala al Ministro della salute e al prefetto di Napoli, ai sensi dell'art. 13, lettera f) la mancata distribuzione in convenzione dei farmaci salvavita da parte delle farmacie private della provincia di Napoli.

<sup>18</sup> Cfr. il codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori, che vieta siffatte forme di protesta.

<sup>19</sup> Cfr. Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Forme “anomale” di lotta sindacale, in Linee guida per la valutazione ex art. 13, lettera c) , l. n. 146/1990, in Relazione sull'attività della Commissione 1° agosto 1996-30 aprile 1997, Roma, 16 ss.. Per un'accurata analisi delle delibere valutative della Commissione, cfr. RAFFI, op. cit., 145 ss..

<sup>20</sup> Cfr. anche MISCIONE, op.cit.,146-147; MENGHINI, op. cit., 60; NOGLER, op. cit., 98 ss..

<sup>21</sup> Cfr. NOGLER, 99-100, secondo cui si potrebbe parlare di un interesse collettivo tout court, visto che l'astensione dalle udienze degli avvocati è spesso giustificata dalla finalità di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. In realtà, tale finalità sembra rientrare nell'interesse professionale della categoria inteso in senso ampio.

Con riferimento ai professionisti, ci si chiede se anche gli ordini professionali, pur avendo funzioni e natura diverse rispetto a quelle tipiche delle organizzazioni sindacali<sup>22</sup>, possano essere considerati enti portatori di interessi collettivi<sup>23</sup>.

Si è al riguardo sostenuto che il legislatore avrebbe operato “una sorta di sindacalizzazione formale” degli ordini e di altri organi simili – quali i collegi, gli albi o i ruoli – che normalmente svolgono funzioni istituzionali di tutela del decoro e della dignità professionale e di determinazione dei compensi<sup>24</sup>.

In realtà, la commistione del ruolo pubblicistico di vigilanza sui professionisti con quello di ente esponenziale degli interessi della categoria, se appare criticabile<sup>25</sup>, non sembra possa essere esclusa<sup>26</sup>, specie nell’ipotesi in cui manchino altri organismi rappresentativi degli interessi degli iscritti.

D’altra parte, anche la Corte costituzionale nella decisione n. 171 del 1996, a proposito dell’intervento nel processo del Consiglio nazionale forense, afferma che quest’ultimo organismo tutela un interesse pubblico, ragion per cui “non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d’un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscono ad alcuna associazione”.

Non sembra dubbio che “le associazioni” e “gli organismi di rappresentanza” delle categorie interessate, i quali – ai sensi dell’art. 2 *bis* – sono titolari del potere di formulare i codici di autoregolamentazione e – ai sensi dell’art. 4, comma 4 della legge – sono destinatari delle sanzioni, debbano anche essere considerati titolari del potere di proclamare le astensioni.

Peraltro, soggetti idonei al riguardo potrebbero essere anche organizzazioni prive di struttura associativa – come le coalizioni puramente occasionali od organismi provvisori e spontanei, quali un’assemblea straordinaria<sup>27</sup>.

A dire il vero, la regolamentazione delle astensioni collettive dei lavoratori autonomi contenuta nell’art. 2 *bis* presenta ulteriori lacune, colmabili in via interpretativa, sempre con riferimento alla proclamazione e alla comunicazione, fattispecie non espressamente previste – così come avviene per i lavoratori subordinati – ma innegabilmente connaturate agli obblighi di preavviso e di motivazione dell’astensione.

Al riguardo, la Commissione – nell’esercizio della funzione di validazione dei codici o di emanazione delle provvisorie regolamentazioni – ha ritenuto che la proclamazione dell’astensione debba essere sicuramente comunicata alle amministrazioni o imprese erogatrici dei servizi essenziali di cui all’art. 1 della legge in esame. Ad esempio, la provvisoria regolamentazione nel settore servizio taxi prevede la comunicazione al sindaco o ai sindaci dei comuni interessati, così come la regolamentazione dell’astensione collettiva degli avvocati prevede la comunicazione al Presidente della Corte di appello, ai Presidenti degli uffici giudiziari interessati e al Ministro della giustizia.

Qualora invece vi sia una situazione di coincidenza sostanziale fra gli scioperanti ed i “servizi” stessi, la comunicazione dovrà essere fatta esclusivamente all’ufficio competente ad emanare l’ordinanza di precettazione<sup>28</sup>, come avviene per la regolamentazione provvisoria del settore distributori di carburante.

---

<sup>22</sup> Cfr. SANTONI, L’organizzazione e l’azione sindacale dei professionisti, in *Lav.dir.*, 1999, I, 4; ID., Lo sciopero, Napoli, 2001, 150.

<sup>23</sup> Cfr. in senso positivo PILATI, op. cit., 81.

<sup>24</sup> Cfr. MISCIONE, op. cit., 157.

<sup>25</sup> Cfr. GIANFRANCESCO, Legali: entro sei mesi l’autoregolamentazione, in *Guida al diritto*, 2000, 37.

<sup>26</sup> Cfr. anche PONARI, Le manifestazioni conflittuali del lavoro autonomo, in *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, a cura di SANTONI, Napoli, 2001, 35. Contra v. invece SANTONI, Lo sciopero, cit., 150; ID, Continuità e innovazione nella disciplina degli scioperi nei servizi essenziali, in *Riv. it. dir.lav.*, 2000, 397; NOGLER, op. cit., 107; PASCUCI, op. cit., 8.

<sup>27</sup> Cfr. la delibera della Commissione di garanzia del 6 giugno 2002, n.02/113, che considera l’assemblea degli iscritti all’Ordine di Sant’Angelo dei Lombardi organismo rappresentativo degli interessi dei professionisti.

<sup>28</sup> Cfr. in dottrina IZAR, Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *Dir.prat.lav.*, 2001, n. 6, VIII; MISCIONE, op. cit., 158; NOGLER, op. cit., 107-108; MENGHINI, op.cit., 68.

Più completi appaiono i codici degli autotrasportatori in conto terzi e dei medici aderenti alla Federazione italiana medici di medicina generale con rapporto di lavoro convenzionato con il Servizio sanitario nazionale. Infatti, il primo prevede che la comunicazione venga indirizzata, in caso di azioni nazionali, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al Presidente del Consiglio dei ministri e alla Commissione di garanzia; in caso di azioni locali, ai presidenti delle regioni interessati e ai prefetti. Il secondo codice stabilisce obblighi di comunicazione nei confronti di soggetti diversi a seconda che si tratti di scioperi nazionali o regionali o locali e comunque sia nei confronti dell'amministrazione sanitaria che degli uffici addetti alla precettazione, che della Commissione di garanzia.

In carenza di specifiche indicazioni legislative, sembra logico ritenere che l'obbligo di comunicazione all'utenza dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi minimi garantiti almeno 5 giorni prima dello sciopero debba essere considerato a carico delle amministrazioni o imprese erogatrici dei servizi – in analogia a quanto l'art. 2, comma 6 dispone per i lavoratori dipendenti – o degli uffici che comunque ricevono il preavviso di astensione.

Va peraltro osservato che il codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori in conto terzi prevede che siano le stesse organizzazioni degli autotrasportatori a comunicare l'astensione agli organi di stampa. Del pari, la provvisoria regolamentazione degli avvocati dispone che i soggetti proclamanti siano tenuti a dare pubblica comunicazione dell'astensione, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio della stessa.

La Commissione di garanzia – in carenza di specifica indicazione legislativa – ha poi ritenuto di esercitare anche nei confronti dei lavoratori autonomi i poteri di cui all'art. 13, lettere *c*), *d*), *e*), che appaiono finalizzati a prevenire i conflitti<sup>29</sup>. Del resto, un'indicazione testuale in tal senso proviene dall'art. 13, lettera *d*), secondo il quale la Commissione può emanare una delibera di invito a riformulare la proclamazione in conformità alla legge e agli accordi o ai “codici di autoregolamentazione”.

5. L'art. 2 *bis*, comma 2 della legge in esame dispone che i codici di autoregolamentazione contengano un termine di preavviso non inferiore ai dieci giorni<sup>30</sup>, la durata<sup>31</sup>, le motivazioni dell'astensione e la determinazione delle prestazioni indispensabili. È ovvio che, sia pure in carenza di previsione legislativa, tali elementi debbano essere contenuti anche nelle provvisorie regolamentazioni deliberate dalla Commissione di garanzia, nell'ipotesi in cui i codici manchino o siano ritenuti inadeguati.

Sembra altresì esatto ritenere che i codici e le provvisorie regolamentazioni debbano prevedere anche clausole di raffreddamento e di conciliazione, intervalli<sup>32</sup> minimi da osservare fra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo<sup>32</sup>, eventuali quote

<sup>29</sup> In dottrina a favore di tale interpretazione cfr. IZAR, op.cit., IX; NOGLER, op. cit., 113; MENGHINI, op. cit., 69; PONARI, op. cit., 42.

<sup>30</sup> Il codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori in conto terzi prevede termini di preavviso differenziati a seconda che si tratti di un fermo nazionale (25 giorni), o settoriale (20 giorni) o locale (15 giorni); inoltre, è previsto un termine massimo di preavviso di 35 giorni, al fine di evitare fenomeni di prenotazione. Il preavviso di almeno dieci giorni è richiesto nelle altre ipotesi di autoregolamentazione e provvisoria regolamentazione.

<sup>31</sup> Per il codice degli autotrasportatori la durata massima del fermo non può essere superiore a cinque giorni, in quanto si ritiene che la capacità di stoccaggio dei supermercati e dei distributori di carburante sia stimabile in tre o quattro giorni. La provvisoria regolamentazione dei distributori di carburante prevede che la durata dell'astensione non superi le 72 ore, ma con prestazioni minime garantite. Nelle altre ipotesi si segue il principio di “progressività” nella durata delle astensioni. Così per i medici convenzionati la durata massima per la prima azione di sciopero è di due giorni consecutivi (48 ore), ma non a ridosso dei giorni festivi; per gli scioperi successivi al primo per la medesima vertenza non si possono superare i quattro giorni, che non potranno essere a ridosso di giornate festive; si possono raggiungere i 15 giorni di sciopero nella sola ipotesi di ritardo superiore a trenta giorni nella corresponsione dei compensi e dopo avere esperito le altre forme di protesta. Per il servizio taxi la durata è di 24 ore per la prima vertenza e di 48 ore per vertenze successive alla prima. Per gli avvocati la prima astensione non può eccedere i sette giorni; successivamente essa non può eccedere i trenta giorni consecutivi o calcolati nell'arco di un trimestre.

<sup>32</sup> Tali intervalli sono almeno di 20 giorni per il codice degli autotrasportatori; di un giorno per il codice dei medici convenzionati col Servizio sanitario nazionale; di 15 giorni per i distributori di carburante; di 4 giorni per il servizio taxi; di 90 giorni per le astensioni dalle udienze degli avvocati. In tutti i settori menzionati – ad esclusione che per gli avvocati – vi sono poi periodi di franchigia, nei quali è vietato porre in essere astensioni.

di lavoratori tenuti alle prestazioni. Infatti, l'art. 2 *bis* richiama l'art. 2, comma 3. Quest'ultimo a sua volta rinvia all'art. 2, comma 2, che al quinto periodo espressamente dispone che le prestazioni indispensabili e "le altre misure" di cui all'articolo citato debbano essere "previste dai contratti o accordi collettivi o dai codici di autoregolamentazione"<sup>33</sup>.

Un'ulteriore indicazione proviene dall'art. 13, lettera *a*), il quale prevede che la valutazione di idoneità dei codici o la provvisoria regolamentazione debbano essere fatte "nello stesso modo" con cui si procede per i lavoratori subordinati, cioè tenendo conto delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure indispensabili<sup>34</sup>.

Un discorso particolare va fatto tuttavia con riferimento alle procedure di conciliazione e di raffreddamento. Infatti, la mancanza di parti sindacali contrapposte e soprattutto la natura spesso politica delle proteste collettive dei professionisti o dei piccoli imprenditori – le quali si rivolgono al governo o ai vari ministri o al parlamento – possono rendere di fatto inutilizzabili le procedure<sup>35</sup> e comunque ne limitano la vincolatività ad una parte sola, cioè alle organizzazioni e associazioni dei lavoratori autonomi<sup>36</sup>.

Per tale motivo la Commissione di garanzia ha usato un metro estremamente elastico. Le provvisorie regolamentazioni del settore taxi, dei distributori di carburante e degli avvocati non prevedono procedure.

Il codice degli autotrasportatori in conto terzi tende a individuare meccanismi partecipativi dei lavoratori autonomi alle decisioni politiche, fissando il seguente premezzo: "*si rende indispensabile, per un positivo confronto che produca lo sviluppo di avanzate relazioni industriali, un concreto impegno del Governo a svolgere un'azione efficace tendente a realizzare un contenimento programmato di tutti i costi diretti e indiretti gravanti sul settore; una consultazione costante, e possibilmente preventiva delle organizzazioni firmatarie che attuano il presente codice; il raggiungimento di obiettivi di competitività del settore in campo nazionale e comunitario; la realizzazione di una politica organica che dia come risultato profondi mutamenti strutturali del settore*". Sempre lo stesso codice contiene una generica disposizione, nella quale si prevedono "*sedi istituzionali di mediazione e tempi di decisione delle vertenze stesse*".

Per i medici convenzionati col Servizio sanitario nazionale si prevedono invece specifiche procedure di raffreddamento e di conciliazione da svolgersi in sede nazionale presso il Ministero del lavoro – con durata massima di sei giorni – o in sede regionale o locale, con durata massima di otto giorni, presso il prefetto del capoluogo di regione o del capoluogo di provincia o presso il sindaco, se è interessato un solo comune.

L'art. 13 lettera *a*) della legge in esame prevede poi vincoli quantitativi di determinazione delle prestazioni indispensabili sia per le provvisorie regolamentazioni che come parametri di riferimento anche per il giudizio di idoneità dei codici di autoregolamentazione. In realtà, come si è osservato, il tetto del terzo del personale "normalmente utilizzato" è inapplicabile per definizione<sup>37</sup>, mentre il tetto del 50% delle prestazioni normalmente erogate appare appropriato solo per alcune categorie di lavoratori autonomi<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. anche IZAR, op.cit., VIII; VALLEBONA, op.cit., 15; MISCIONE, op.cit., 159; MENGHINI, op.cit., 66; PILATI, op.cit., 82-83; NOGLER, op. cit., 108.

<sup>34</sup> Cfr. MENGHINI, op.cit., 66; NOGLER, op.cit., 108.

<sup>35</sup> Cfr. SANTONI, Continuità e innovazione, cit., 379; VALLEBONA, op. cit., 15; NOGLER, op. cit., 109, 113; PONARI, op. cit., 38.

<sup>36</sup> Cfr. MENGHINI, op. cit., 67, secondo il quale peraltro "piuttosto che rimettere di volta in volta le procedure di raffreddamento e di conciliazione alla prassi o all'iniziativa del singolo ministro, pare più razionale che le categorie interessate definiscano l'iter ritenuto migliore coinvolgendo ovviamente anche l'attività di organismi pubblici. Si potrà discutere se un codice di autoregolamentazione possa essere vincolante per questi ultimi, ma sarà piuttosto difficile che i ministri o gli organismi pubblici snobbino le previsioni dei codici avallate dal giudizio positivo della Commissione di garanzia".

<sup>37</sup> Cfr. VALLEBONA, op. cit., 15; MENGHINI, op. cit., 64; PONARI, op. cit., 41.

<sup>38</sup> Cfr. MENGHINI, op. cit., 64-65, il quale dubita peraltro che il legislatore preveda i suddetti limiti quantitativi nei confronti dei lavoratori autonomi, dato che essi sono introdotti dai periodi quinto e sesto dell'art. 13, lettera *a*), mentre l'obbligo di valutare i codici di regolamentazione di cui all'art. 2 *bis* o di introdurre la provvisoria regolamentazione "nello stesso modo" in cui la Commissione opera per i lavoratori subordinati è introdotto dal precedente periodo quattro dell'art. 13, lettera *a*). Peraltro, il penultimo periodo della lettera *a*) richiama i vincoli quantitativi anche nei confronti dei codici di autoregolamentazione.



Ad esempio, il codice degli autotrasportatori in conto terzi prevede il trasporto giornaliero di carburante nella misura del 50% rispetto all'ordinario approvvigionamento.

La provvisoria regolamentazione per il settore distribuzione di carburanti dispone che – fatti salvi i servizi di emergenza e i rifornimenti dei mezzi di soccorso e di polizia – per la rete della viabilità urbana ed extraurbana sia mantenuto in servizio un numero di stazioni di rifornimento non inferiore al 50% degli esercizi aperti nei giorni festivi secondo i turni programmati, mentre per la rete autostradale le stazioni di servizio debbano essere aperte in misura non inferiore ad una ogni cento chilometri.

Sempre secondo la disciplina legislativa, in sede di provvisoria regolamentazione la Commissione deve “tenere conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili, nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Si tratta peraltro di un'indicazione, che l'organismo di garanzia non ha potuto finora utilizzare per la scarsità dei propri interventi.

Dall'art. 13, lettera e) può infine ricavarsi l'obbligo per i codici di autoregolamentazione e le provvisorie regolamentazioni di tenere conto anche del divieto di concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi interessanti il medesimo bacino di utenza<sup>39</sup>.

6. In caso di violazione dei codici di autoregolamentazione o della regolamentazione provvisoria, la Commissione di garanzia valuta i comportamenti e delibera una sanzione amministrativa da lire 5 milioni a lire 50 milioni, che viene poi applicata con ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro. Ad essa sono soggetti “le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, in solido coi singoli lavoratori, professionisti o piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta, si siano astenuti dalle prestazioni” (art. 4, comma 4).

La scelta della sanzione amministrativa è giustificata dal fatto che non sono normalmente compatibili con le astensioni dei lavoratori autonomi le sanzioni disciplinari previste per i lavoratori subordinati e la perdita dei permessi retribuiti e/o dei contributi sindacali e l'eventuale esclusione dalle trattative sindacali.

Al riguardo, va peraltro sottolineato che la provvisoria regolamentazione per gli avvocati prevede che per la violazione delle disposizioni concernenti la proclamazione e l'attuazione dell'astensione – oltre quanto previsto dagli artt. 2 *bis* e 4, comma 4, della legge n. 146/1990 – resti ferma l'eventuale valutazione dei Consigli dell'Ordine in sede di esercizio dell'azione disciplinare. Il codice degli autotrasportatori in conto terzi contiene poi la previsione secondo la quale le associazioni che contravvengono alle norme del protocollo “non potranno per un periodo massimo di due anni sottoscrivere gli accordi collettivi di cui all'art. 13 del d.m. 18 novembre 1982 e saranno escluse dalle commissioni tecniche relative ai problemi dell'autotrasporto costituite con apposito d.m. dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”.

Si deve poi ritenere che la Commissione non possa valutare il comportamento dei singoli lavoratori autonomi indipendentemente dall'operato delle associazioni od organizzazioni rappresentative<sup>40</sup>, come si ricava dal testo dall'art. 4, comma 4 *quater*, che prevede unicamente il procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali. Pertanto, la responsabilità solidale dei singoli lavoratori autonomi sorge solo dopo che venga accertata quella delle associazioni o degli organismi rappresentativi delle categorie interessate.

<sup>39</sup> Il codice degli autotrasportatori prevede che l'astensione collettiva nazionale sia “preclusa agli autotrasportatori quando sia concomitante con altre astensioni collettive aventi le medesime caratteristiche già proclamate e rese di pubblico dominio dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, relative al trasporto merci ferroviario e via mare”. La provvisoria regolamentazione del settore dei distributori di carburante prevede la preclusione dell'astensione collettiva degli addetti alla distribuzione di carburante qualora quest'ultima risulti “in concomitanza con altre astensioni collettive già proclamate da organizzazioni sindacali dei trasporti che interessino il medesimo bacino di utenza”.

<sup>40</sup> In senso contrario vedi invece PONARI, op. cit., 45-46.

Secondo la Commissione, è sanzionabile anche un'organizzazione priva di struttura associativa<sup>41</sup>, quale un'assemblea straordinaria di avvocati iscritti all'Ordine nella persona del suo presidente<sup>42</sup>.

A proposito della responsabilità solidale, non si è mancato di rilevare la disparità di trattamento fra i lavoratori autonomi ed i lavoratori dipendenti, la sproporzione di capacità economica fra i debitori solidali, la difficoltà di individuazione dei singoli destinatari della sanzione solidale<sup>43</sup>.

La Commissione ha attivato il meccanismo della responsabilità solidale una sola volta, nei confronti di singoli avvocati partecipanti ad un'astensione proclamata da un'assemblea ed identificati per il tramite dei verbali delle udienze trasmessi dai giudici<sup>44</sup>.

Le deliberazioni della Commissione di garanzia in tema di sanzioni possono poi essere impugnate davanti al giudice del lavoro, che estende in tal modo la sua competenza fuori dai confini dell'art. 409 cod.proc.civ.<sup>45</sup>.

Le sanzioni previste per l'inosservanza dell'ordinanza di precettazione da parte dei singoli lavoratori autonomi e delle loro organizzazioni sindacali sono equiparate a quelle applicabili ai lavoratori subordinati e alle loro organizzazioni e non è previsto alcun meccanismo di solidarietà (art. 9 della legge in esame).

7. L'estensione della disciplina della legge n. 146 del 1990 anche alle astensioni collettive dei lavoratori autonomi pone il delicato problema della loro qualificazione giuridica.

Infatti, ci si chiede se esse siano riconducibili al diritto di sciopero tutelato dall'art. 40 Cost.<sup>46</sup> ovvero debbano essere considerate come una forma di libertà sindacale riconosciuta dall'art. 39 Cost. o come manifestazione del diritto di associazione derivante dall'art. 18 Cost.<sup>47</sup> o del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero espresso dall'art. 21 Cost. o della stessa libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost.<sup>48</sup>.

La Corte costituzionale nella decisione n. 171 del 1996 – con riferimento alle astensioni dalle udienze degli avvocati, ma con argomentazioni estensibili anche ad altre forme di autotutela dei lavoratori autonomi – esclude espressamente che si possa parlare di esercizio del diritto di sciopero per lavoratori privi del requisito della subordinazione o comunque non in situazione di debolezza economica. In altre parole, si ritiene che la ragione del riconoscimento costituzionale del diritto di sciopero risieda esclusivamente nell'esigenza di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza (art. 3, comma 2 Cost.) e dunque come mezzo di tutela dei lavoratori in condizione di subordinazione o parasubordinazione.

Invece, la citata decisione si richiama ai principi di libertà di associazione, che ispirano la prima parte della Carta costituzionale e che offrono una generale tutela alle iniziative anche di astensione collettiva dal lavoro “volte a difendere peculiari interessi di categoria, non soltanto economici, e a garantire un corretto esercizio della libera professione”<sup>49</sup>.

<sup>41</sup> Contra vedi invece MISCIONE, op. cit., 157.

<sup>42</sup> V. la delibera del 6 giugno 2002, n.02/113 del Consiglio dell'Ordine avvocati S. Angelo dei Lombardi, che sanziona l'assemblea nella persona del suo presidente. Cfr. anche la delibera del 16 febbraio 1998, n.98/141 con riferimento all'Assemblea straordinaria degli avvocati del foro di Reggio Calabria ???

<sup>43</sup> Cfr. GALANTINO, Sciopero nei servizi pubblici: riflessioni sulla riforma, in Guida al lavoro, 2000, n.14, 15; SANTONI, Le sanzioni, in Le regole dello sciopero, cit., 194-195; A.GIUFFRÈ, L'apparato sanzionatorio, in Sciopero e servizi pubblici essenziali, cit., 197.

<sup>44</sup> Cfr. delibera 6 giugno 2002, n.02/113.

<sup>45</sup> Cfr. già GALANTINO, op. cit., 15.

<sup>46</sup> Cfr. SUPPIEJ, Sciopero degli avvocati, Corte costituzionale, Commissione di garanzia e Consiglio forense, in Arg. dir.lav., 1997, n.5, 238; G. SANTORO PASSARELLI, Sul cosiddetto sciopero degli avvocati, in Gazzetta giur., 1996, 4; MISCIONE, op. cit., 165.

<sup>47</sup> Cfr. SANTONI, Continuità e innovazione, cit., 376; ID. Lo sciopero, cit., 119; PILATI, op. cit., 72; NOGLER, op. cit., 92.

<sup>48</sup> Cfr. GIANFRANCESCO, op. cit., 36.

<sup>49</sup> L'orientamento è condiviso dalla giurisprudenza di legittimità. Cfr. Cass. pen. 9 gennaio 1997, n.1895, in Cass. pen., 1998, 456; Cass. 20 gennaio 1998, n.3138, ivi, 1999, 2232.

Secondo la Consulta, si delinea dunque un'area di libertà di associazione riferibile ai singoli ed ai gruppi, che appare "significativamente più estesa rispetto allo sciopero". In tale prospettiva, si potrebbe allora ritenere che quest'ultimo costituisca una *species* di un più ampio *genus* al quale sono riconducibili tutte le manifestazioni del conflitto collettivo<sup>50</sup>.

Più precisamente, si potrebbe parlare di *diritto di sciopero* garantito dall'art. 40 Cost. solo per i lavoratori subordinati e per i lavoratori autonomi in condizione di parasubordinazione o comunque di debolezza contrattuale nei confronti della controparte.

In quest'ultimo senso, infatti, si è espressa la Corte costituzionale non solo nella decisione prima citata, ma ancor più chiaramente nella decisione n. 222 del 1975 con riferimento alla chiusura degli esercizi commerciali posta in essere dagli esercenti di piccole aziende industriali e commerciali privi di dipendenti, ritenendo costituzionalmente illegittimo l'art. 506 cod.pen., in relazione all'art. 505 cod.pen., nella parte in cui punisce la sospensione dal lavoro effettuata per protesta.

La Suprema corte ha poi ribadito tale orientamento, qualificando come sciopero la pretesa dei medici convenzionati con l'INAM di essere pagati dai propri clienti per la prestazione professionale ai fini di ottenere una modifica della convenzione<sup>51</sup>. Non a caso l'interpretazione viene ripresa anche dal recente codice di autoregolamentazione dei medici convenzionati col Servizio sanitario nazionale, il quale si riferisce sempre ad azioni di "sciopero" dei medici.

Si dovrebbe invece parlare di *libertà di autotutela collettiva* dei lavoratori autonomi e delle loro associazioni a difesa delle finalità perseguite dalla propria organizzazione professionale nelle ipotesi in cui non sussistano le citate condizioni di debolezza contrattuale.

8. Occorre peraltro chiedersi quali siano gli effetti pratici della distinzione fra "diritto di sciopero" e "libertà di astensione collettiva".

È indubbio che sia nell'uno che nell'altro caso si operi in un'area di liceità penale delle forme di protesta collettiva, area che dunque è stata ampliata con riferimento al lavoro autonomo<sup>52</sup>.

Infatti, in primo luogo le astensioni collettive dalle prestazioni dei lavoratori autonomi non possono più essere ricondotte alla fattispecie dell'art. 340 cod.pen., che prevede il reato di interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità – a meno che non siano integrate da "ulteriori atteggiamenti e/o comportamenti positivi, coscientemente e consapevolmente assunti, tali da influire sul regolare svolgimento del servizio pubblico essenziale"<sup>53</sup>.

In secondo luogo, il legislatore del 2000 – col riferimento alla definizione codicistica di piccolo imprenditore contenuta nell'art. 2083 cod.civ. e dunque anche a coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente col lavoro proprio e dei componenti della famiglia<sup>54</sup> – supera l'orientamento della Corte costituzionale. Secondo quest'ultima infatti l'astensione dal lavoro del piccolo imprenditore senza dipendenti può qualificarsi come sciopero<sup>55</sup>, mentre quella del piccolo imprenditore che abbia anche un solo dipendente rientra necessariamente nel concetto di serrata<sup>56</sup> e come tale non è costituzionalmente garantita.

<sup>50</sup> Cfr. GIUGNI, Ampliata la nozione del diritto di sciopero per garantire le libertà costituzionali, in Guida al diritto, 1996, 48.

<sup>51</sup> Cfr. Cass. 29 giugno 1978, n.3278, in Foro it., 1978, I, 1630.

<sup>52</sup> Cfr. anche PILATI, op. cit., 75; MENGHINI, op. cit., 49; M.T.CARINCI, L'immagine della legge n.146/1990 nelle pronunce giurisprudenziali: l'affermazione del modello pubblicistico, in Il conflitto collettivo nei servizi pubblici, cit.,216-217.

<sup>53</sup> Cfr. Cass. 9 gennaio 1997, n.1891, in Cass. pen., 1998, 456. Cfr. Cass. 25 febbraio 1967, in Riv. pen., 1967, II, 389, che ravvisa il reato in esame nella condotta di ferrovieri in sciopero che ostacolano il transito di convogli guidati da personale non scioperante. Secondo la dottrina, occorre l'elemento soggettivo del dolo generico ovvero della coscienza e volontà di cagionare l'interruzione o il turbamento del servizio.

<sup>54</sup> Cfr. in argomento MOCELLA, Le astensioni collettive dei piccoli imprenditori, in Le regole dello sciopero, cit., 51 ss..

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost. 17 luglio 1975, n.222.

<sup>56</sup> Cfr. Corte cost. 24 marzo 1986, n.53, che respinge il tentativo di estendere la dichiarazione di illegittimità dell'art. 506 cod.pen., in relazione all'art. 505 cod.pen. anche ai piccoli imprenditori che abbiano uno o più dipendenti.



In altre parole, i piccoli imprenditori con dipendenti – purché esercitino un'attività organizzata “prevalentemente” col lavoro proprio e dei componenti della famiglia, in analogia coi piccoli imprenditori senza dipendenti e a differenza degli imprenditori medi o grandi – possono attuare una “serrata”, intesa come astensione collettiva dal lavoro, per fine politico (art. 503 cod.pen.) o per coazione alla pubblica autorità (art. 504 cod.pen.) o a scopo di solidarietà o di protesta<sup>57</sup> (art. 505 cod.pen.), anche se quest'ultima non è legata indirettamente a fini contrattuali.

Sembra dunque esatto ritenere che divenga penalmente lecita la “serrata” dei piccoli imprenditori, purché – al pari dello sciopero politico – non sia diretta “a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare”<sup>58</sup>.

Ne consegue altresì che i piccoli imprenditori non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 331 cod.pen., il quale prevede da parte di chi esercita imprese il reato di interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità<sup>59</sup>, anche se formalmente la norma non è stata abrogata, come invece l'art. 11 della legge n.83 del 2000 ha provveduto a fare per gli artt. 330 e 333 cod.pen..

9. Più complessa appare la problematica degli effetti che l'astensione dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori provoca sul piano civilistico.

Al riguardo, si è affermato che tali forme di autotutela, non costituendo esercizio del diritto di sciopero, anche se esercitate nel pieno rispetto della legge n. 146 – devono valutarsi esclusivamente secondo le normali regole del diritto privato in tema di adempimento contrattuale<sup>60</sup>.

In realtà, non sembra che si possa dare una risposta convincente al quesito in esame senza operare una distinzione fra le diverse fattispecie di astensione, anche e principalmente in considerazione della mutevole e variegata tipologia dei rapporti contrattuali instaurati o instaurandi.

Di inadempimento del contratto e di azione di risarcimento dei danni non è possibile parlare con riferimento alle astensioni collettive attuate da soggetti che offrano all'utenza servizi consistenti in “attività a perfezionamento istantaneo” o comunque destinate a svilupparsi ed esaurirsi in un arco temporale contenuto, come tali sostanzialmente insensibili rispetto alle astensioni medesime.

Si pensi, esemplificando, ai negozianti, ai tassisti, ai distributori di carburante, ai farmacisti, ai medici convenzionati. Infatti, in tali casi l'astensione da opere o servizi consiste in un rifiuto a contrattare, sicché gli utenti si vedono negare non l'adempimento<sup>61</sup>, ma – in un momento logicamente anteriore – la stessa stipulazione contrattuale.

In questa prospettiva, anche un'eventuale azione di responsabilità precontrattuale non sarebbe esperibile, poiché quest'ultima presuppone, *ex art.* 1337 cod.civ., la contrarietà a buona fede della condotta della parte che eventualmente si astenesse dal lavoro. Va da sé che la supposta contrarietà a buona fede non potrebbe certo configurarsi in presenza di un comportamento che costituisca attuazione di una prerogativa tributaria di un preciso riconoscimento ordinamentale.

Per identiche ragioni non sembrerebbe possibile per l'utente avvalersi della tutela extracontrattuale di cui all'art. 2043 cod.civ. – nel cui *genus* rientra anche la tutela precontrattuale, almeno secondo le più consolidate teoriche – nemmeno nell'ipotesi in cui questi dimostrasse di avere subito un danno ingiusto per non avere concluso un contratto di erogazione del servizio, ovviamente nell'ipotesi in cui l'astensione fosse rispettosa delle regole della legge n. 146<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. anche PASCUCCI, *op. cit.*, 11-13; PILATI, *op. cit.*, 76-77. V. anche GHEZZI, *op. cit.*, 723, secondo il quale il riferimento all'art. 2083 cod. civ. al fine di identificare la nozione di piccolo imprenditore “inverte (almeno tendenzialmente) il criterio già enunciato dalla sentenza n.222/1975 della Corte costituzionale, che indirettamente confinava la sospensione dal lavoro effettuata per protesta (art. 505 cod.pen.) da esercenti di piccole imprese che hanno lavoratori alle loro dipendenze nell'ambito non dello sciopero, ma della serrata”.

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost. 28 dicembre 1962, n.123; Corte cost. 27 dicembre 1974, n.290; Corte cost. 13 giugno 1983, n.165.

<sup>59</sup> Cfr. anche NOCELLA, *op. cit.*, 61.

<sup>60</sup> Cfr. M.T.CARINCI, *op. cit.*, 217.

<sup>61</sup> MENGHINI, *op. cit.*, 55-56; MISCIONE, *op. cit.*, 154; NOGLER, *op. cit.*, 101.

È dunque del tutto evidente che proprio l'impossibilità di applicare in tali casi il diritto comune dei contratti a tutela degli utenti ha reso necessaria la riforma della legge n. 146.

Situazioni ben diverse possono riguardare rapporti almeno temporalmente più complessi ed articolati, relativi a servizi consistenti in attività non "a perfezionamento istantaneo", destinate a svilupparsi in un arco temporale lungo o comunque apprezzabile, come tali suscettibili di essere più o meno pesantemente incise da forme estensive che sopravvengano alla conclusione del contratto e ne condizionino il corretto e puntuale adempimento.

In proposito, da tempo si sostiene che l'astensione non previamente autorizzata da un'attività contrattualmente dovuta legittimerebbe il recesso del cliente dal rapporto già in atto, fatto salvo il risarcimento degli eventuali danni<sup>63</sup>.

Il problema si pone con particolare riferimento all'astensione degli avvocati dalle udienze, come si è visto recentemente disciplinata dalla regolamentazione provvisoria della Commissione di garanzia<sup>64</sup>.

Anzitutto, è ovvia l'osservazione che l'astensione del professionista comporta quasi sempre solo un rallentamento dei tempi dell'adempimento, sicché il cliente difficilmente ricorrerebbe al recesso<sup>65</sup>, che comunque potrebbe sempre esercitare in considerazione del rapporto fiduciario vigente col proprio difensore.

Non sembra invece possibile sostenere che l'avvocato rispettoso delle regole poste dall'organismo di garanzia possa essere soggetto ad azione di risarcimento dei danni da parte dei propri clienti. Infatti, si toglierebbe significato al concetto stesso di "libertà di astensione", che necessariamente si configura come diritto nei confronti della controparte del rapporto obbligatorio, ed alla funzione stessa delle regole poste dalla legge n. 146.

In altri termini, la creazione della situazione di disagio per l'utenza inscindibilmente correlata all'attuazione di forme di astensione collettiva dal lavoro – *l'ubi consistam* dell'autotutela – preclude giocoforza la possibilità di rivendicare pretese legate all'astensione stessa, alla ovvia condizione che la condotta non esorbiti dai limiti strutturali e teleologici stabiliti dallo stesso ordinamento. Le evocate conseguenze risarcitorie non potrebbero essere certo escluse nel caso in cui, ad esempio, l'avvocato omettesse il compimento di atti improrogabili del suo ufficio, incorrendo così irrimediabilmente in decadenze processuali.

A conclusione analoga si deve giungere ovviamente anche per quanto riguarda il rapporto fra il committente ed il lavoratore autonomo.

10. Discorso diverso dal precedente è quello che riguarda non già i rapporti obbligatori fra le parti e relativi all'attività oggetto dell'astensione – *id est* l'universalità del pubblico, la committenza, la clientela, l'utenza e così via – ma le prerogative di coloro che si pongono in posizione di terziarietà<sup>66</sup> ovvero di diretta estraneità rispetto all'attività in parola.

Con ogni evidenza infatti questi ultimi non devono subire alcun pregiudizio a seguito dell'astensione, essendo la loro posizione obbligatoria del tutto autonoma e distinta rispetto ai titolari della pretesa, invero comprimibile nei limiti di cui alla legge n. 146 del 1990, a fruire dell'attività professionalmente resa dal lavoratore autonomo o dal piccolo imprenditore.

<sup>62</sup> Cfr. M.T. CARINCI, op. cit., 217.

<sup>63</sup> Cfr. VALLEBONA, La disciplina, 14; PONARI, 31-32; M. T. CARINCI, 217.

<sup>64</sup> Secondo quest'ultima, l'astensione, nell'ambito del processo penale, non è consentita in una serie di procedimenti e nei processi nei quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, ove l'imputato chieda espressamente, analogamente a quanto previsto dall'art. 420 ter, comma 5 (introdotto dalla legge n.479 del 1999) del codice di procedura penale, che si proceda malgrado l'astensione del difensore. In tal caso il difensore, di fiducia o d'ufficio, non si considera legittimamente impedito ed ha l'obbligo di non astenersi. Tuttavia, anche quando l'imputato sottoposto a custodia cautelare o a detenzione non formuli l'espressa richiesta, "l'astensione sarà consentita, se riferita in via esclusiva o prevalente alla stessa motivazione, per non più di tre udienze consecutive per ogni grado di giudizio e, in ogni caso, soltanto per una volta nel corso di ciascuna astensione ritualmente proclamata". Per quanto riguarda i processi civili, amministrativi e tributari, l'astensione non viene consentita in una serie di ipotesi in cui la prestazione del difensore opera con riferimento a provvedimenti cautelari e urgenti.

<sup>65</sup> Cfr. PONARI, op. cit., 32.

<sup>66</sup> Cfr. anche MISCIONE, op.cit., 155.

Sotto tale profilo – e nei confronti dei soggetti in questione – le forme di protesta attuate da questi ultimi non possono costituire motivo di ritardare o addirittura omettere il puntuale e corretto adempimento delle obbligazioni assunte.

Ciò vale, ad esempio, per i fornitori ai quali l'astensione non potrà essere opposta come causa non imputabile dell'inadeguato assolvimento dei doveri assunti contrattualmente. A *fortiori* ciò vale per i dipendenti di chi si astenga, i quali avranno titolo alla normale retribuzione senza alcuna decurtazione o ritardo<sup>67</sup>.

In tal senso depongono, del resto, sia la *ratio* della legge n. 146 del 1990, sia i principi civilistici generali sedimentati presso la nostra giurisprudenza di legittimità in riferimento allo sciopero, sia le stesse discipline autopoietiche.

Così, in primo luogo la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali non autorizza a postulare alcun "effetto domino" giocato dalla legittimità dell'astensione sull'intero complesso delle obbligazioni assunte dall'interessato.

In secondo luogo, la sussistenza di responsabilità contrattuali da inadempimento dovrà essere verificata sulla base degli ordinari criteri di imputabilità della relativa causa, non potendo attribuirsi alcun preteso effetto giustificatorio al legittimo esercizio del diritto all'astensione<sup>68</sup>.

In terzo luogo, lo stesso codice di autoregolamentazione degli autotrasportatori in conto terzi dispone che "le azioni di autotutela non comportano in nessun caso la sospensione dell'attività dell'impresa né la messa in libertà del personale senza corresponsione del salario" e "si limitano comunque a non fare circolare gli automezzi in disponibilità delle stesse".

Sulla scorta dei precedenti argomenti può forse essere riesaminata la teorica di avvio, che – come si è accennato – pare orientata a negare la qualificabilità come diritto soggettivo della pretesa all'astensione del libero professionista o del piccolo imprenditore proprio alla luce dei riflessi che da tale qualificazione deriverebbero sul piano delle dinamiche civilistiche, nel senso della liberazione dell'interessato da ogni responsabilità connessa alla sfera dei propri rapporti obbligatori *universaliter* intesa. In realtà, siffatta conclusione non tiene in debito conto l'esaminata varietà dei suddetti rapporti e l'opportunità di distinguere tra ragioni dell'utenza, da un lato – suscettibili di compressione in presenza di un interesse giustapposto all'astensione – e ragioni dei terzi direttamente estranei all'attività oggetto dell'astensione, la posizione dei quali deve essere letta, sul piano sistematico, alla luce degli ordinari principi dello *ius civile*.

In tale prospettiva, sembra venire meno la *ratio* stessa di qualificare come mera libertà da esercitare sul piano pubblicistico e non già come "diritto" sul piano civilistico, al pari dello sciopero, l'astensione collettiva dei lavoratori autonomi, che sia rispettosa della legge n. 146 del 1990.

Ciò non toglie ovviamente che la norma fondante del diritto di sciopero dei lavoratori subordinati nei confronti del datore di lavoro sia l'art. 40 Cost., mentre per le astensioni dei lavoratori autonomi ci si debba riferire – come sostiene la Consulta – alla norma costituzionale che garantisce la libertà di associazione.

<sup>67</sup> Cfr. anche MISCIONE, op.cit., 156.

<sup>68</sup> Cfr. Cass. 11 giugno 1986, n.3858, secondo la quale "lo sciopero del personale dipendente non costituisce, di per sé e in ogni caso, causa non imputabile dell'inadempimento rispetto alle obbligazioni assunte dall'imprenditore ed il relativo accertamento costituisce indagine di fatto demandata al giudice di merito".

## SCIOPERO DEI MAGISTRATI E “SCIOPERO” DEGLI AVVOCATI

di Giorgio Ghezzi

1. Tra i diritti della persona costituzionalmente protetti – indicati in modo tassativo dal 1° comma dell'art. 1 della legge n. 146/1990, in alcun luogo modificato dalla legge di riforma n. 83/2000-, quelli inerenti “alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza” trovano effettività, quanto al loro “contenuto essenziale” (2° comma della medesima norma) e nel contemperamento con l'esercizio del diritto costituzionale di sciopero, nelle “regole e procedure” da seguirsi nei pubblici servizi (esemplificativamente) specificati dalla lett. a) di quel medesimo comma. Tra questi, l'amministrazione della giustizia, “con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ad a quelle cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione”.

Non si sono posti particolari problemi per quanto attiene all'esercizio del diritto di sciopero di soggetti pacificamente intesi quali dipendenti pubblici in senso stretto, sia pure titolari di funzioni non soltanto amministrative, ma anche, secondo un'opinione diffusa in dottrina, di carattere, in non pochi casi, giurisdizionale: pensiamo, ad es., ai cancellieri ed agli ufficiali giudiziari. Delicate questioni sono insorte, invece, quanto all'astensione collettiva dalle udienze dei Magistrati e soprattutto degli Avvocati.

La Magistratura – è ben noto – “costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere” (art. 104, 1° comma, Cost.): ma proprio le garanzie dell'indipendenza giudiziaria, e dunque della stessa funzione giurisdizionale (come dire: volta all'attuazione e dichiarazione del diritto o, talora, alla sua stessa produzione nei casi concreti) vanno cercate, oltre che sul terreno dello statuto giuridico, su quello dei meccanismi di nomina e di carriera. Si parla, a sua volta e più comprensivamente, di un “potere giurisdizionale”, che – sia esso da intendersi, tradizionalmente, a struttura piramidale, sia invece da considerarsi, in modo più adeguato all'odierna esperienza, in una connotazione tendenzialmente diffusa- si riassume nell'insieme degli organi investiti della funzione giurisdizionale: anch'esso una istituzione autonoma ed indipendente, e materialmente composta da un corpo di funzionari soggetto ad una uniforme disciplina, per quanto caratterizzata (appunto) da diversità di funzioni (art. 107, 3° comma, Cost.). Un corpo di funzionari, per altro, assegnato alle loro funzioni sulla base di piante organiche, gradi ricoperti e relativi trattamenti economici, secondo, oggi, il meccanismo della “carriera aperta”. Ecco così trasparire, in parallelo all'aspetto funzionale, anche la sostanza del rapporto di lavoro pubblico: un rapporto, quello dei “magistrati ordinari, amministrativi e contabili”, così come quello degli “avvocati e procuratori di Stato”, espressamente riservato però al diritto pubblico (art. 3 del d.lgs. n. 165/2001), e dunque sottratto alla contrattazione degli aspetti economici e normativi prevista, per i rapporti di lavoro pubblico “contrattualizzato” (o, come si usa dire, “privatizzato”), dall'art. 2, 3° comma, del medesimo testo.

Quanto, invece, agli Avvocati liberi professionisti, va tenuto presente, prima di tutto, la natura del rapporto che intercorre tra la parte, o l'imputato, e il suo difensore: rapporto fiduciario di inequivocabile fonte contrattuale, al quale –per quanto svolto all'interno d'un ordinamento professionale che ne regola inderogabilmente le più tipiche ed esclusive modalità di esercizio (rappresentanza, assistenza, difesa in giudizio e diretta collaborazione con il giudice nel corso del processo)- viene comunemente attribuito carattere personale ed infungibile. Per parte sua, il diritto alla difesa (“inviolabile in ogni stato e grado del procedimento”: art. 24, 2° comma, Cost.) è il perno attorno al quale ruota la dialettica del contraddittorio, cioè di un confronto tra le parti diretto e (nel processo penale: almeno potenzialmente) di carattere paritario: ed è la stessa garanzia costituzionale che copre, evidentemente, anche la possibilità di poter disporre e fruire della c.d. difesa tecnica (di avere, cioè, proprio l'ausilio di un professionista legale).

2. Lo sciopero dei Magistrati – per quanto raramente possa accadere: due volte (1991 e 2002) nell’ultimo decennio – pone, certo, difficili problemi in ordine ai rapporti ed all’equilibrio tra i poteri dello Stato: trattandosi, per lo più, di scioperi diretti a stigmatizzare comportamenti o progetti di altri attori istituzionali, e quindi con evidente e non celato carattere politico. Ma non è questo l’aspetto che direttamente interessa la Commissione: i profili che ne investono la competenza attengono, invece, alle modalità dell’astensione dei magistrati ed alla fonte della loro disciplina.

Solo molto in astratto potrebbe pensarsi ad una fonte materialmente contrattuale: anche ammettendosi che una negoziazione delle regole e procedure di tale astensione, in quanto logicamente e strutturalmente distinta da quella, esclusa dal già ricordato art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, riguardante aspetti normativi ed economici, sia di per sé giuridicamente pensabile (si potrebbe argomentare, allo scopo, dalla distinzione tra i due nuclei precettivi desumibile dall’art. 16 della stessa L. n. 146/1990), resterebbe insolubile, o quasi, il problema dell’identificazione della controparte contrattuale: tanto più che le più rilevanti attribuzioni un tempo spettanti al Ministro della giustizia, al quale, pure, subito corre il pensiero, sono attribuite, nell’ordinamento costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, che l’art. 105 Cost. configura quale autentico vertice organizzativo dell’ordine giudiziario. Ed è proprio per questi motivi che la Commissione, nel silenzio della legge al proposito, ma alla luce dei principi costituzionali, ha giustificato, come fonte di disciplina delle prestazioni da erogare in caso di astensione dei Magistrati dall’esercizio delle proprie funzioni, il ricorso allo strumento dell’autoregolamentazione: strumento che la legge, con la novella di riforma approvata dieci anni dopo, riserva oggi al lavoro autonomo, e di cui non fa più menzione riguardo al lavoro in qualsiasi modo o misura dipendente, ma che, per quest’ultimo, neppure esclude.

Si sono avuti, così, in rapida successione, dapprima (ed ancor prima della legge di riforma), 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 con delibera n. 01/2 del 18 gennaio 2001); il codice dell’Associazione Nazionale Magistrati (Anm: 16 giugno 2001, valutato idoneo con delibera n. 01/100 del 13 settembre 2001); un adeguamento del codice dei Giudici di Pace alle sopravvenute competenze in materia penale (Unagipa, pervenuto alla Commissione l’11 aprile 2002 e valutato idoneo con delibera n. 02/95 del 23 maggio 2002); ed infine il codice dell’Associazione Magistrati della Corte dei conti (24 maggio 2002, valutato idoneo con delibera n. 02/105 del 6 giugno del medesimo anno).

Tra tutti questi testi, ovviamente, spicca per rilevanza politica quello della Anm, cui è associata, come è noto, la massima parte dei giudici ordinari: e sulla quale converrà, tra poco, spendere qualche altra parola. Soffermiamoci però, adesso, su alcuni aspetti contenutistici.

Le grandi linee di questi codici di autoregolamentazione sono, nel loro insieme, comuni, pur con significative variegazioni. I 10 giorni legali del preavviso diventano 15 nel codice dell’Anm, mentre i destinatari variano, a seconda dei casi, dai Presidenti della Corte d’Appello, al Ministro della Giustizia, fino alla Presidenza del Consiglio ed al Ministro (*rectius*: Dipartimento della Presidenza) per la Funzione Pubblica. Ciò che vale anche per la trasmissione della revoca (la cui comunicazione alla RAI viene delegata, per l’Unagipa, all’Autorità pubblica, mentre l’associazione stessa si riserva di farla conoscere alla stampa e alle altre reti televisive “di maggiore diffusione”); a sua volta, il termine per la revoca medesima è di 5 giorni prima della data dell’astensione per l’Anma – salvo il caso che essa sia convocata dalla Presidenza del Consiglio dalla Commissione- e di 7 per l’Anm, mentre torna ad essere di 5 per i Magistrati della Corte dei conti, ed anche qui con la citata eccezione. La revoca “anticipata” verrà comunicata “immediatamente” per l’Unagipa, per i Magistrati contabili e per l’Anma, così come “immediata” ne sarà la comunicazione, per l’Anm, ove la revoca stessa sia “effetto



di accordo con le (indicate) Autorità o a seguito di convocazione o richiesta della Commissione di Garanzia” (la previsione è sostanzialmente analoga per i Magistrati contabili).

Quanto alla durata ed agli intervalli, i Giudici di Pace distinguono tra l’astensione “totale”, che non può superare i 15 giorni, e quella “parziale” (che, cioè, assicuri l’effettuazione di almeno una udienza settimanale”), non potendo quest’ultima “superare le quattro settimane consecutive”; aggiungono che nè l’una nè l’altra potranno essere replicate prima di 20 giorni dalla fine della precedente astensione; e concludono affermando che “non possono comunque proclamarsi nuovi periodi di sciopero o astensioni parziali (c.d. sciopero a pacchetto) prima della conclusione del precedente periodo di sciopero o astensione”. Per i Magistrati amministrativi, “l’astensione totale dell’attività giudiziaria non può superare 4 pubbliche udienze e camere di consiglio per ciascun Magistrato”, mentre “non potrà essere proclamato un nuovo periodo di astensione se non saranno trascorsi almeno 10 giorni dalla conclusione del precedente periodo di astensione”. A sua volta, la Anm esclude astensioni superiori ai 7 giorni consecutivi, non potendosi poi proclamare un nuovo periodo “se non saranno decorsi 30 giorni dalla conclusione dell’astensione precedente”. Il medesimo intervallo vale anche per i Magistrati contabili, per i quali, inoltre, si specifica che “l’astensione totale dalle attività non può superare 4 udienze o camere di consiglio, relativamente al settore della giurisdizione, ovvero 4 adunanze, relativamente al settore di controllo, per ciascun Magistrato”, mentre “in nessun caso può protrarsi oltre la durata temporale massima di giorni 5”. Significativa, perché diretta a combattere le forme di lotta ispirate a localismo o di carattere corporativo, la previsione che si legge nel codice dell’Anm, secondo la quale “salvo i limiti derivanti dalla necessità di assicurare i servizi essenziali, non sono ammesse forme parziali di astensione dalle attività giudiziarie su base distrettuale o endodistrettuale, ovvero coinvolgenti singole articolazioni interne ai vari uffici”.

Anche le prestazioni da considerarsi indispensabili vengono variamente indicate, seppur sempre con la medesima finalità. I Giudici di Pace parlano, a tal proposito, in materia civile, di cause aventi ad oggetto “immissioni di fumo o calore, esalazioni, rumori, scuotimenti e simili propagazioni che superino la normale tollerabilità, ove si configuri un pericolo per la salute del legittimato all’azione” (come dire: dei proprietari o comunque dei detentori “di immobili adibiti a civile abitazione”); ma anche – conclusiva clausola generale- di “tutti i casi in cui dalla sospensione dell’attività giudiziaria o amministrativa possa derivare un pericolo per la sicurezza, la salute e la incolumità dei cittadini”. Aggiungono poi le cause di opposizione alle sanzioni amministrative “in cui il trasgressore o il responsabile civile abbia chiesto la sospensione del provvedimento opposto, quando possa apparire fondata la domanda e grave ed irreparabile il pregiudizio addotto”. In materia penale, infine, non si farà luogo ad astensione quando: *a)* la stessa cade nei 10 giorni entro i quali il Giudice deve fissare l’udienza per la decisione del tipo sanzione da infliggere all’imputato (permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità: art. 33 – specie nel suo comma 3- del d.lgs. n. 274/2000); *b)* quando, “per i reati di particolare tenuità, ed in assenza di opposizione, l’ulteriore corso del procedimento possa arrecare pregiudizio alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell’imputato”; *c)* quando l’astensione “comporti un apprezzabile ritardo nei provvedimenti del Giudice nel corso delle indagini o nella definizione dei processi riguardanti i reati di cui agli artt. 186 e 187 del d.lgs. n. 285/1992” (guida sotto l’influenza dell’alcool o sotto quella di sostanze stupefacenti). A loro volta, i Magistrati amministrativi non potranno fare oggetto di astensione “i provvedimenti propriamente cautelari, nè le cause in materia elettorale” (formula che la Commissione ha giudicato vada riferita più generalmente a tutti i provvedimenti urgenti). Per quel che attiene ai Magistrati della Corte dei conti, “non potranno essere oggetto di astensione, per il versante della giurisdizione, i provvedimenti cautelari”; per il versante del controllo, i provvedimenti da sottoporre a controllo preventivo, per i quali verrebbero a scadenza dei termini perentori; per il versante dell’attività requirente (Procura), gli atti di citazione la cui omessa emissione porterebbe al mancato rispetto del termine posto per la produzione delle deduzioni e degli eventuali documenti da parte del presunto responsabile di danno erariale.

Ancor più articolata è la descrizione dei “servizi essenziali” per i quali non è consentita l’astensione, che si legge nel codice della Anm. Distinguendosi, anche qui: *a*) la materia civile e del lavoro, quando si tratti di processi relativi ai licenziamenti e di procedimenti sommari di natura cautelare, inclusi “quelli previsti dalle leggi speciali in tema di repressione delle condotte antisindacali e discriminatorie”; *b*) la materia penale, ove “l’astensione non è ancora consentita nei procedimenti e processi con imputati detenuti”, e neppure “in riferimento all’incidente probatorio” (art. 392 c.p.p.) ed al compimento dei relativi atti urgenti (l’assunzione delle prove non rinviabili, ai sensi dell’art. 467 c.p.p.), nè rispetto ai procedimenti e processi relativi ai reati la cui prescrizione maturi durante l’astensione (“o nei successivi 90 giorni per i processi pendenti in Cassazione, 180 giorni per i processi pendenti in appello o in primo grado, un anno per i procedimenti in fase di indagini preliminari”); *c*) la materia della sorveglianza, nella quale l’astensione è consentita “solo relativamente ai procedimenti concernenti i condannati in fase di sospensione dell’esecuzione, e alle attività non aventi carattere processuale”. Sempre il codice dell’Anm precisa, poi, che “hanno natura cautelare ed urgente tutte le controversie, civili o penali, in cui l’efficacia di un provvedimento decada se non convalidato o confermato entro termini perentori”, e che “debbono altresì essere sempre assicurati gli adempimenti urgenti ed indifferibili dei Pubblici Ministeri”, anche se non previsti dalle altre norme del codice stesso.

Così stando le cose, occorre fare, allora, qualche altra osservazione di carattere più generale. Il rapporto con la Commissione di garanzia viene accentuato, oltre che con gli specifici accenni già richiamati, anche mediante la previsione, pur se spesso generica, di procedure di conciliazione (non ne fa menzione – è da notarsi- l’art. 2 *bis* introdotto dalla legge di riforma n. 83/2000 in relazione al lavoro autonomo). L’Unagipa “assicura la propria disponibilità alla composizione dei conflitti mediante l’adozione delle procedure conciliative, che la Commissione di garanzia vorrà indicare”, manifestando così, al proposito, quanto meno – e per apprezzabile che sia- un eccesso di zelo. L’Anma, “prima della proclamazione delle astensioni”, “assicurerà la propria disponibilità alla composizione dei conflitti mediante l’adozione di procedure conciliative o di raffreddamento presso la Commissione di garanzia” (che, però, nella delibera di valutazione, rileva la propria incompetenza al proposito), ma anche, per fortuna, “presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri o il Ministro (meglio: il Dipartimento) per la Funzione Pubblica”. Medesima formulazione è espressa dall’Associazione Magistrati della Corte dei conti, ed identico è pertanto il passaggio che si legge, al riguardo, ed in punto di competenza, nella delibera di valutazione della Commissione.

Ma il punto politicamente più rilevante è, in definitiva, un altro. Lo si ritrova sia, a guisa di preambolo, nel codice della Anm, sia in quello che riguarda i Magistrati contabili. La Anm, infatti, con un significativo *statement of policy* – che la Commissione ha considerato, seppur non si tratti di materia “valutabile”, di alto valore- premette alla sua stessa autoregolamentazione l’impegno ad adoperarsi “per pervenire ad un nucleo di regole comuni alle altre Magistrature e alle Associazioni Forensi per disciplinare le astensioni dalle attività processuali nel ‘servizio giustizia’, per la rilevanza costituzionale della giurisdizione, unitaria nelle sue diverse articolazioni, e per il carattere essenziale della collaborazione dell’Avvocatura nell’attuazione dei diritti dei cittadini”. In termini sostanzialmente equivalenti si esprime anche l’Associazione dei Magistrati della Corte dei conti. Potrebbe pertanto delinearsi, per l’avvenire, un percorso più complesso, che conduca alla formazione, riguardo al contemperamento tra il diritto di astensione collettiva dalle prestazioni ascrivibili a Magistrati ed Avvocati, ed i diritti degli utenti della giurisdizione, ad un unitario “codice delle attività giudiziarie”, seppur, come è ovvio, internamente articolato proprio perché rispettoso delle specificità e delle differenze. In questa direzione, d’altra parte, si sono più volte espresse le delegazioni della Commissione di garanzia trattandone con le associazioni interessate e con il Guardasigilli *pro tempore*. Si tratta, per ora, di una apertura di credito da parte della Magistratura, e si confida che, seppur in tempi che non sembrano ravvicinati, anche l’Avvocatura sappia coglierne senso e valore.

3. “In tempi – dicevamo – che non sembrano ravvicinati”. Lo testimonia la sostanziale indisponibilità a raggiungere un nuovo codice di autoregolamentazione, già in gran parte favorevolmente discusso (almeno in punto di durata delle astensioni dalle udienze, di intervalli, e perfino di prestazioni indispensabili) con la Commissione stessa, e pur tuttavia *in extremis*, seccamente declinato a causa del prevalere, in buona sostanza, del timore di non saper come presentarlo ad una “base” cui era stata prospettata, a lungo, una ben diversa linea politica, consistente nella richiesta di una disciplina legislativa *ad hoc*, fondamentale estranea alle *guidelines* della legge n. 146/1990 e della legge n. 83/2000 e svincolata dalle attribuzioni spettanti alla Commissione di garanzia.

La proposta avanzata dalla Commissione il 23.5.2002, e redatta sulla scorta dell'audizione, tenutasi il giorno precedente, dalle due grandi associazioni rappresentative dell'Avvocatura (l'Organismo Unitario dell'Avvocatura e l'Unione Italiana delle Camere Penali), era stata ritualmente notificata alle due organizzazioni, rispettivamente, il 28 e il 29.5.2002. Ma – mentre la Commissione riceveva il parere favorevole dell'Unione Nazionale Consumatori (inviato con lettera del 31.5.2002)-, maturava un diniego, infine formalmente espresso con lettera del 24.6.2002 dall'Ucpi e con altra lettera, di due giorni successiva, dell'Oua, perfino di pronunziarsi sulla stessa proposta, e di rinunciare altresì alle audizioni previste dall'art. 13, lett. a) della legge. L'Oua, per di più, precisava di non voler, “allo stato”, “modificare il proprio codice di autoregolamentazione” (quello del 1997, di cui tra breve diremo), “ritenendolo comunque conforme ai principi generali e ritenendo in ogni caso sussistere quelle motivazioni politiche che hanno indotto anche l'Oua a contestare la competenza della Commissione”; aggiungendo poi, a mo' di conclusione, che “la questione deve essere affrontata dal punto di vista politico anche in relazione ai precisi impegni parlamentari assunti a monte dell'approvazione della legge n. 83/2000”.

Si è giunti, così, alla delibera n. 02/137 di provvisoria regolamentazione, assunta dalla Commissione il 4 luglio 2002. Ma, per capire più a fondo le ragioni di una conclusione cui la Commissione non è giunta, per certo, a cuor leggero, occorre fare alcuni passi indietro, e riepilogare, per sommi capi, una lunga e complessa vicenda.

È una storia di incomprensioni e di irrigidimenti. Apriorismi orgogliosi da parte di chi ha a lungo contestato (e, come si è visto, ancora se ne ricorda) la competenza della Commissione, e – certamente – puntigliosità “di rimessa” da parte di quest'ultima. Cominciò, in anni lontani, il Consiglio Nazionale Forense, e, successivamente, soprattutto le due menzionate organizzazioni si sono erette, a lungo, a vessillifere di una totale *exemptio* del ceto forense dalle regole della legge n. 146/1990. Neppure la sentenza n. 171/1996 della Consulta – dalla quale si ricava, come è noto, nel caso dell'astensione collettiva degli avvocati dalle attività giudiziarie, l'obbligo di un “congruo preavviso” di un “ragionevole limite temporale”, di strumenti idonei ad “individuare (assicurare)” le prestazioni comunque insopprimibili, ed anche la necessità di un sistema sanzionatorio – riuscì a sanare il dissidio: tutt'altro. Mentre alcuni organismi associativi fecero subito leva su un inciso della medesima sentenza secondo il quale le astensioni in parola non rientrano “compiutamente” nei “meccanismi procedurali” previsti (anche) dagli artt. 12 e 13 della legge, traendone l'esclusione, nel loro caso, della competenza dell'organo di garanzia, quest'ultimo, al contrario, privilegiò immediatamente un'interpretazione sistematica e, in numerosissime occasioni, rilevò, ricavandone ogni conclusione sul piano pratico, come proprio il necessario rispetto delle condizioni imposte dalla Corte chiamasse inevitabilmente in causa le competenze della Commissione di Garanzia, seppur evitandosi ogni applicazione meccanica di tutte le soluzioni affermate in tema di lavoro dipendente. Prendendosi atto, ad es. dell'evidente impossibilità di usare del sistema sanzionatorio allora vigente, dovendosi, invece, fare riferimento, in caso di valutazione negativa del comportamento, al più, alla sola disciplina sanzionatoria prevista in linea più generale dall'ordinamento forense. Come dire che la Commissione poteva sì dare un giudizio negativo della singola violazione, sparando, però, a salve.



Tutto cambia – o dovrebbe cambiare – con la legge di riforma n. 83 del 2000. Adesso, la competenza della Commissione è riconosciuta, a chiare lettere (nuovo art. 2 *bis*), anche riguardo alle astensioni dei professionisti. Tra questi, senza dubbio, i legali. Decade, in primo luogo, ogni possibile velleità di istituire organismi paralleli, *ad hoc* e almeno in parte di estrazione corporativa (vedansi, ad es., le “integrazioni” proposte in tal senso dall’Ucpi, valutate non idonee con delibera del 15.7.1999). Ma – cosa più rilevante – l’art. 4, comma 4 del testo coordinato prevede, ora, precise sanzioni per i gruppi collettivi e per i singoli lavoratori autonomi “che, aderendo alla protesta, si siano astenuti dalle prestazioni, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione o della regolazione provvisoria della Commissione di garanzia”.

Dovrebbe, a quel punto, riaprirsi il dialogo. Ma, con lettere del 23 e 24.10.2000 le associazioni esponenziali degli interessi degli Avvocati recapitano alla Commissione il vecchio testo, già valutato inidoneo, del codice adottato congiuntamente il 6.6.1997, precisando che questo invio, fatto nel termine semestrale indicato dal ricordato art. 2 *bis*, comma 2, avrebbe “il solo scopo di impedire” qualsivoglia regolamentazione provvisoria, e “formalmente ricusando” i poteri attribuiti dalla legge ad una Commissione, di cui si contestano la compatibilità e, niente meno, la terzietà ed imparzialità: con riserva, infine, di impugnazione di eventuali ulteriori deliberazioni dell’Organo di garanzia e di censura anche di incostituzionalità delle norme di legge, ove interpretate quali fonti di compressione dei diritti di libertà di associazione e della funzione defensionale. La Commissione, per parte sua, continua invece ed a maggior ragione (in punto, ad es. di preavviso e di divieto di proclamazioni multiple) a ritenersi competente ed applica, in varie occasioni, la legge così come riformata anche alle astensioni in parola: progressivamente ammorbidendo, però – nella prospettiva di un altrettanto progressivo mutamento di visuale dell’Avvocatura –, taluni “spigoli”. Così, ad es., mentre si intrecciano incontri e colloqui del tutto informali – informati però, finalmente, allo studio ed approfondimento in comune dei vari aspetti, specie in materia penale-, non sfugge alla Commissione l’affermarsi di un maggior rispetto, ad es., del criterio di predeterminazione e ragionevole durata e, in taluni casi, la pratica accettazione del principio di salvaguardia dei processi con imputati detenuti. In qualche caso, l’analisi delle cause di insorgenza del conflitto conduce la Commissione a ritenere insussistenti le ragioni di una valutazione negativa (quando, ad es., rilevi una difficoltà di svolgere l’attività giudiziaria a causa della provata inagibilità igienico-sanitaria degli immobili utilizzati, o appaia credibile un’asserita incompatibilità ambientale di determinati Uffici: delibere n. 02/8 e 02/6 del 17.1.2002).

La logica e la politica avrebbero voluto, così stanti le cose, che si arrivasse adesso, finalmente, ad un codice di autoregolamentazione che, proprio in quanto discusso nei suoi punti essenziali nella audizione del 23.5.2002 ed ancora suscettibile di perfezionamenti nelle altre previste dalla legge stessa (art. 13, lett. *a*), potesse infine venire cresimato dalla valutazione di idoneità della Commissione. Ma, sostanzialmente per i motivi già accennati, gli avvenimenti hanno preso altra piega: e non resta che accennare, per concludere, ai contenuti più significativi della provvisoria regolamentazione adottata, come si è detto, con delibera n. 02/137, ovviamente vincolante fino al raggiungimento di un codice di autoregolamentazione (della sola Avvocatura, o anche – e meglio –, come si rilevava poco fa, delle attività giurisdizionali in genere) valutato idoneo.

Ovviamente, l’astensione va specificamente motivata, e ne va data immediata notizia al Presidente della Corte d’Appello e a quelli degli Uffici giudiziari interessati, nonché al Ministro della Giustizia (ma i soggetti proclamanti “sono inoltre tenuti a darne pubblica comunicazione, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima”). Potrà non essere rispettato l’obbligo del preavviso, ai sensi dell’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990, rimasto indenne dalle modificazioni introdotte dalla legge di riforma, “nei soli casi in cui l’astensione venga proclamata in difesa dell’ordine costituzionale ovvero per gravi attentati ai diritti fondamentali dei cittadini e alle garanzie essenziali del processo” (ipotesti, quest’ultima, che la Commissione vede come ricompresa in quelle che immediatamente

la precedono). L'astensione medesima, "anche in caso di successiva proclamazione da parte del medesimo o di altro soggetto sindacale", non può protrarsi, "nel medesimo ambito", "per oltre 30 giorni consecutivi "(7 giorni la prima volta)" ovvero calcolati nell'arco di un trimestre", dovendosi poi osservare un intervallo – soggettivo ed oggettivo: e qualora (l'astensione) "sia riferita, in misura esclusiva o prevalente, alla medesima motivazione" – di 90 giorni. Specifiche regole, invero di sapore deontologico, riguardano gli obblighi dei singoli Avvocati che si astengono (e anche di chi non si astiene) nei confronti dell'autorità procedente e degli altri difensori costituiti.

Quanto alle prestazioni indispensabili, ancora una volta si distingue tra la materia penale, quella civile e del lavoro e quella amministrativa e tributaria. Le maggiori difficoltà riguardano, ovviamente, la prima di esse: dove, infatti, ci si trova a fare i conti con quella specifica disposizione di legge (art. 1, comma 2, lett. a) che vuole salvaguardati, oltre ai provvedimenti cautelari ed urgenti, quelli "restrittivi della libertà personale, nonché i processi penali con imputati in stato di detenzione". Il fatto è che dall'art. 4 del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997 si desumeva chiaramente la regola secondo la quale l'imputato detenuto possa "non" chiedere espressamente "che sia celebrata l'udienza": non chiedere, cioè (come oggi si specifica) "che si proceda malgrado l'astensione del difensore" (il quale, in tal caso, "non si considera legittimamente impedito ed ha l'obbligo di non astenersi"). Già: ma se, appunto, non lo chiede, e accetta di (o si rassegna a) veder fissata, di conseguenza, a causa dell'astensione del suo difensore, una nuova udienza? Non verrebbe allora sacrificato, direttamente, il diritto di difesa (art. 24, comma 2, Cost.), e, mediamente, anche il diritto alla libertà personale (art. 13 Cost.)? Questa, infatti, è stata la tesi a lungo sostenuta dalla Commissione, che, anzi, ne fece, fin dall'inizio (delibera n. 97/1997, di valutazione del mentovato codice del 6.6.1997), uno dei momenti salienti della propria "giurisprudenza" sulle astensioni di cui parliamo. Ma, nel difficile eppur culturalmente fruttuoso confronto con le associazioni forensi di cui si diceva, la Commissione stessa ha creduto doveroso un più accurato riesame.

In sostanza, pur riaffermando che il diritto alla difesa è irrinunciabile in via di principio, la Commissione ravvisa adesso, nella possibilità di scelta in parola, una particolare modalità di esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto interessato, qualitativamente non dissimile da altre facoltà processuali espressamente previste dalla legge: quale, ad es., la facoltà di rinuncia all'impugnazione della sentenza di condanna a pena detentiva immediatamente eseguibile (art. 589 c.p.p.), ovvero la mancata proposizione della richiesta di riesame di provvedimenti che dispongono misure coercitive (art. 309 c.p.p.), e, ancora, su un piano più generale, la stessa mancata richiesta dell'imputato "che si proceda in assenza del difensore impedito" (art. 420 *ter* c.p.p., nel testo innovato della legge n. 479/1999). Si tratta, insomma, anche nel nostro caso, di un'ipotesi nella quale l'imputato sceglie, benché detenuto, di non attivare la possibilità contingente ed immediata di difesa offertagli dal momento processuale, determinandosi così un mero differimento dell'opportunità di difesa. Del resto, anche la Corte Costituzionale ha consentito (sentenza n. 125/1979) che l'imputato possa "astenersi dal compiere concrete e contingenti attività difensive intese a far valere (i diritti inviolabili di cui è titolare), senza che, per altro, da questo suo atteggiamento possa dedursi una rinuncia ad essi, alla possibilità cioè di farli valere (fatte salve eventuali preclusioni) in un momento successivo del procedimento, o, comunque, anche dopo la conclusione di esso". Tanto più che la fattispecie in esame è del tutto indifferente rispetto al decorso dei termini massimi di custodia cautelare (art. 304 c.p.p.), e che la sospensione di tali termini che ne deriva determina altresì, per gli imputati detenuti, ma anche per quelli che non lo sono (Cass., sez. unite penali, 11 gennaio 2002), la sospensione anche del decorso della prescrizione del reato (art. 159 c.p.). Il tutto, ovviamente, sul presupposto che il c.d. "sciopero" degli Avvocati costituisca, come riconosce la giurisprudenza prevalente (v. Cass., sez. IV pen., 5.4.1996), legittimo impedimento del difensore che abbia tempestivamente comunicato la sua adesione all'astensione proclamata dalle associazioni di categoria.

Così stando le cose – assodato, cioè che non viene in gioco una spoliazione della titolarità del diritto, ma solo una rinuncia ad acconsentire al compimento di determinate attività difensive, che riguarda le modalità dell'esercizio del diritto –, allora anche la facoltà dell'imputato detenuto di consentire a che il proprio difensore si astenga dalle udienze in ragione di un'adesione all'astensione ritualmente proclamata, deve fare i conti soltanto con le esigenze poste dal principio del temperamento. In effetti, la facoltà di scelta dell'imputato detenuto, se investe direttamente, considerata a sé stante, solo il tema delle modalità di esercizio del diritto di difesa, non esclude, come si è detto, che, di fatto, pur se mediamente, la stessa garanzia della libertà personale possa venir concretamente incisa dalla protesta collettiva degli Avvocati, specie se protratta nel tempo o ripetuta. Ecco allora che, in omaggio proprio al principio del temperamento (o, se si vuole, di un diritto "mite"), la Commissione pone, alla traduzione in pratica di quella stessa scelta, alcuni doverosi "paletti". Laddove, infatti, l'astensione si protraesse oltre la singola udienza, o poche e consecutive, e se prima ancora non si prevedessero limiti alla proclamazione e all'effettuazione delle astensioni, verrebbe violato anche il canone di ragionevolezza, con la conseguenza che lo stesso carattere irrinunciabile del diritto di difesa verrebbe svuotato dal proprio significato. E questi "paletti" non possono che tradursi in altrettante modalità di esercizio della facoltà dell'imputato di non chiedere la celebrazione dell'udienza. Fermo restando ogni altro presupposto di legge o derivante dalla regolamentazione eteronoma, questa facoltà – per assicurarne, si ripete, la ragionevolezza dell'esercizio, che non deve in alcun caso tradursi in una dismissione di diritti fondamentali – potrà, secondo la provvisoria regolamentazione, venir consentita, "se riferita in via esclusiva o prevalente alla stessa motivazione, per non più di tre udienze consecutive per ogni grado del giudizio e, in ogni caso, soltanto per una volta nel corso di ciascuna astensione ritualmente proclamata".

Sempre con riferimento alla materia penale, l'astensione non è poi consentita riguardo alle udienze di convalida dell'arresto e del fermo, a quelle che trattano di misure cautelari, all'incidente probatorio ed ai relativi atti urgenti, all'interrogatorio della persona sottoposta a misura cautelare personale, e neppure nel giudizio direttissimo: "nonché (in riferimento) ai procedimenti e processi concernenti reati la cui prescrizione maturi durante il periodo di astensione, ovvero, se pendenti nella fase delle indagini preliminari, entro 360 giorni, se pendenti in grado di merito, entro 180 giorni, se pendenti nel giudizio di legittimità, entro 90 giorni".

In materia civile, invece, l'astensione non è consentita nei procedimenti relativi a provvedimenti cautelari, allo stato e alla capacità delle persone, ad alimenti, nonché "alla comparizione personale dei coniugi in sede di separazione o di divorzio e all'affidamento di minori". Quanto al processo del lavoro, l'astensione non può riguardare quelli relativi alla fase di cognizione sommaria prevista dall'art. 28 St. lav. e quelli aventi ad oggetto licenziamenti individuali o collettivi ovvero trasferimenti, anche se disposti ai sensi della normativa sul lavoro pubblico contrattualizzato. Infine, l'astensione non potrà pregiudicare le controversie per le quali è stata dichiarata l'urgenza, le dichiarazioni o revocche di fallimento, la convalida di sfratto, la sospensione dell'esecuzione o la sospensione o revoca dell'esecutorietà di provvedimenti giudiziari. Quanto, finalmente, alla materia amministrativa e tributaria, non potrà esservi astensione, ancora una volta, in relazione ai provvedimenti cautelari e urgenti ed ai procedimenti relativi a questioni elettorali.

4. Si accennava al ricorrere, nella provvisoria regolamentazione dell'astensione degli Avvocati dalle udienze, di una certa commistione con criteri di carattere sostanzialmente deontologico. Ed in effetti una sorta di conclusiva clausola generale dispone che "i comportamenti con i quali si attua l'astensione debbono essere rigorosamente conformi alla deontologia professionale e alle prescrizioni fissate negli atti che l'hanno proclamata, in quanto compatibili con la presente regolamentazione", ferma restando, oltre alle sanzioni previste dalla legge n. 146/1990 come riformulata dalla legge di riforma, "anche l'eventuale valutazione dei Consigli dell'Ordine in sede di esercizio dell'azione disciplinare".

Ma anche questo è da ascrivere all'idea di fondo che ha ispirato la Commissione nel redigere la regolamentazione in parola: quella di non scostarsi in modo significativo, pur rivedendone ed integrandone varie disposizioni, dal codice di autoregolamentazione, più volte citato, del 6.6.1997. Si è cercato, cioè, che l'eteroregolamentazione riprenda, per un verso, i punti di accordo già sostanzialmente delineatisi negli incontri con le rappresentanze delle Associazioni, e, per altro verso, quanto più è possibile, determinati contenuti della stessa, precedente autoregolamentazione. Si è poi tenuto conto, in qualche misura, anche dei già rammentati codici di autoregolamentazione dei magistrati: così, ad es., ed in accordo con le Associazioni forensi, per i prudenziali ed articolati riferimenti, in tema di prescrizione dei reati, alle fasi di indagini preliminari ed ai vari gradi del processo penale, ci si è chiaramente ispirati al codice dell'Anm. Ma è forse, questo, un momento di iniziale convergenza verso l'accettazione dell'idea d'un unico codice che tratti unitariamente, seppur con le dovute distinzioni, delle discipline delle astensioni dei differenti soggetti dalle attività giudiziarie? Troppo presto per dirlo. Anche perché le astensioni collettive dal lavoro d'udienza manifestano troppo spesso, nei fatti, aspirazioni tra loro addirittura contrastanti. Così, ad es., quanto alle varie possibili modalità ed accentuazioni della distinzione tra attività giudicante e attività requirente. Senza dire del fatto che sin troppe volte le oggettive e talvolta intollerabili difficoltà di funzionamento del concreto esercizio della funzione giurisdizionale si traducono in forme di protesta degli Avvocati materialmente indirizzate a contrastare altrettanti provvedimenti dei dirigenti degli Uffici giudiziari in tema di organizzazione degli Uffici stessi. Cosicché, in casi come questi, bersaglio delle proteste del ceto forense diviene, paradossalmente, proprio questa o quella struttura giudiziaria: mentre, del tutto scorrettamente, se ne fanno talvolta (seppur sempre di meno) alfieri gli stessi Consigli degli Ordini, cui non spettano funzioni sindacali, bensì compiti amministrativi e disciplinari di tutt'altro e diverso rilievo.

Occorre tuttavia riconoscere che, accanto alle astensioni dei legali dalle attività d'udienza ascrivibili a quest'ultimo tipo, del resto a raggio d'azione perfino endodistrettuale, motivazioni francamente corporative emergono anche sul versante delle Magistrature: pensiamo ad es., ai riflessi che vengono proiettati dalle annose controversie, quanto ad incarichi e trattamenti, che contrappongono i consiglieri dei Tar a quelli del Consiglio di Stato.

È tuttavia ciò che sempre più spesso accomuna le astensioni dei Giudici e quelle degli Avvocati è proprio – e ancora una volta, forse, almeno in parte paradossalmente, perché sovente divergono le aspirazioni e le ambizioni – il loro carattere accentuatamente politico. Vengono oggi in gioco, quanto ai primi, i loro rapporti con gli altri poteri dello Stato, e quindi, in ultima analisi, la stessa materiale corrispondenza a verità sia di quanto leggiamo nell'art. 104, comma 1, Cost.: “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”; sia del principio di soggezione dei giudici “soltanto alla legge” e, quanto ai Pubblici Ministeri, dell'obbligo di esercitare l'azione penale (artt. 101, comma 2, e 112 Cost.). Mentre, giustamente, gli Avvocati rivendicano lo spessore costituzionale del loro mandato, considerato a presidio del diritto alla difesa, “inviolabile in ogni stato e grado del procedimento” (art. 24, comma 2, Cost.): ed è innegabile che anche concrete condizioni e circostanze locali possono, invece pregiudicarlo. Il tutto fa pensare che i conflitti riguardanti l'amministrazione della giustizia trovino, nel futuro, un'ancor maggiore possibilità di sfogo nell'esercizio del diritto di sciopero: anche se, nel caso degli Avvocati, è più corretto parlare – almeno secondo quanto espresso, con non eccessiva chiarezza, dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n. 171/1996) – di un diritto di coalizione a scopi conflittuali connesso alla più generale libertà di associazione e posto a tutela “di interessi peculiari di categoria non soltanto economici”, in quanto intesi ad assicurare la pienezza d'esercizio, con l'assistenza tecnica al contraddittorio, della stessa funzione giurisdizionale.



## LO SCIOPERO CON PRESTAZIONI INDISPENSABILI RIDOTTE

di Sergio Magrini

1. Questa figura di sciopero nei servizi pubblici essenziali assoggettata a disciplina speciale (e quasi auto-contraddittoria nei suoi connotati identificanti: con prestazioni “indispensabili”, ma non tanto da non poter essere “ridotte”!) appare per la prima volta nella proposta *ex art. 13, lettera a)*, testo originario, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (ora, provvisoria regolamentazione *ex art. 13, lettera a)*, testo novellato dalla legge 11 aprile 2000, n. 143) emanata dalla Commissione di Garanzia nel 1998 per il settore del trasporto ferroviario (delibera n. 98/8 del 22 gennaio 1998).

In quel testo fu inserita infatti – nel paragrafo dedicato alle prestazioni indispensabili degli addetti alla circolazione dei treni passeggeri – la previsione ipotetica di un futuro “accordo ... valutato idoneo dalla Commissione”, secondo il quale i servizi indispensabili normalmente previsti sarebbero stati “soppressi” nel corso di scioperi proclamati “nell’ambito di vertenze per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro” e da effettuarsi “nei giorni festivi”; in tale ipotesi, il preavviso avrebbe dovuto essere prolungato ad “almeno venti giorni” e la Commissione avrebbe valutato “le proposte di servizi automobilistici sostitutivi avanzate dalle Ferrovie dello Stato” (par. 4.3.3 della proposta).

La previsione – priva di contenuto regolativo attuale, e perciò piuttosto inusuale in un corpo normativo destinato a determinare con effetto precettivo immediato le prestazioni indispensabili – rispondeva all’esigenza squisitamente politica di offrire una sorta di “ramoscello di olivo” ai sindacati confederali, che avevano assunto una posizione (formalmente) ostile all’intervento eteronomo della Commissione (peraltro, giunto all’esito di annosi e defatiganti tentativi di convincere le parti a sanare la lacuna quasi decennale di accordi sullo sciopero nel servizio ferroviario).

Il “ramoscello” consisteva così nella promessa che la Commissione – a fronte delle inevitabili limitazioni dell’esercizio del diritto di sciopero introdotte, per il necessario contemperamento con i diritti costituzionali degli utenti, dalla proposta – avrebbe valutato benevolmente l’ipotesi, avanzata dagli stessi sindacati confederali durante le numerose audizioni che precedettero la proposta stessa, del c.d. “scioperone”, o “sciopero festivo” per il rinnovo del contratto: cioè di una forma di lotta utilizzabile solo eccezionalmente, nell’ambito di una vertenza ben definita e di particolare rilevanza come quella del rinnovo contrattuale, ed altrettanto eccezionalmente privilegiata con una sorta di “franchigia invertita”, quale deriva dalla esenzione totale dei sindacati dalla garanzia dei servizi minimi nel settore ferroviario (ma resa, nelle intenzioni, meno dannosa per gli utenti dalla coincidenza dello sciopero con la festività e dalla vaga prospettiva di “servizi automobilistici sostitutivi” a cura delle Ferrovie dello Stato, e controbilanciata dall’aggravio, peraltro comparativamente assai più modesto, di un raddoppio della durata legale del preavviso).

L’ipotesi dello “sciopero festivo” ferroviario senza servizi minimi si concretizzò con l’accordo del 23 novembre 1999 sottoscritto, in attuazione del c.d. “Patto Treu” sui trasporti del dicembre 1998, da quasi tutte le sigle sindacali, confederali ed autonome: ma con una grossa novità, rispetto all’apertura contenuta al riguardo nella proposta della Commissione del gennaio 1998.

E la novità consisteva nella estensione dell’ipotesi dalle vertenze per il rinnovo del contratto (le sole considerate nella sindacati confederali) alle vertenze “inerenti l’evoluzione organizzativa e l’ambito di attività del gruppo” delle Ferrovie dello Stato: il che significava – in un momento storico caratterizzato da un processo di profonda ristrutturazione dell’azienda ferroviaria statale, al quale appariva riconducibile ogni forma di conflitto, quale che fosse (nel frammentatissimo panorama del sindacalismo nel settore ferroviario) la sigla coinvolta – rendere utilizzabile lo sciopero festivo senza prestazioni

praticamente in ogni occasione conflittuale. Per il resto, la previsione dell'accordo (punto 4.2.4) ricalcava le linee della proposta della Commissione del 1998, con particolare riguardo al termine di preavviso di 20 giorni (oltre al limite di durata di 24 ore, peraltro già operante in via generale): ma non v'era cenno a servizi automobilistici sostitutivi.

La Commissione – in un clima di entusiasmo per la sospirata stipulazione dell'accordo sui servizi minimi in caso di sciopero nel settore ferroviario, che colmava una lacuna quasi decennale – tenne fede alla promessa del 1998, e valutò la clausola idonea (diversamente dalla clausola, direttamente derivata dal "Patto Treu", sull'esenzione dei sindacati "maggioritari" dalla regola dell'intervallo oggettivo), limitandosi a formulare (delibera 00/45 del 3 febbraio 2000) qualche monito interpretativo, volto a sottolineare l'esigenza che lo sciopero "libero" (così denominato nel considerato 9 della delibera) si svolgesse con modalità rigorosamente rispettose di tutte le altre regole, diverse da quelle relative alle prestazioni indispensabili (con particolare riguardo al divieto di proclamazione prima dell'effettuazione o della revoca di uno sciopero precedentemente proclamato, al rispetto dell'intervallo oggettivo universalmente vincolante, alla salvezza del "potere-dovere" dell'Azienda di "far circolare tutti i treni che è in grado di far circolare avvalendosi del personale non scioperante").

Ma i moniti non servirono ad impedire una rapida evoluzione (o degenerazione) applicativa della clausola, tale da indurre la Commissione a pentirsi di avere fatto e mantenuto la promessa, ed i sindacati confederali a pentirsi di averla sollecitata e poi realizzata con l'accordo del dicembre 1999.

L'evoluzione consistette in uno sfruttamento, per dir così, di massa dello sciopero ferroviario domenicale, il quale nel periodo fra il 2000 ed il primo semestre del 2001 fu utilizzato dal variegato mondo del sindacalismo autonomo e di mestiere come strumento del tutto normale di lotta sindacale (nel quadro del non sopito conflitto sui relevantissimi e complessi problemi della ristrutturazione del sistema ferroviario italiano), ed anzi caratterizzato da una pressoché costante periodicità quindicinale, o giù di lì: con effetti devastanti su categorie di utenti particolarmente deboli, o meritevoli comunque di particolare considerazione, come quella dei lavoratori pendolari di fine settimana.

A questo punto, la Commissione e gli stessi sindacati confederali – che si erano visti sfuggire di mano uno strumento ipotizzato come mezzo di lotta sindacale assolutamente eccezionale e per occasioni eccezionali, e perciò esentato dalla garanzia dei servizi minimi – sono corsi ai ripari: rispettivamente, quanto alla Commissione, con una serie di preoccupate delibere di invito a non fare frequente ricorso a tale mezzo di lotta (peraltro, pienamente legittimo secondo la regolamentazione allora vigente, e legittimato proprio dalla valutazione di idoneità da parte della Commissione), e di sollecitazione propositiva alle parti per una revisione della disciplina; quanto ai sindacati confederali ed all'azienda ferroviaria, con la stipulazione di un accordo (del 29 ottobre 2001) modificativo, sul punto, dell'accordo del 23 dicembre 1999.

La modifica (punto 4.2.4 del testo coordinato sulla "disciplina delle prestazioni indispensabili e delle procedure di raffreddamento e conciliazione nel settore del trasporto ferroviario") consiste essenzialmente in due radicali innovazioni: la prima, che lo sciopero ferroviario festivo può essere proclamato solo nell'ambito di vertenze di rinnovo contrattuale (o del "Ccnl per le attività ferroviarie" o "dell'accordo aziendale di secondo livello per il Gruppo FS": la precisazione dipende, ovviamente, dalla sopravvenuta ristrutturazione e frammentazione dell'originaria azienda ferroviaria unitaria); la seconda (e la più importante, dal punto di vista sistematico, con riguardo al tipo di sciopero di cui ci stiamo occupando), che nella parte finale della giornata festiva (dalle ore 17,59) lo sciopero festivo non è più "libero" o senza prestazioni minime, ma è accompagnato dalla garanzia della effettuazione di un numero consistente di treni, tale da assicurare il rientro nei luoghi di lavoro dei pendolari sulle medie e lunghe percorrenze.



L'accordo è stato, naturalmente, valutato idoneo dalla Commissione (delibera del 29 novembre 2001).

2. Parallela, anche se in parte diversa nei contenuti, è la parabola della regolamentazione dello "scioperone" nel settore del trasporto locale.

Qui, si prende le mosse da un accordo (del 23 marzo 1999) di rapida attuazione del "Patto Treu" del dicembre 1998: accordo che precedette quindi l'accordo del settore ferroviario del dicembre 1999 (pur avendo in comune, con esso, la matrice nello spunto offerto dalla Commissione con la proposta del 1998, e prima ancora nelle sollecitazioni dei sindacati confederali al riguardo). E nell'occasione i sindacati fecero valere, a base dello sciopero "senza prestazioni", un'esigenza di settore più specifica, collegata alla diversificazione e disseminazione territoriale delle aziende di trasporto locale, ed al sistema di garanzia delle prestazioni indispensabili, basato su due (od eventualmente tre) fasce orarie di servizio completo per complessive sei ore giornaliere: un sistema che – questa era la doglianza sollevata dai sindacati – sostanzialmente precludeva (tenuto anche conto della usuale organizzazione in turni del lavoro degli agenti ferrottramviari) la partecipazione di tutti i lavoratori interessati alle manifestazioni nazionali unitarie di sostegno al rinnovo del contratto.

Il punto 3 dell'accordo del 23 marzo 1999 introdusse così la previsione di uno sciopero "nazionale di 24 ore, finalizzato allo svolgimento di una manifestazione pubblica nazionale dei lavoratori della categoria", il quale sia stato proclamato "a sostegno del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro della categoria ... da più organizzazioni sindacali stipulanti del c.c.n.l. e dell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991, così come modificato dal presente accordo"; in tal caso, "saranno garantiti i soli trasporti specializzati di particolare rilevanza sociale, quali il trasporto dei disabili, degli scolari degli asili e delle scuole materne e dei militari addetti alla sicurezza nazionale" (n.d.r.: va bene per i militari che si recano in autobus al fronte di guerra; ma che ne sarà dei poliziotti, o dei vigili del fuoco, che aspettano alle fermate?).

Si trattava dunque di uno sciopero con esclusione della garanzia dei servizi minimi indispensabili: non potendo, a nostro avviso, tale garanzia ritenersi rispettata quando i servizi assicurati riguardano una parte (minima) di utenti versanti in speciali condizioni di emergenza, e non copre l'intera area delle prestazioni valutate come indispensabili, per tutti gli utenti, dalla normativa di settore.

Qui, la Commissione (delibera n. 99/287 del 29 aprile 1999) adottò tuttavia una linea diversa da quella che sarebbe stata poi seguita per la parallela previsione dell'accordo del 23 novembre 1999 sul trasporto ferroviario. Avendo infatti ritenuto che la disciplina dello sciopero per il rinnovo del contratto dovesse essere integrata con la previsione di un congruo intervallo oggettivo (oltre che con la limitazione ad un solo sciopero per ogni rinnovo contrattuale), ed avendo ritenuto inidonea la regola di intervallo oggettivo introdotta nell'accordo (in quanto viziata dal trattamento privilegiato di esenzione per i sindacati "maggioritari"), la Commissione "rinviò" la valutazione di idoneità della clausola, da integrare con la "previsione di un congruo intervallo oggettivo". Ma sin da allora chiarì (nel considerato 13) che non sarebbe stata disponibile a legittimare una disciplina contrattuale (destinata ad acquistare efficacia vincolante di carattere generale attraverso la valutazione di idoneità) che riservasse solo ad alcuni sindacati la proclamazione di uno sciopero "privilegiato", in quanto esentato dalle normali prestazioni indispensabili.

La disciplina dello sciopero per il rinnovo del contratto ha poi costituito, per una sorta di nemesi storica, l'ostacolo principale (se non l'unico) alla stipulazione dell'accordo di adeguamento della regolamentazione dello sciopero nel settore del trasporto locale alle modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000: invocandosi da parte delle organizzazioni sindacali, sostanzialmente, una riproduzione aggiornata della citata clausola dell'accordo del 1999; e sostenendosi invece da parte delle organizzazioni delle aziende di trasporto (soprattutto, una di esse) che l'accordo del 1999 era ormai superato per la caducazione di alcune parti essenziali e determinanti (a cominciare dalla disciplina dell'inter-

vallo oggettivo con le relative esenzioni), e che lo “scioperone” doveva essere più attentamente regolato come strumento eccezionale, attraverso l’individuazione di presupposti legittimanti quali un preventivo referendum consultivo fra i lavoratori (istituto che le organizzazioni sindacali, dapprima in parte poi concordemente, rifiutavano invece recisamente).

La provvisoria regolamentazione adottata dalla Commissione sul punto (delibera 02/13 del 31 gennaio 2002, art. 15) – dopo aver superato il suindicato nodo della titolarità nella proclamazione dello sciopero, con la sottile escogitazione di riferire alle “organizzazioni sindacali firmatarie del contratto” non la proclamazione dello sciopero per il rinnovo del contratto (il che avrebbe esposto la delibera a vizio di legittimità), ma l’indizione congiunta, “non più di una volta”, di una “manifestazione a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro” – introduce il principio della “riduzione” delle “prestazioni di cui all’art. 11” (cioè, essenzialmente, le fasce orarie di servizio completo) alla “garanzia dei soli trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti”, oltre a “quelli specializzati di particolare rilevanza sociale (quale il trasporto dei disabili e i mezzi scuolabus relativi alle scuole materne ed elementari)” (n.d.r.: i “militari addetti alla sicurezza nazionale”, stavolta, sono stati lasciati in caserma), ma con il limite (volto ad evitare l’immobilizzazione dei cittadini dei grandi centri urbani) secondo il quale la riduzione delle prestazioni indispensabili non potrà essere concomitante con “provvedimenti diretti a limitare la circolazione dei mezzi privati” per ragioni ambientali.

È stato invece soppresso l’ulteriore limite, contenuto nella proposta formulata con delibera n. 01/123 dell’8 novembre 2001, della soglia minima del “20% del servizio normalmente erogato”: limite che, con riguardo ad un’attività organizzata in turni (ed anche in riferimento alle fasce orarie di servizio garantito), avrebbe potuto comportare difficoltà applicative rilevanti.

Le difficoltà applicative restano, tuttavia, altrettanto (se non maggiormente) rilevanti nell’ipotesi in cui le parti, in sede aziendale, non raggiungano un accordo (che, si deve ritenere, dovrà essere assoggettato a valutazione di idoneità della Commissione) sulla concreta attuazione del principio di “riduzione” delle prestazioni indispensabili per tutti gli utenti. In tale ipotesi, le “modalità dell’astensione dal lavoro” con riduzione delle prestazioni indispensabili, in occasione dello sciopero per il rinnovo del contratto, non potrebbero che essere determinate volta per volta dalla stessa Commissione di Garanzia: per la quale si profilerebbe così, nel settore, un super-lavoro aggiuntivo.

Sarebbe perciò auspicabile che le parti in sede nazionale – anche ove non raggiungessero un accordo sostitutivo integralmente della regolamentazione provvisoria – concordassero almeno i criteri per la determinazione, in sede aziendale, delle riduzioni di prestazioni indispensabili in occasione dello sciopero per il rinnovo del contratto.

### *3 – Alcune brevissime riflessioni conclusive.*

Non v’è dubbio che, nella regolamentazione dell’esercizio dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, v’è spazio per interventi normativi (legali, contrattuali convalidati della Commissione, provvisoriamente regolativi da parte della stessa Commissione) volti a assicurare non garanzie di servizio minimo per gli utenti (come è di solito), bensì più agevoli condizioni di esercizio del diritto di sciopero: interventi che non sono stati frequenti (il primo che viene alla mente è l’intervento legale di fissazione delle soglie massime di prestazioni e di personale comandato, di cui all’art. 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990 novellata dalla legge n. 83 del 2000), che sono prevedibilmente destinati a rimanere rari (in un contesto socio-economico nel quale, di solito, le esigenze di tutela si pongono essenzialmente con riguardo ai diritti costituzionali degli utenti), ma che rientrano pienamente nella logica del contemperamento, quale è alla base della regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il tema esaminato – non a caso, confinato in alcuni settori, dove la conflittualità è esasperata (ma anche dove, bisogna pur dirlo, sono, od almeno sono state, più forti e pressanti le ragioni del conflitto) – pone la questione se il punto di temperamento possa essere, a tutela dell'esercizio più agevole dello sciopero (o dell'organizzazione di manifestazioni collaterali) in particolari situazioni di conflitto di elevata rilevanza politico-sociale (come il conflitto per il rinnovo del contratto), così decisamente decentrato verso il diritto delle organizzazioni sindacali (e dei lavoratori aderenti) da comprimere del tutto, sia pure in situazioni eccezionali, il diritto degli utenti (di tutti gli utenti) al minimo di servizio: come è quando lo “sciopero festivo” o lo “scioperone” è ammesso con esenzione totale dalla garanzia di prestazioni indispensabili normalmente previste per la generalità degli utenti (e dunque, indispensabili per definizione).

Le vicende descritte – sotto questo profilo, non dissimili nei punti di partenza e di arrivo – sembrano indicare che uno sciopero del tutto privo della garanzia di un minimo di servizio, assicurato ad un certo livello per tutti gli utenti, non risulta accettabile dal sistema, che reagisce (per via autonoma, od eteronoma) modificando la disciplina dello sciopero “senza” prestazioni minime, ed adattando la regolamentazione della prestazioni indispensabili alle particolari esigenze di agevolazione dello sciopero in conflitti di grande rilevanza sociale mediante una riduzione (e non l'eliminazione) dei servizi da garantire alla generalità degli utenti (come è ora per il trasporto locale, sia pure in base ad una mera indicazione di principio), ovvero mediante una diversa collocazione oraria dei servizi garantiti nell'ambito della giornata (come è per lo sciopero festivo nel settore ferroviario) .

Ma allora, se questa è la soluzione regolativa, la peculiarità dello “sciopero festivo” o dello “scioperone”, dal punto di vista tipologico e sistematico, si attenua sin quasi a scomparire: in fondo, si tratta soltanto di una regolamentazione speciale delle prestazioni indispensabili in situazioni particolari, nelle quali l'esigenza di consentire l'agevole esercizio del diritto di sciopero è più marcata, ma deve pur sempre essere equilibrata con la contrapposta esigenza di tutela dei diritti fondamentali della generalità degli utenti.

**REGOLAZIONE ED ATTUAZIONE DELLE REGOLE NELL'ATTIVITÀ  
DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA**

*di Cesare Pinelli*

Il contemperamento fra diritto di sciopero dei lavoratori e diritti degli utenti dei servizi pubblici essenziali, in quanto diritti della persona costituzionalmente garantiti, costituisce la missione profonda della Commissione di garanzia, ed è anche la più cospicua invariante nel passaggio dalla legge n. 146 del 1990 alla riforma approvata con L. n. 83 del 2000 (cfr. artt. 1 e 12, primo comma, rimasti immutati).

È acquisizione altrettanto pacifica e, in un certo senso, oggettiva che la legge di riforma abbia invece innovato radicalmente le modalità di esercizio del contemperamento, conferendo alla Commissione nuovi poteri e modificando significativamente quelli che già le erano stati conferiti (cfr. art. 13).

Più controversa è la direzione delle innovazioni, che di solito viene ricercata lungo due assi, considerati come reciprocamente alternativi. *Da un lato* ci si chiede fundamentalmente quanto la riforma abbia innalzato il tasso di eteronomia della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, *dall'altro lato* ci si domanda di quali ambiti discrezionali la legge abbia ulteriormente investito la Commissione.

I due aspetti sono, beninteso, da distinguere, giacché altro è la regolazione generale di ogni settore, così come risulta dagli accordi valutati idonei dalla Commissione o dalle regolamentazioni provvisorie da essa adottate, ed altro sono i poteri di applicazione attribuiti alla Commissione direttamente dalla legge e attraverso il rinvio che vi viene operato agli accordi e alle regolamentazioni provvisorie. Ma una volta distinti tali aspetti, se si vuole ottenere un efficace inquadramento dei poteri della Commissione mi pare utile ed opportuno collegarli. Diversamente, si finisce con l'obliterare punti importanti, che già si possono cogliere nella legge di riforma e che a più forte ragione scaturiscono dall'esperienza attuativa del biennio 2000-2002.

Senza pretesa di esaurire una trattazione che esigerebbe maggiori approfondimenti, mi limiterò a prospettare i vantaggi di una coordinata considerazione dei due aspetti, collocando i poteri di regolazione sull'asse delle ascisse di un ipotetico diagramma e i poteri di applicazione delle regole sullo sciopero sull'asse delle ordinate (o viceversa).

Quanto ai poteri di regolazione, il grosso mutamento introdotto dalla legge di riforma è costituito, come sappiamo, dalle regolamentazioni provvisorie, cui la Commissione può addivenire qualora "le prestazioni indispensabili e le altre misure di cui al presente articolo non siano previste dai contratti o accordi collettivi o dai codici di autoregolamentazione, o se previste non siano valutate idonee" (art. 2, secondo comma).

Probabilmente l'attribuzione di autentici poteri regolativi di natura suppletiva era divenuta un passo ineludibile, vista la scarsa incidenza delle proposte formulate dalla Commissione sotto il vigore della legge del 1990. Ma l'innovazione va apprezzata soprattutto per la deterrenza che esercita sul comportamento delle parti, sia con riguardo ad accordi valutati non idonei sia, a maggior ragione, con riguardo all'ipotesi di mancato accordo. Le stesse sequenze procedurali descritte dall'art. 13, lett. a), comprese le audizioni che si svolgono a cura della Commissione, sono articolate in modo tale da far percepire alle parti il costo della rinuncia ad un accordo conforme alle prescrizioni legislative e alle ulteriori regole che la Commissione è tenuta da esse a ricavare (segnatamente in tema di divieto di addensamenti degli scioperi (art. 2, secondo comma) e di prestazioni indispensabili (art. 13, lett. a)).

Le regolamentazioni provvisorie rimangono però una *extrema ratio*. La stessa qualifica di "provvisoria" attesta il *favor* del legislatore per gli accordi, senza contare l'obbligo, in sede di regolamentazione, di "tener conto" (cioè di discostarsi il meno possibile) da accordi "vigenti in settori analoghi o simili" o "sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (art. 13, lett. a)).

Dal punto di vista della Commissione, un'ulteriore e più concreta ragione spiega peraltro come mai, in tutta la fase degli adempimenti richiesti al riguardo dalla legge di riforma, essa sia pervenuta a regolamentazioni provvisorie solo là dove risultava manifestamente acclarato che la strada dell'accordo fra le parti era del tutto preclusa. Mi riferisco ai ben diversi oneri che rispettivamente conseguono all'adozione di un accordo ovvero di una regolamentazione provvisoria: mentre nel primo caso ogni futura infrazione equivarrà a contraddire regole che le stesse parti hanno previamente concordato, una regolamentazione provvisoria, proprio in quanto disposta in via eteronoma, favorirà in misura minore comportamenti conformi delle parti, e consentirà loro di addebitare eventuali infrazioni a presunti limiti strutturali di quella stessa disciplina.

Effettivamente, non sono mancate dalle parti critiche circa un presunto interventismo arbitrario, talora tradotte in motivi di ricorso giurisdizionale, nei punti sui quali la legge ha conferito alla Commissione rilevanti spazi regolativi. A parte le censure dall'evidente tenore strumentale, occorre considerare che i poteri di regolazione eteronoma per un verso si espongono inevitabilmente ad accuse del genere, per l'altro possono richiedere apprendimenti successivi, e dunque anche autocorrezioni, da parte della stessa Commissione, la cui attività di regolamentazione presuppone costante attenzione alla effettiva congruità dei risultati della disciplina posta in via eteronoma rispetto agli obiettivi perseguiti, commisurabili alla stregua della generale funzione di contemperamento.

Così, gli obblighi di rarefazione imposti dalla regolamentazione provvisoria degli scioperi nel trasporto aereo si giustificano nella misura in cui rimanga dimostrabile, come lo era al momento della adozione di tale regolamentazione, che la conseguente dispersione di scioperi in più giorni consente un servizio pubblico complessivamente più efficiente (un maggior numero di voli) di quello che si otterrebbe attraverso il ricorso all'opposta soluzione della tendenziale concentrazione degli scioperi in una stessa giornata.

Ma, come si diceva, in una complessiva ricognizione sui margini di creatività e/o di valutazione discrezionale della Commissione, vi è soprattutto da considerare quanto la legge ha statuito sul fronte dell'applicazione delle regole sullo sciopero.

Torniamo, perciò, al nostro diagramma. Quanto ai poteri di applicazione affidati alla Commissione, bisogna tener conto di una crescita del novero delle attività vincolate, e, nello stesso tempo, di un assestamento degli interventi ad essa richiesti nella fase preventiva, in riferimento a una quantità di adempimenti puntualmente indicati dalla legge: obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione, obbligo di preavviso e di rispetto del relativo termine, predeterminazione della durata, delle modalità di attuazione e delle motivazioni dell'astensione collettiva dal lavoro, rispetto delle franchigie, divieto di revoche spontanee di scioperi già proclamati, nonché obblighi di comunicazione agli utenti da parte delle amministrazioni e delle imprese erogatrici dei servizi.

Sebbene non manchi qualche margine di valutazione discrezionale della Commissione in taluni di questi casi, nel complesso si può notare un notevole rafforzamento, quantitativo e qualitativo, dell'attività vincolata. È vero che molti degli obblighi e dei divieti posti dalla legge di riforma traducono orientamenti della giurisprudenza della Commissione maturati sotto il vigore della legge n. 146 del 1990. Ma il rilievo, se mette utilmente in evidenza le interazioni fra l'esperienza attuativa e il successivo processo di deliberazione legislativa, non toglie nulla al fatto che una traduzione in forma legislativa di obblighi e divieti riduce considerevolmente il tasso di opinabilità delle infrazioni commesse e delle conseguenti deliberazioni della Commissione.

Questa considerazione investe l'intera attività della Commissione in riferimento ai poteri di cui risulta investita in sede di applicazione delle regole. Non sono soltanto gli interventi preventivi a risultarne investiti, ma anche gli standards di giudizio cui la Commissione deve attenersi nei procedimenti di valutazione del comportamento, e dunque anche le eventuali delibere sanzionatorie. Non dispongo di statistiche in proposito, ma credo che l'esperienza di



componente del collegio basti a suffragare l'affermazione che la grande maggioranza delle delibere sanzionatorie sono l'esito di giudizi incentrati sulla violazione di obblighi e divieti puntualmente prescritti dal legislatore o agevolmente ricavabili dagli enunciati legislativi, non di criteri stabiliti dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali.

A tutto questo bisogna aggiungere che la Commissione ha adottato una linea prudentissima a proposito di determinazione delle sanzioni. La scelta di irrogare il minimo prescritto dalla legge, seguita costantemente tranne in un caso, riflette la consapevolezza che una piena utilizzazione degli indici previsti dalla non perspicua formulazione dell'art. 4, secondo comma, avrebbe comportato una eccessiva latitudine discrezionale sul punto forse più delicato dell'intero impianto legislativo.

In definitiva si può avanzare l'ipotesi che la riforma del 2000 abbia sì rafforzato in misura rilevante i poteri della Commissione di garanzia, ma lo abbia fatto distribuendoli in modo tale da compensare il conferimento di poteri di regolazione eteronoma con l'attribuzione, in sede di applicazione delle regole, di compiti e di interventi che non di rado si configurano a carattere vincolato. Diversamente, del resto, ne avrebbe sofferto la stessa funzione di contemperamento, troppo esposta ai venti di interpretazioni facilmente percepibili come arbitrarie dalle parti; e la Commissione avrebbe perduto la propria autorevolezza più ancora di quanta ne abbia guadagnata grazie alla riforma e all'attuazione che ha saputo darne.

Il rapporto fra poteri di regolazione e poteri di applicazione delle regole costituisce un punto nevralgico nella comprensione delle funzioni assegnate dal legislatore alle Autorità indipendenti in vista della tutela di situazioni costituzionalmente garantite. In questi casi, è vero, Montesquieu non ci è di aiuto. Ma ciò rende ancor più necessario cogliere le diverse connessioni e i diversi equilibri fra attività discrezionale e attività vincolata, così come risultano dagli enunciati legislativi e così come vengono attuati dalle medesime Autorità. Si ha fiducia che questa linea di ricerca possa proseguire anche per quanto concerne la Commissione di garanzia.



## L'EVOLUZIONE DELLO SCIOPERO VIRTUALE NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

di Giulio Prosperetti

### 1. La "burocratizzazione" del conflitto nei servizi pubblici essenziali

È diffusa la convinzione che i dipendenti da aziende esercenti un servizio pubblico essenziale siano dei privilegiati, in quanto il loro lavoro non essendo delocalizzabile non risente in maniera decisiva della globalizzazione, come invece avviene per i dipendenti di aziende che operano sul libero mercato.

Tale considerazione varrebbe a maggior ragione per i sindacati nel settore dei pubblici servizi essenziali, capaci con le loro azioni di sciopero di condizionare l'intero "sistema Paese" prendendo, per così dire, in ostaggio l'opinione pubblica e, di conseguenza, le aziende erogatrici di servizi e lo stesso Governo.

Tali affermazioni vanno, come si usa dire, contestualizzate nel senso che a questa situazione fa, in qualche modo, da contrappeso una sorta di "criminalizzazione" di alcune categorie sindacali da parte della stampa e delle stesse aziende.

Ma sul piano dell'efficacia delle azioni sindacali nei pubblici servizi, va forse sottolineato come soprattutto le imprese esercenti il servizio pubblico essenziale abbiano il vantaggio di non rischiare la perdita del cliente-utente, anche se psicologicamente disaffezionato a causa dei tanti scioperi, e pertanto, in alcuni casi, non si preoccupano di aprirsi a quei processi partecipativi propri dell'evoluzione delle relazioni industriali nel settore privato, dove le imprese, invece, sono costrette a preoccuparsi delle reazioni del mercato e quindi tendono ad attuare una più oculata politica di relazioni industriali.

Il dibattito sindacale non sembra dar conto delle peculiarità dello sciopero nei pubblici servizi essenziali laddove le parti sociali si esercitano nel tentativo di proceduralizzare il conflitto, presupponendolo secondo una fenomenologia che, a livello generale, non risulta più praticata per le ragioni di cui si è detto (globalizzazione economica, delocalizzazione ecc.).

La situazione è, pertanto, paradossale; da una parte, invero, si continua a ripetere che lo sciopero nei servizi pubblici essenziali necessita di una peculiare regolamentazione, dall'altra l'esperienza tradizionale dello sciopero, inteso come autonomo potere di fatto e strumento di condizionamento del datore di lavoro da parte dei lavoratori organizzati, sopravvive essenzialmente nei servizi pubblici.

Il risultato è quello che conosciamo: una miriade di scioperi proclamati dai sindacati più disparati che, seppure quasi sempre rispettosi della sostanza delle regole validate dalla Commissione di garanzia istituita dalla L.146/90, riducono tuttavia il conflitto ad una sorta di *querelle* legale, giocando tra termini di proclamazione, rarefazione, rispetto di franchigie, di fasce orarie; in sostanza siamo in presenza di un gioco alla prenotazione di spazi per poter esercitare il "diritto" di sciopero nel confronto con altri soggetti sindacali i quali anch'essi rivendicano un loro spazio per esercitare analogo diritto.

Si ha la sensazione che il diritto di sciopero sia inteso non come una situazione strumentale al raggiungimento di obiettivi rivendicativi ma quasi un bene in sé, un indispensabile momento di legittimazione di un pletorico mondo sindacale.

Mentre non conosciamo più scioperi drammatici nei servizi pubblici, questi sono afflitti da una atomizzazione del conflitto che, se non danneggia in maniera irreparabile l'utenza, sicuramente la esaspera.

È stato detto che forse sarebbe preferibile avere conflitti anche, in ipotesi, con più gravi conseguenze rispetto a quelle modeste che oggi si subiscono, ma più circoscritti, come avviene in molti paesi europei; ovvero, all'altro estremo, si invoca la esclusione della titolarità del diritto di sciopero in capo agli addetti ai servizi pubblici essenziali.

Queste prese di posizione che spesso affiorano nel dibattito, non tengono conto della peculiarità del nostro Paese, dove la pur necessaria drammatizzazione dello sciopero va opportunamente contenuta, assumendo altrimenti effetti destabilizzanti.

A ben vedere, il problema di fondo nella regolamentazione dello sciopero (così come nella regolamentazione del mercato) è costituito da una sorta di pregiudiziale ideologica; se, cioè, si debba pervenire ad eliminare gli effetti perversi del libero confronto tra poteri originari diversi, regolando le procedure dello scontro, ovvero approntare strumenti atti ad alleviare le conseguenze del libero confronto.

D'altra parte, il sindacato potesse svolgere, anche nel settore dei servizi pubblici, un'opera di denuncia e moralizzazione per cui va considerato che una sterilizzazione del sindacato in tale ambito, avrebbe un effetto di solo apparente normalizzazione.

Ciò che va rilevato positivamente è invece l'accettazione del metodo della proceduralizzazione in sé da parte di tutte le organizzazioni sindacali per cui si può oggi, su questa strada, individuare un percorso che porti la rivendicazione nell'ambito dei pubblici servizi essenziali a formule di azione sindacale sostanzialmente diverse da quelle rivolte contro le aziende che operano sul libero mercato.

La Commissione di garanzia è lo strumento tecnico al quale il legislatore ha ritenuto di poter rimettere il contemperamento tra il diritto di sciopero e le prestazioni minime necessarie alla salvaguardia dei valori fondamentali della persona, che vanno dalla salute alla giustizia, dall'approvvigionamento energetico alla vigilanza sui beni culturali, ma anche della libertà di circolazione, dell'assistenza, dell'istruzione e degli asili nido e della libertà di comunicazione e d'informazione radiotelevisiva.

Ma la Commissione di garanzia, nell'ambito dei propri poteri istituzionali, non ha potuto porsi come momento di confronto e di propulsione nella fase del conflitto, ma si è posta all'esterno del conflitto stesso, quale giudice terzo, disposto a valutare solo della legittimità degli accordi e dei comportamenti.

Il risultato pratico di tale scelta è un sistema di controllo totalmente eteronomo sia con riferimento alle prestazioni essenziali (che attraverso la "proposta" vengono in pratica definite dalla Commissione), sia in ordine alle violazioni compiute dai sindacati, dove un giorno di preavviso in meno, a fronte di gravi violazioni aziendali, risulta più grave di un'azione di sciopero totalmente pretestuosa ma formalmente rispettosa dei termini legali.

Siamo in sostanza in presenza di una tecnica di regolamentazione del diritto di sciopero nei pubblici servizi essenziali che ha imboccato la strada della limitazione (senza aggettivi) del diritto di sciopero in tali settori.

Invero, la logica della legittimità finisce con l'astrarre dalla valutazione dell'impatto concreto delle singole manifestazioni di sciopero, portando paradossalmente la Commissione di garanzia a valutare l'accettabilità, da parte dell'utenza, del disservizio conseguente all'ipotetico sciopero.

## *2. I limiti dell'efficacia dello sciopero nei pubblici servizi essenziali*

Un punto critico della L. 146/90 è costituito dal fatto che le aziende traggono un improprio vantaggio dal congegno legale di salvaguardia delle prestazioni indispensabili, che si risolve in una sostanziale riduzione delle azioni di sciopero. In taluni settori, infatti, vengono ridotte in maniera insignificante le prestazioni ordinarie giacché, stante l'importanza di quel particolare servizio (al quale spesso è già addetto un numero di persone insufficiente), le prestazioni minime essenziali non riescono ad essere diversificate significativamente da quelle ordinarie.

In quest'ottica, molti sindacati lamentano di non potere in pratica esercitare il diritto di sciopero sino a situazioni paradossali in cui, in caso di sciopero, le prestazioni imposte finiscono per essere in pratica maggiori (anche in ragione dell'attenzione dei *media*) di quelle che, per ordinari disservizi, non vengono normalmente erogate.

L'ingerenza della L. 146/90 in tutto il meccanismo di proclamazione e di gestione dello sciopero ha finito per creare un sistema di gestione burocratica dell'azione di autotutela sindacale che non richiama certamente né il fenomeno sociale dello sciopero né il suo concetto ontologico.

Insomma, l'apparato regolativo della L. 146/90 finisce con lo snaturare il conflitto ed il correlativo ruolo delle parti sociali, costringendo determinati servizi pubblici a trascinarsi in un perenne disservizio per le continue proclamazioni di scioperi spesso annullati o rinviati o comunque di scarsa incidenza.

Alcuni sindacati mirano essenzialmente alla loro "visibilità", e solo in nome di questa effettuano scioperi a distanza di mesi dalle effettive ragioni a suo tempo poste a base dell'azione di autotutela.

Si ha quindi il caso di scioperi rinviati d'autorità, prima sospesi per un periodo di franchigia (ad esempio estiva), che vengono riprogrammati sulla scorta di una sorta di diritto di prenotazione ad esercitare quel tale sciopero le cui ragioni spesso nessuno ricorda.

È vero che il fenomeno è accentuato dalla patologia della frammentazione sindacale nel settore pubblico, situazione, questa, che il legislatore del '90 forse non aveva previsto nei termini in cui si è sviluppata.

Ma il legislatore deve fare attenzione ad inquadrare nelle proprie categorie legali il fluire dei fenomeni sociali nel senso che i rimedi che deve approntare non dovrebbero comunque essere "invasivi" della identità e della libertà dei soggetti, siano essi operatori sul piano economico e/o sul piano sindacale.

Intendo dire che nel regolare determinati fenomeni sociali si deve aver riguardo ad opportuni ed immediati rimedi eteronomi rispetto al fenomeno stesso mentre, invece, l'indirizzo corrente sembra essere ispirato a regolazioni che alterano la natura di potere "originario" dello sciopero e dell'azione sindacale, non limitandosi, appunto, a regolarlo ma imponendo un sistema che a ben vedere ne snatura la stessa funzione.

L'attuale regolamentazione delle prestazioni minime essenziali ha degli aspetti paradossali, giacché, a ben vedere, spesso solo gli utenti-clienti dei servizi pubblici sopportano gli effetti negativi dell'azione di sciopero, senza che né i lavoratori scioperanti né le aziende abbiano un conseguente danno economico dalla agitazione sindacale.

Ed invero, sovente l'erogazione del servizio è garantita non direttamente dall'amministrazione, ma attraverso un appalto ad un'impresa privata, dove si prevede una remunerazione del servizio in capo all'appaltatore in base a parametri forfettari che non risentono della minore prestazione resa a causa dello sciopero; ovvero anche nel caso che la riduzione delle prestazioni incida sui proventi dell'azienda, stante l'alto livello quantitativo dei servizi minimi comunque garantiti, il minor profitto è trascurabile.

Inoltre, l'utenza dei servizi essenziali sposta la realizzazione dei propri bisogni nelle fasce garantite o nei giorni antecedenti o successivi allo sciopero, sicché il volume dei servizi erogati rimane globalmente lo stesso.

Addirittura nel caso di aziende che erogano il servizio in situazione di diseconomia, si è arrivati a pensare che una serie di scioperi avrebbero giovato ad aziende in crisi.

Se tutto ciò è ipotizzabile sul fronte dell'indifferenza dello sciopero nei riguardi delle aziende, una corrispondente (e forse più inquietante) assenza di penalizzazione economica si ha spesso in capo agli stessi lavoratori in sciopero.

Proprio l'attuale normativa sulla garanzia delle prestazioni minime crea l'effetto perverso per il quale in alcuni settori i lavoratori riescono a ridurre al minimo il servizio senza che le loro retribuzioni soffrano di una qualche riduzione; anzi può addirittura verificarsi il caso della necessità di una prestazione di lavoro straordinario per garantire la normalizzazione del servizio a seguito dello sciopero, con l'effetto paradossale di un aumento della retribuzione globale all'esito dell'azione sindacale di autotutela.

Tutto ciò si verifica per la particolare modalità di erogazione dei servizi pubblici e per la correlativa logica garantistica incentrata sulla effettuazione delle prestazioni minime.

Insomma, se ad es. le Ferrovie garantiscono solo un certo minimo di treni, tutta la linea ferroviaria dovrà comunque essere presidiata con lo stesso numero di persone necessario in via ordinaria.

Così come, un pronto soccorso, anche se si limiterà a curare i soli casi urgenti, non potrà restare sguarnito.

Ed ancora, i vigili del fuoco, anche se non garantiranno determinati servizi negli aeroporti, resteranno comunque in servizio per le emergenze e saranno quindi anche essi retribuiti.

Le pubbliche amministrazioni e le aziende, per garantire i servizi essenziali anche nelle fasce orarie nelle quali lo sciopero è ammesso, debbono comandare in servizio un notevole numero di lavoratori che, in quanto, appunto, esentati dallo sciopero sulla base del comando aziendale, sono degli “pseudo-scioperanti” che pur non svolgendo l'intero servizio (ma solo le funzioni in senso stretto essenziali) percepiscono l'intera retribuzione, essendo questa naturalmente calcolata a tempo e quindi indifferente al minor risultato di cui vengono a soffrire soltanto gli incolpevoli utenti.

Ecco allora che lo sciopero nei pubblici servizi essenziali è, a ben vedere, già ora uno *sciopero ineffettivo*, in quanto non produttivo del danno economico alle parti, lavoratori e datore (riservando il termine di *sciopero virtuale* a quelle manifestazioni di autotutela che prescindono dall'astensione dal lavoro).

Ma, pur nella sua attuale ineffettività, tale forma di sciopero causa non pochi guasti alla collettività, giacché il susseguirsi di una indefinita serie di mini-scioperi finisce per far vivere tutti i cittadini in una sorta di perenne disservizio del tutto avulso dalle ragioni sindacali che lo determinano.

Le uniche vere controparti del sindacato, coloro che soffrono i veri danni di tale miriade di scioperi, sono i cittadini utenti i quali paradossalmente restano il più delle volte totalmente ignari delle ragioni delle agitazioni sindacali.

Il diffuso malumore che tale situazione genera si riversa pertanto essenzialmente contro le stesse categorie scioperanti le quali, isolandosi dall'opinione pubblica, finiscono per perdere consenso ed in definitiva si indeboliscono anche sul piano contrattuale.

È significativo come, per le ragioni già dette, lo sciopero nei pubblici servizi finisce con l'avere degli esiti del tutto peculiari ed anzi, per alcuni versi, antitetici rispetto alle azioni di lotta sindacale negli altri settori; ed infatti, laddove i sindacati cercano in alcuni paesi la solidarietà dei consumatori (puntando soprattutto sul boicottaggio) spiegando alla collettività le loro ragioni, tali ragioni invece nel nostro Paese, rimangono oscure nelle tante proclamazioni di sciopero che una miriade di sigle sindacali effettua senza curarsi di coinvolgere l'utenza nelle loro azioni di lotta.

### *3. La necessità di addivenire ad alcune forme alternative di protesta su base convenzionale*

In alcuni servizi strumentali rispetto al trasporto aereo il sindacato propone da anni il c.d. “sciopero virtuale” (definito anche sciopero di solidarietà o sciopero di cittadinanza).

Significativamente la proposta nasce nell'ambito di un segmento strumentale del trasporto aereo.

Sono infatti i controllori di volo (i c.d. uomini radar), che nei loro accordi sulle prestazioni minime hanno introdotto, accanto alle consuete clausole sulla proceduralizzazione del conflitto, anche l'impegno a discutere con le rispettive controparti datoriali forme di agitazioni alternative allo sciopero, e ciò con chiaro riferimento allo sciopero virtuale o di solidarietà (come previsto nell'accordo Enav del 16.4.1999 dichiarato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 99/416 del 24.6.1999).

La concreta possibilità che anche solo i semplici manutentori dei radar possano con un loro sciopero paralizzare l'intero traffico aereo, deve far riflettere sulla catena della strumentalità, e sulla difficile isolabilità in astratto delle categorie di lavoratori da ritenere espressione di un servizio essenziale.

Infatti, una prestazione erogata da un'impresa metalmeccanica (che nella specie appalta il servizio di manutenzione in regime di monopolio di tutte le apparecchiature radar, per la navigazione aerea), finisce per assumere un valore strategico per il settore del trasporto aereo, esercitando quindi dal punto di vista sindacale, un potere assolutamente sproporzionato rispetto ai temi della dialettica sindacale interna a tale impresa.

Se poniamo, ad esempio, che il numero degli addetti a tale servizio corrisponde a quello minimo per far funzionare i radar in regime di sicurezza, dovremmo concludere che tali lavoratori non potrebbero mai scioperare giacché i radar per il controllo aereo debbono sempre rimanere tutti in funzione anche in una situazione di riduzione del traffico aereo che comporta pur sempre il controllo per i voli di soccorso, i voli militari e quelli garantiti quale prestazione minima.

A fronte di questo stato di cose, in tutte quelle situazioni nelle quali non si può dar luogo ad una astensione dal lavoro, solo a livello *convenzionale* può ipotizzarsi la configurabilità di un danno che i lavoratori possano arrecare all'azienda.

Insomma, va attentamente considerata la posizione di "potere" che i lavoratori di un determinato settore strategico possono vantare sul piano della indispensabilità della loro prestazione, o comunque della palese sproporzione tra le azioni di tutela dei loro diritti ed il potenziale danno all'intera comunità che una loro astensione dal lavoro determinerebbe giacché spesso, a ben vedere, come si è già detto, tale teorico potere si risolve invece in una palese debolezza.

Succede infatti, o che tali lavoratori per la garanzia dei servizi minimi siano comandati dalle aziende in percentuale così rilevante da rendere non significativa l'azione di sciopero, ovvero l'intervento della precettazione rischia di essere così frequente da rendere sterile anche in questo caso il ricorso allo sciopero come strumento di autotutela.

Nella logica della L. 146/90, una volta individuate determinate prestazioni essenziali, queste vanno comunque garantite e, se si astiene dal lavoro il personale specializzato cui è demandata una prestazione per qualche verso non fungibile in vista della realizzazione della suddetta prestazione essenziale, tale personale non può che rimanere escluso dal concreto esercizio del diritto di sciopero.

Come si è accennato parlando della burocratizzazione del conflitto, con la precedente regolamentazione dello sciopero nel settore del trasporto ferroviario, accade che, o meglio accadeva, che i capostazione, scioperanti ma in servizio in quanto comandati dall'azienda e quindi esentati dallo sciopero, consentissero il passaggio ai soli treni garantiti astenendosi dalla prestazione e quindi bloccando quei convogli condotti da personale non scioperante.

Tutto il personale richiesto di prestazioni solo eventuali nei casi di emergenza (vigili del fuoco, medici, conduttori e manutentori dei radar, piloti del soccorso aereo ecc.), ancorché si astengano da collaterali prestazioni di routine, debbono necessariamente rimanere sempre e comunque in servizio a garanzia della possibile emergenza e sono quindi tutti comandati e retribuiti per la loro prestazione di attesa.

Queste categorie, come di si è detto, chiedono una loro visibilità nel senso che, stante la loro strumentalità al corretto svolgimento di servizi essenziali, non potendo rifiutare le loro prestazioni di emergenza, pretendono una qualche, convenzionale incidenza sui servizi a garanzia dei quali prestano la loro opera; ad esempio i vigili del fuoco che lavorano negli aeroporti invocano una riduzione del traffico aereo anche se inferiore a quella determinata dallo sciopero del personale direttamente coinvolto nelle attività di volo.

La pretesa della categoria dei vigili del fuoco era quella di poter scioperare negli aeroporti con una riduzione convenzionale del traffico aereo così, riducendosi il fattore rischio, essi avrebbero potuto teoricamente ridurre la loro disponibilità all'eventuali emergenze in talune ore di blocco totale del traffico aereo.

A detta delle Oo.Ss. dei vigili del fuoco non vi sarebbero state altre significative attività potenzialmente pericolose che avrebbero potuto essere convenzionalmente interrotte per consentire loro di scioperare.



Ecco, quindi, che allorché entriamo nell'ottica di una riduzione convenzionale del servizio essenziale, parallelamente ci disancoriamo da una consequenzialità naturalistica, da quella causa sciopero e da quell'effetto diminuzione del servizio correlato alla astensione dal lavoro degli addetti ad un determinato settore.

D'altra parte, stante la pressoché infinita catena delle strumentalità per la garanzia di un servizio complesso come può essere la chirurgia d'urgenza o il trasporto aereo, lo spostamento del disagio da *criteri meramente causali* (cioè, direttamente correlati all'astensione) a *criteri convenzionali* (cioè con un danno in qualche modo concordato a livello di accordo sindacale e non direttamente corrispondente a quello dell'astensione) sembra, poter costituire una nuova strada per un diverso approccio alle tecniche di confronto sindacale.

Se, pertanto, la disciplina della L. 146/90 nell'esperienza degli attuali accordi validati dalla Commissione di garanzia riesce a limitare i danni all'utenza ma impedisce in pratica allo sciopero di "mordere" nei confronti delle aziende, e, d'altra parte, non comporta particolari sacrifici per i lavoratori scioperanti, ciò determina una sostanziale riduzione dei sacrifici dell'utenza, che sarà messa al riparo dall'emergenza pur continuando a soffrire di uno strisciante disservizio causato da sterili e quindi inutili azioni di sciopero.

Come si vede lo sciopero nei servizi pubblici essenziali può già considerarsi in buona sostanza pervaso da un carattere "virtuale" giacché, come si è detto, l'utenza ne è la principale e, sovente, unica vittima in confronto agli spesso inesistenti sacrifici da parte dei lavoratori e delle imprese.

Si tratta di una "virtualità" di segno contrario rispetto a quella che, invece, dovrebbe colpire le aziende senza coinvolgere l'utenza.

Il problema è quello di trasferire l'elemento, che definiamo convenzionale (anche se esso è effettivo giacché scaturisce dalla contrattazione sindacale), del danno all'utenza in un danno pur sempre convenzionale ma questa volta a carico delle imprese e sul presupposto del sacrificio delle retribuzioni da parte dei lavoratori.

In luogo di lavoratori aderenti allo sciopero ma da questo esentati per dover svolgere le prestazioni essenziali (e quindi regolarmente retribuiti), in luogo di imprese indifferenti all'esito dello sciopero, colpite solo di riflesso dalle proteste dell'utenza, possiamo ipotizzare accordi capaci di colpire gli interessi patrimoniali delle aziende consentendo all'utenza di non dover subire alcuna correlativa compromissione sul piano dei servizi essenziali.

#### *4. L'affacciarsi dello sciopero virtuale nella regolamentazione delle prestazioni indispensabili*

Il processo di esternalizzazione e privatizzazione che via via impone la logica dell'economia di mercato ad un numero sempre maggiore di segmenti produttivi nel settore dei servizi pubblici essenziali, renderà sempre più attuale la possibilità di non scaricare sull'utenza il peso del conflitto sindacale.

Sul piano della negoziazione le imprese che stanno sul mercato possono destinare una parte di profitti maturati durante l'agitazione sindacale di "sciopero virtuale" in opere benefiche o in investimenti a favore dell'utenza preventivamente concordati in sede collettiva.

Da parte loro i dipendenti lavorerebbero senza retribuzione (o con la previsione solo di alcune indennità sostitutive) che analogamente al profitto delle aziende, andrebbe devoluta o a fini benefici o ad altri concordati.

Se la fantasia di ognuno può trovare facilmente un ampio ventaglio di formule per realizzare lo sciopero virtuale nelle imprese sul mercato, più ardua è la configurazione di un tale istituto nell'ambito di settori gestiti da enti pubblici.

In questo caso i vincoli alla destinazione del pubblico denaro non consentirebbero alla contrattazione collettiva di disporre delle risorse dell'amministrazione pubblica che gestisca il servizio con i lavoratori in sciopero virtuale.



Ma anche nel caso dello sciopero dei dipendenti pubblici questi potrebbero accedere allo sciopero virtuale costringendo, sempre sul piano convenzionale, le pubbliche amministrazioni ad una puntuale informazione dell'utenza in ordine alle ragioni della loro pretesa.

Dello sciopero virtuale si è discusso, infatti, nel settore del pubblico impiego laddove in una bozza di protocollo d'intesa intercompartimentale in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, si proponeva che nel caso in cui l'astensione collettiva si svolga con forme di sciopero virtuale la trattenuta di una quota della retribuzione possa essere gestita da un comitato paritetico di garanti, con il compito di vigilare sull'attuazione della procedura, sulla destinazione dei fondi e soprattutto sulla diffusione presso l'opinione pubblica delle ragioni della protesta.

Si tratterebbe non solo di impiegare tali fondi, cioè quelli delle rinunciate retribuzioni degli scioperanti virtuali, per comunicati stampa o per la pubblicazione sulla stampa delle ragioni del sindacato, ma di una informazione più significativa e selettiva nei confronti di quella utenza che gode dei servizi nonostante l'agitazione.

Tale peculiare forma di raccordo tra i lavoratori (dipendenti pubblici) e l'utenza potrebbe garantire quel di più capace di compensare il danno da perdita dei profitti che invece solo le aziende sul mercato possono ragionevolmente concordare di subire.

Naturalmente lo sciopero virtuale non può restare avulso da regole concertate che riguardino anche l'astensione collettiva dal lavoro ma potrebbe essere solo la soluzione più ragionevole per diminuire lo stillicidio di scioperi insignificanti così da riservare a momenti più salienti la proclamazione di scioperi autentici che gli stessi accordi possano riservare a momenti di grande mobilitazione, ad es. preceduti da referendum tra lavoratori (come avviene in Germania).

Lo sciopero virtuale, proprio perché costa ai lavoratori, farebbe già di per sé presagire l'esito di un referendum tra i lavoratori dove questo fosse previsto ovvero costituire esso stesso momento referendario sulla base del numero di rinunce alle retribuzioni dichiarate dagli scioperanti virtuali alle pubbliche amministrazioni ed alle aziende.

Rimarrebbe pertanto, in ipotesi, sullo sfondo il deterrente di reali astensioni dal lavoro per le quali l'essenzialità delle prestazioni potrebbe essere valutata con riferimento all'assoluta eccezionalità dell'evento.

Già l'accordo Treu del dicembre del '98 prevedeva l'introduzione in via sperimentale di forme di azione collettiva alternativa che, pur risultando onerose per le imprese e per i lavoratori, non incidessero sulla funzionalità del servizio e non penalizzassero gli utenti.

Tale patto sulle politiche di concertazione nel sistema dei trasporti ha promosso una stagione di largo uso dello sciopero virtuale in particolare nel settore del trasporto aereo, anche se per lo più si è trattato di azioni dimostrative incapaci di incidere significativamente sui bilanci aziendali.

L'accordo Treu ha lasciato traccia nell'ambito del patto per la definizione di nuove relazioni sindacali dell'Enav, l'ente che gestisce il controllo del volo, e nella regolamentazione provvisoria del settore aereo dove si continua a parlare di forme alternative di azioni sindacali alle quali vanno comunque applicate le norme sul preavviso minimo, la revoca tempestiva e la durata massima.

L'accordo sui servizi pubblici essenziali dell'area della dirigenza sanitaria professionale, tecnica ed amministrativa del servizio sanitario nazionale prevede anch'esso all'art. 4, 3° comma, lett. e) la regolamentazione dello sciopero virtuale, con la trattenuta di una quota della retribuzione commisurata alla durata dell'astensione programmata da destinarsi a finalità sociali, secondo le indicazioni dell'organizzazione sindacale che indice l'azione di sciopero; tale accordo prevede che la specifica procedura per l'attuazione dello sciopero virtuale debba essere concordata da appositi protocolli di intesa ed inoltre che l'utenza debba essere informata attraverso gli organi di stampa delle finalità sociali alla quale sono destinati le trattenute.

Recentemente è stato concluso l'accordo nel settore dell'elisoccorso dove lo sciopero virtuale costituisce l'asse portante della disciplina volta a garantire le prestazioni minime.

In tale accordo le organizzazioni che rappresentano i piloti si impegnano a tenere in sciopero virtuale i lavoratori-piloti di elicotteri, secondo uno schema a scacchiera, per cui ogni postazione di elisoccorso in sciopero sarà affiancata da postazioni viciniori funzionanti con i piloti in sciopero virtuale.

Questa intesa che è stata valutata idonea dalla Commissione prevede una corresponsività del sacrificio economico dei piloti e delle aziende del seguente tenore: al primo sciopero virtuale il 50% della retribuzione netta è versato dal singolo pilota in sciopero, mentre l'azienda versa il corrispettivo dell'importo lordo, che diviene il doppio e il triplo rispettivamente al secondo e al terzo sciopero.

In tal modo alla terza manifestazione l'azienda verserà quasi nove volte (tenendo conto della differenza tra netto e lordo) l'importo versato dal singolo pilota in sciopero virtuale.

Questi due esempi, la proposta dell'Aran e l'accordo dell'elisoccorso, rappresentano due diverse potenzialità dello sciopero virtuale; l'esempio della proposta dell'Aran rappresenta una soluzione in ordine all'utilizzo delle somme versate dai lavoratori finalizzandole alla divulgazione delle ragioni della protesta.

Troppo spesso scioperi anche importanti vengono pubblicizzati solo con riferimento alle negative conseguenze sull'utenza, rimanendo del tutto oscure, quanto meno all'opinione pubblica, le reali motivazioni della protesta sindacale; la destinazione di rilevanti somme alla pubblicizzazione delle richieste del sindacato potrebbe colpire l'utenza in maniera 'virtuosa', senza infastidirla e guadagnandone quindi l'eventuale supporto politico.

Come si è detto la peculiarità dello sciopero nei pubblici servizi consiste proprio nell'interesse del sindacato di risolvere il contenzioso con l'azienda, non tanto colpendo quest'ultima economicamente, ma muovendo il contesto socio-politico nel quale l'azienda opera affinché questa rimanga poi a sua volta colpita dai riflessi di un'opinione pubblica esasperata.

Di segno diverso è l'utilizzazione dello sciopero virtuale nel settore dell'elisoccorso, giacché qui l'istituto opera su due piani distinti; il primo è quello di consentire la partecipazione generalizzata alla protesta in maniera articolata (gli scioperanti con reale astensione dal lavoro si alternano sul territorio ai lavoratori in sciopero virtuale); altro elemento è costituito dalla progressione del costo economico sopportato dall'azienda, che ancorché parametrato sulla retribuzione del lavoratore anziché sul profitto virtualmente perso, costituisce comunque un dato interessante per il significativo divario, penalizzante per l'azienda, tra la prestazione del lavoratore e quella dell'impresa esercente il servizio pubblico essenziale.

In conclusione lo sciopero virtuale si presenta come uno strumento poliedrico, capace di affiancarsi, senza sostituirle, alle tradizionali tecniche del conflitto.

In quest'ottica e con questi limiti si intuiscono le potenzialità nello specifico settore dei servizi pubblici essenziali, potendo divenire mezzo sia di raffreddamento del conflitto, sia di verifica della rappresentatività sindacale, sia idoneo strumento di lotta una volta che siano stabilite con chiarezza i rispettivi sacrifici delle parti, sia infine il mezzo per far sì che l'opinione pubblica sia colpita dalle azioni collettive in maniera positiva, e quindi da una diversa e più partecipata "visibilità" sindacale.

## L'ESERCIZIO DEL POTERE SANZIONATORIO DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA

di Francesco Santoni

1. La legge 83/2000, confermando la tipologia delle misure sanzionatorie già contemplate nel testo originario della legge 146/90, ha previsto sanzioni nei confronti dei singoli lavoratori, anche autonomi e piccoli imprenditori, dei sindacati o soggetti che proclamano lo sciopero, dei dirigenti o i preposti degli enti e delle imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali.

Per quanto concerne le sanzioni individuali, il quadro normativo è rimasto sostanzialmente immutato, così come immutata è rimasta, nel nuovo testo dell'art. 4, comma 1, la qualificazione delle misure applicabili ai singoli come "*sanzioni disciplinari*": con la conseguenza che le sanzioni individuali sono sottratte al diretto potere sanzionatorio della Commissione di garanzia, cui spetta di deliberare e quantificare solo le misure afflittive che non hanno come destinatari i singoli scioperanti. Pertanto, la competenza della Commissione sulle sanzioni individuali resta confinata nel potere di "prescrivere" al datore di lavoro di applicare ai singoli le sanzioni disciplinari nel contesto di un'azione sindacale valutata negativamente, come previsto dall'art. 13 lett. i), L. 83/2000.

Nella pratica, si è posta talora la questione, da parte di alcune aziende, se l'applicazione delle sanzioni individuali debba comunque essere subordinata all'accertamento della Commissione delle violazioni di legge e della conseguente valutazione di illegittimità dello sciopero.

In proposito, la Commissione si è espressa con un orientamento interpretativo del 12 luglio 2000, con la delibera n. 00/202 del 7 settembre 2000, e successivamente con la delibera n. 01/35 del 3 maggio 2001, in risposta ad un quesito formulato dalla Actv di Venezia, stabilendo che la sanzionabilità dei comportamenti individuali è subordinata alla valutazione negativa del comportamento dell'associazione proclamante e che l'applicazione delle sanzioni da parte del datore di lavoro è, in ogni caso, doverosa. Tuttavia, ove si tratti di comportamenti individuali la cui illegittimità prescinda dalla valutazione delle organizzazioni proclamanti e che eventualmente configurino, per altri aspetti, un illecito disciplinare, tale valutazione non è subordinata a quella del comportamento sindacale da parte della Commissione di garanzia. Di conseguenza, il datore di lavoro potrà valutare autonomamente il comportamento dei singoli scioperanti, fatta salva l'opportunità che, ove sullo stesso sciopero sia stato aperto un procedimento da parte della Commissione anche nei confronti dei sindacati, l'applicazione delle sanzioni individuali resti comunque sospesa fino alla pronuncia della stessa Commissione.

La Commissione ha inoltre ribadito che l'irrogazione delle sanzioni individuali debba conformarsi in ogni caso alle garanzie procedurali previste dall'art. 7, L. 300/70, con rinvio alla graduazione eventualmente disposta dai contratti collettivi applicabili.

2. La legge n. 83/2000 ha invece significativamente innovato le sanzioni nei riguardi dei soggetti sindacali, con il dichiarato intento di superare le questioni connesse alla precarietà del precedente regime afflittivo, che contemplava la sospensione dei permessi retribuiti e la devoluzione all'Inps dei contributi sindacali riscossi dal datore di lavoro per conto delle rispettive associazioni sulle retribuzioni dei lavoratori iscritti, nonché la sospensione dalle trattative per un periodo di due mesi. Tanto quest'ultima misura, di carattere non patrimoniale, quanto quelle di natura patrimoniale si ponevano in certa misura in una linea di ideale continuità con l'esperienza dell'autoregolamentazione, caratterizzata a suo tempo da un basso grado di effettività, riscontrabile pure nell'esperienza applicativa della stessa legge 146, come più volte sottolineato dalla Commissione di garanzia nelle relazioni annuali ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

La prassi aveva infatti evidenziato come in molte imprese le sanzioni non venissero applicate o, talora, addirittura irrogate in virtù di scelte arbitrarie dei datori di lavoro. A questo si aggiungeva la complessità del meccanismo afflittivo sia per gli aspetti relativi all'individuazione dei soggetti responsabili, sia per quelli imposti dalle sue concrete modalità applicative per all'assenza di un criterio quantitativo. La legge 146/90, al di là del generale principio di proporzionalità, non offriva infatti alcun appiglio testuale per limitare gli effetti patrimoniali della trattenuta sui contributi sindacali, in quanto consentiva di coinvolgere ingiustificatamente soggetti anche nazionali o regionali in conflitti di portata aziendale, con una intollerabile dilatazione delle conseguenze afflittive in maniera più sfavorevole per le organizzazioni beneficiarie delle attribuzioni legislative. Circostanza aggravata pure dalla non sanzionabilità, sul piano economico, di coalizioni occasionali o gruppi spontanei di lavoratori che non fossero titolari dei diritti sindacali sui quali poteva incidere la sanzione.

L'applicazione delle misure afflittive previste dal vecchio testo dell'art. 4, comma 2, L. 146/90 aveva incontrato inoltre ulteriori difficoltà per l'intervenuta abrogazione dell'art. 26, comma 2, L. 300/1970, conseguente al referendum dell'11 giugno 1995, oltre che per l'incertezza di determinare il loro concreto ammontare, poiché dal momento che la norma considerava il periodo di un mese quale limite minimo di sospensione dai benefici patrimoniali, si da indurre a poter ritenere sanzionabile uno sciopero eccedente di pochi giorni la durata di un mese addirittura con una trattenuta di due mesi.

A tali questioni, cui già aveva in parte ovviato la Commissione di garanzia con talune delibere di indirizzo, fornisce soluzione la legge 83/2000 attraverso criteri vincolati per la commisurazione delle trattenute sui permessi o sui contributi sindacali, che devono tenere conto non solo del pregiudizio cagionato all'interesse tutelato ma anche delle modalità della condotta. La gamma dei criteri legali spazia infatti dalla durata dell'astensione, alla gravità complessiva della violazione e della eventuale recidiva, alla gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico, intese come componenti oggettive, al rilievo soggettivo degli agenti in relazione alla loro consistenza numerica.

Pertanto, la principale sanzione collettiva, contemplata nell'art. 4, comma 2, prevede ora la ritenuta dei permessi, ovvero dei contributi sindacali, o di entrambi, comunque trattenuti dal datore di lavoro sulle retribuzioni, vale a dire indipendentemente dall'abrogato obbligo legale, con la determinazione da parte della Commissione di un ammontare tra un minimo di cinque ed un massimo di cinquanta milioni, a seconda della durata dello sciopero, della consistenza associativa e della gravità della violazione.

La determinazione quantitativa e qualitativa della sanzione resta quindi affidata alla Commissione di garanzia, che delibera tenuto conto dei suddetti criteri, da considerarsi di volta in volta pure con riferimento alle specifiche cause di insorgenza del conflitto. Fra questi, la consistenza associativa del sindacato, che sembrerebbe a prima vista quello prevalente, non appare il più convincente, tenuto conto che la capacità di azione sindacale non sempre è commensurabile agli iscritti e che il potere vulnerante di talune sigle è spesso inversamente proporzionale alla loro consistenza numerica. Del resto, l'indicazione legislativa secondo cui la sospensione dei permessi ovvero dei contributi sindacali debba comunque essere ragguagliata alla "*durata dell'astensione*", da un lato, tende a recuperare il criterio cronologico già presente nella norma novellata e, d'altro lato, ad ancorare il rimedio afflittivo ad un principio di proporzionalità tale da fungere da limite quantitativo nella determinazione della sanzione, che in ogni caso non potrà essere inferiore al minimo legale e non superiore al massimo.

Tuttavia, la presenza della soglia minima tende a privare di qualunque ragionevole significato, per molte manifestazioni astensive, la corrispondenza puntuale fra ammontare della sanzione e durata dell'azione di sciopero. Non a caso, la prassi delle deliberazioni sanzionatorie della Commissione nel primo biennio di applicazione della legge 83/2000 è sta-

to caratterizzato dalla prevalenza di decisioni caratterizzate da sanzioni attestate sul minimo di legge. Anche se il criterio della durata avrebbe dovuto essere combinato talora con le altre indicazioni normative, quali non tanto quello della consistenza associativa, rilevante ma come si è detto non decisivo per valutare gli effetti vulneranti dell'astensione, quanto piuttosto quelli della gravità della violazione e del pregiudizio sui servizi che avrebbe dovuto assumere una più adeguata incidenza nella determinazione quantitativa della sanzione.

Con riferimento all'attività deliberativa della Commissione, si segnala nel periodo dal 26 aprile 2000 al 30 giugno 2002, un incremento delle valutazioni dei comportamenti conflittuali assunte con l'apertura di 179 procedimenti attivati e definiti, dei quali 61 conclusi con l'irrogazione di sanzioni, di cui 25 in applicazione della disciplina precedente alla L. n. 83/2000), e 118 con delibere assolutorie per insussistenza dei presupposti o non luogo a procedere.

In particolare, nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione nel periodo considerato ha sanzionato due scioperi proclamati l'uno senza il rispetto del periodo di preavviso (delibera 02/111 del 6 giugno 2002), l'altro per il mancato esperimento del tentativo di conciliazione in sede amministrativa, in alternativa alle procedure di raffreddamento concordate tra le parti (delibera 02/74 del 1 giugno 2002).

Nel settore dei servizi erogati dalle Poste s.p.a. le delibere di valutazione negativa hanno riguardato per lo più astensioni dal lavoro straordinario, proclamate in violazione del termine di preavviso (delibere n. 01/130 del 15 novembre 2001; n. 02/83 del 16 maggio 2002; n. 02/88 del 16 maggio 2002; n. 02/90 del 16 maggio 2002), dell'obbligo di predeterminazione della durata (delibera n. 01/131 del 15 novembre 2001), del divieto di proclamazioni plurime (delibera n. 02/82 del 16 maggio 2002).

Nel settore dell'Igiene Urbana la Commissione ha sanzionato uno sciopero proclamato in violazione del termine di preavviso (delibera n. 02/101 del 30 maggio 2002) e dell'obbligo di predeterminazione della durata in relazione ad una astensione dal lavoro straordinario (delibera n.02/76 del 24 aprile 2002).

Nel settore degli Enti Locali la Commissione ha sanzionato uno sciopero proclamato in violazione delle regole sul preavviso, sulle procedure di conciliazione e sul c.d. intervallo soggettivo (delibera 01/118 del 25 ottobre 2001); quattro scioperi proclamati in violazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione (delibera 01/156 del 20 dicembre 2001; delibera 02/43 del 21 marzo 2002; delibera 02/42 del 21 marzo 2002; delibera 02/58 dell'11 aprile 2002); uno sciopero proclamato in violazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e del termine legale di preavviso (delibera 02/140 dell'11 luglio 2002); uno sciopero proclamato in violazione al divieto di proclamazioni plurime (delibera 02/118 del 20 giugno 2002); uno sciopero proclamato in violazione della regola sulla rarefazione oggettiva (delibera 02/125 del 27 giugno 2002).

Nel settore del Trasporto aereo la Commissione ha sanzionato uno sciopero proclamato in violazione del preavviso (delibera 01/106 del 21 settembre 2001); uno sciopero effettuato in violazione della garanzia delle prestazioni indispensabili (delibera 02/68 del 18 aprile 2002); due scioperi generali proclamati in violazione di una delibera della Commissione di garanzia formulata ai sensi dell'art. 13, lettera *d*) (delibera 02/2 del 10 gennaio 2002; delibera 02/55 del 4 aprile 2002); uno sciopero proclamato in violazione della regola sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione (delibera 02/47 del 21 marzo 2002); uno sciopero effettuato in violazione della regola sulla procedure di raffreddamento e di conciliazione nonché della durata massima della prima azione di sciopero (delibera 02/92 del 16 maggio 2002); uno sciopero in violazione del rispetto delle procedure, del preavviso e del termine di durata massima della prima azione di sciopero (delibera 02/65 del 18 aprile 2002).

3. L'art. 4, comma 4, come modificato dall'art. 3, L. 83/2000, assoggetta le organizzazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, in solido con i singoli che



abbiano aderito alla protesta e si siano astenuti dalle prestazioni, alla sanzione amministrativa pecuniaria da cinque a cinquanta milioni, da deliberarsi da parte della Commissione di garanzia ed applicarsi con ordinanza – ingiunzione della direzione provinciale del lavoro. Dal tenore della norma, che riferisce la misura alle organizzazioni ed agli organismi rappresentativi di questi soggetti, dovrebbero rimanere esclusi gli ordini professionali, anche perché questi sovente coesistono con la presenza di unioni di carattere volontario con finalità dinamiche di autotutela, che si collocano come gruppi di pressione legittimati dalla generale libertà associativa garantita dall'art. 18 e dalla stessa norma dell'art. 39, comma 1, della Costituzione.

A tali organismi ha inteso probabilmente fare riferimento la disposizione della legge 83/2000 in tema di sanzioni, anche se non può escludersi, almeno sulla base dell'esperienza acquisita dalla prassi delle manifestazioni astensive degli avvocati, che siano sovente proprio gli ordini professionali ad indire le forme di protesta sfociate nelle astensioni dalle udienze.

In ogni caso, la norma in esame, proprio in ragione delle difficoltà connesse alla individuazione di organismi esponenziali nel variegato panorama del lavoro autonomo e dei piccoli imprenditori, ha previsto che alla sanzione siano assoggettati “*in solido*” i singoli con le organizzazioni che ne rappresentano gli interessi.

Nell'esperienza applicativa della Commissione si è avuta una prima deliberazione sanzionatoria nei confronti di una astensione dalle udienze proclamata senza preavviso dagli Avvocati del Foro di Sant'Angelo dei Lombardi (AV) nel periodo 19-29 settembre 2001 (v. delibera n. 02/7 del 17 gennaio 2002).

Con tale delibera, la Commissione rilevava che la dichiarazione di dispensa dal preavviso, che gli avvocati di Sant'Angelo dei Lombardi avevano fondato sui diritti costituzionalmente garantiti (art. 24 Cost.) in relazione alle norme del codice di autoregolamentazione adottato dall'Organismo unitario dell'avvocatura e dall'Unione delle Camere penali in data 6 giugno 1997 ed oggetto di valutazione di inidoneità da parte della stessa Commissione, non poteva sanare il mancato rispetto del termine legale di dieci giorni, non rientrandosi nelle cause di esonero tipizzate dall'art. 2, comma 7, L. 146/90. Pertanto, la Commissione decideva di applicare la sanzione, nell'importo legale minimo, nei confronti dei singoli componenti del Consiglio dell'Ordine proclamante, rilevando tuttavia l'anomalia implicita nella coesistenza, in capo al Consiglio stesso, di funzioni istituzionali con quella di ente esponenziale della categoria e degli interessi degli avvocati coinvolti nella manifestazione di protesta.

A seguito di una richiesta di riesame da parte dei destinatari del provvedimento, nella quale si precisava che l'astensione non era stata proclamata dal Consiglio dell'Ordine ma da una assemblea di avvocati iscritti presieduta per mera coincidenza dal Presidente dello stesso, in ragione dell'assenza di una locale Camera penale rappresentativa, la Commissione emanava una nuova delibera n. 02/113 del 6 giugno 2002. Con tale provvedimento veniva confermata la precedente valutazione negativa del comportamento degli avvocati del foro di Sant'Angelo dei Lombardi (AV), modificando i soggetti destinatari del provvedimento sanzionatorio, che venivano ora identificati, sulla base dei verbali di udienza trasmessi dall'Autorità giudiziaria, con i singoli professionisti che avevano partecipato all'astensione e con il Presidente del Consiglio dell'Ordine, non in quanto tale ma in quanto Presidente dell'assemblea.

La vicenda appena riassunta, oltre a caratterizzarsi come la prima delibera sanzionatoria destinata agli avvocati dopo la riforma della legge 83/2000, evidenzia i non pochi problemi applicativi della norma contenuta nell'art. 4, comma 4, L. 146/90, connessi sia alla difficoltà di individuare nominativamente i singoli destinatari, sia alla difficoltà di individuare un vincolo di solidarietà tra singoli ed organizzazione, spesso insussistente come nella vicenda appena ricordata poiché molte astensioni di avvocati vengono deliberate in forma



assembleare, sicché è fin troppo lecito dubitare che la norma in esame abbia voluto fare riferimento al vincolo di solidarietà contemplato dall'art. 1292 c.c. o piuttosto ad un vincolo più generico privo delle conseguenze imposte dalla disciplina codicistica.

Anche nel settore dei beni di prima necessità vi è stata una valutazione negativa della Commissione, ai sensi dell'art. 4, comma 4 *quater*, per l'eccessiva durata dell'astensione, riferita ai lavoratori autonomi o piccoli imprenditori (nella specie i farmacisti della Regione Campania), con irrogazione della sanzione nei confronti della Federfarma Campania, in solido con i farmacisti che si sono astenuti dalle prestazioni (v. delibera n. 02/116 del 20 giugno 2002).

4. L'art. 4, comma 4, ha altresì previsto l'applicabilità della sanzione amministrativa pecuniaria da cinque a cinquanta milioni nei confronti dei dirigenti responsabili delle pubbliche amministrazioni e degli enti erogatori dei servizi essenziali.

Nella prassi della Commissione va in proposito segnalata la delibera n. 02/120 del 20 giugno 2002, con la quale è stato valutato negativamente, e sanzionato, il comportamento imputato alle Ferrovie dello Stato s.p.a. di non aver indicato nell'orario ufficiale i treni a lunga percorrenza nel caso di scioperi nazionali festivi, così configurandosi una violazione dell'art. 2, comma 2 e comma 6, L.146/90.

Peraltro, la Commissione già in precedenza, con delibera n. 02/60 dell'11 aprile 2002, aveva contestato alle Ferrovie dello Stato s.p.a. analoga violazione senza tuttavia procedere all'irrogazione della sanzione tenuto conto che le inesattezze contenute nella comunicazione all'utenza erano in larga parte derivate da errori materiali. Nella successiva deliberazione, le accertate imperfezioni nella redazione dell'orario ufficiale dell'ente sono state, invece, ritenute non conformi agli obblighi di informazione all'utenza, applicandosi pertanto all'azienda la sanzione prevista nei confronti dei responsabili degli enti datoriali.

5. L'attribuzione alla Commissione del potere sanzionatorio induce a ritenere come il legislatore abbia voluto accentuare il fondamento pubblicistico tanto degli illeciti considerati quanto dell'esercizio del potere da parte dell'autorità di garanzia, espressione di una più ampia tutela di determinati interessi materiali, che connota sia la particolare posizione di autonomia di giudizio riconosciuta nel momento istitutivo, sia la stessa connessione tra funzione regolativa e potere disciplinare. Con la conseguenza che quanto più il potere sanzionatorio assumeva connotati di strumentalità alla vigilanza sulle materie delegate, tanto più si allontanava dal modello generale della disciplina delle sanzioni amministrative dettata dalla legge 689/81, rispetto alla quale si impongono comunque adattamenti derogatori.

Non a caso, il procedimento di irrogazione delle sanzioni prima descritte è stato regolato dall'art. 4, comma 4 *quater*, con distinti adempimenti per la contestazione degli illeciti, per la deliberazione delle sanzioni e per la loro applicazione, in taluni casi rimessa al datore di lavoro (sanzioni disciplinari individuali e sanzioni collettive di natura patrimoniale), in altri alla Direzione provinciale del lavoro (sanzioni strettamente amministrative).

L'apertura del procedimento avviene su richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti, o su iniziativa della Commissione di garanzia, la quale è tenuta a notificarla ai soggetti interessati, i quali hanno trenta giorni per presentare osservazioni e chiedere di essere sentiti. Si vuole, in tal modo, garantire il principio di difesa e del contraddittorio, secondo quanto già affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale 24 febbraio 1995, n. 57, che, in attuazione del principio del giusto procedimento, aveva ritenuto sempre necessaria una fase istruttoria preliminare alla valutazione dei comportamenti sanzionabili.

La garanzia del contraddittorio, esplicitata nella legge 83/2000, che si concreta in una contestazione specifica dei fatti addebitati, nel diritto delle parti di esaminare gli atti e di

presentare memorie, nella possibilità di chiedere di essere “sentite”. La legge ha previsto, del resto, che l’apertura del procedimento venga “notificata” ai soggetti interessati, in maniera da informarli del fatto addebitato, dell’epoca in cui è stato commesso, delle regole che si ritengono violate. La notifica può essere effettuata per posta e la mancanza della relazione di notificazione costituisce una mera irregolarità che non determina la nullità della contestazione.

L’art. 4, comma 4 *quater*, prevede uno svolgimento del procedimento privo di termini perentori o decadenziali, indicando talune scansioni temporali all’interno delle quali lo stesso deve risultare contenuto. Non vi è termine per la sua apertura ma soltanto una indicazione della sua durata, senza alcuna espressa preclusione per ipotesi di maggior durata. La Commissione è comunque tenuta a deliberare entro 60 giorni, ricomprendendosi in tale termine pure quello per la notifica, dal quale decorre la possibilità per le parti di fornire comunicazioni e chiedere di essere ascoltate.

Quanto all’esecuzione delle sanzioni, deliberate dalla Commissione di garanzia, deve distinguersi tra quelle previste dai commi 1 e 2 dell’art. 4 della L. 146/90, e quelle contemplate dai commi successivi. Infatti, sia le sanzioni individuali che quelle pecuniarie nei confronti dei sindacati, beneficiari dei permessi retribuiti e della raccolta dei contributi, sono irrogate dal datore di lavoro.

In entrambi i casi si tratta di un comportamento doveroso, poiché il datore di lavoro nel termine indicato è tenuto a comunicare l’attuazione delle misure afflittive alla Commissione di garanzia, essendo stata ora sanzionata l’eventuale sua inottemperanza (v.art. 4, comma 4 *sexies*).

La Commissione è intervenuta, altresì, sulle modalità di applicazione delle sanzioni previste dall’art. 4, comma 2, legge 146/1990, così come modificata dalla legge 83/2000 in ipotesi di sciopero proclamato da una o più organizzazioni sindacali che coinvolgano una pluralità di aziende. Secondo l’orientamento emerso dalle delibere della Commissione (v., delibera n. 02/50 del 21 marzo 2002 e delibera n. 02/77 del 2 maggio 2002) – al fine di procedere una sola volta alla sospensione dei contributi sindacali per ciascuna O.S. – l’applicazione della sanzione da parte di un’azienda impedisce l’esercizio del potere da parte delle altre aziende, parimenti individuate nella delibera di valutazione negativa, di procedere in via autonoma all’applicazione della medesima sanzione. A tal fine sarà compito della Commissione indicare nella delibera sanzionatoria, laddove possibile, l’azienda o l’amministrazione che, presumibilmente, per dimensione ed estensione sia ritenuta atta a procedere per prima all’applicazione della sanzione. Sarà onere di tale azienda poi a comunicare alle altre di aver proceduto alla applicazione della sanzione.

Nella diversa ipotesi di sanzioni amministrative deliberate dalla Commissione di garanzia in via sostitutiva (art. 4, comma 4 bis) o in via diretta (art. 4, commi 4 e 4 *sexies*), la legge ha previsto invece che la sanzione venga “applicata” con ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro.

In tali casi, si pongono non pochi problemi di coordinamento con la disciplina della L. 689/1981, alla quale pure il procedimento sanzionatorio dell’art. 4, comma 4 *quater*, L. 146, risulta ispirato, anche se la fase del contraddittorio viene anticipata rispetto a quella della contestazione della violazione, come delineata nella legge 689/81. Inoltre, nella L. 146 la contestazione della violazione, la valutazione del comportamento e la quantificazione (tra un minimo ed un massimo fissati per legge) della sanzione amministrativa viene effettuata dalla Commissione di garanzia, mentre diverso è il soggetto che ne ingiunge il pagamento.

Tali problemi, sono stati affrontati nella delibera n. 01/16 del 15 marzo 2001, con la quale la Commissione ha espresso l’avviso che la deliberazione con la quale la stessa autorità di garanzia determina la sanzione amministrativa vada trasmessa alla Direzione provinciale competente che provvede ad applicarla con ordinanza ingiunzione notificata alle parti.

Pertanto, solo a seguito dell'emanazione dell'ordinanza ingiunzione potrà darsi corso al pagamento da parte del soggetto sanzionato dell'importo deliberato dalla Commissione ed indicato nella stessa ordinanza ingiunzione, secondo quanto previsto dall'art. 18, L. 689/81.

Ne consegue, tra gli altri, il problema di raccordare il procedimento ingiuntivo con le specifiche competenze attribuite alla Commissione di garanzia nel corso dell'autonomo procedimento sanzionatorio discutendosi, in particolare, se essa debba sempre indicare nella propria delibera il termine entro il quale le parti destinatarie debbano eseguirla.

Al riguardo, tale adempimento previsto dall'art. 4, comma 4 – *quater*, sembra riferibile alle sole sanzioni la cui applicazione è demandata ai datori di lavoro, per le quali la Commissione è tenuta ad indicare ai medesimi il termine entro il quale dovranno eseguire la delibera nei confronti dei soggetti sanzionati. Non pare invece riferibile alle sanzioni amministrative, nella misura in cui la relativa applicazione rimessa alla Direzione provinciale del lavoro postula che siano eseguite dai soggetti sanzionati previa emanazione di un provvedimento che sia in grado di costituire, diversamente dall'atto deliberativo della Commissione, autonomo titolo ingiuntivo nei loro confronti.

In definitiva, una volta deliberata la sanzione amministrativa pecuniaria, la Commissione è tenuta a notificarla alle parti interessate ma non ad indicare il termine per l'esecuzione ed al contempo a trasmetterla alla Direzione provinciale del lavoro competente ad applicarla, in modo da attivare l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione qui necessaria per concludere il procedimento e consentire ai destinatari di pagare la somma deliberata nei loro confronti.

6. Avverso le delibere sanzionatorie, la Commissione ha mantenuto la prassi, in precedenza instaurata nei riguardi delle valutazioni di comportamenti ai sensi del vecchio testo dell'art. 13, lett. c), L. 146/90, di consentire un eventuale riesame del provvedimento da attivarsi presso lo stesso organismo di garanzia (v. delibere 01/36 del 10 maggio 2001 e 00/172 del 18 maggio 2000). Tale possibilità non è prevista dalla legge ed è subordinata all'allegazione di nuovi fatti e circostanze rilevanti ai fini della decisione, nonché alla valutazione discrezionale della Commissione.

Il legislatore, tuttavia, muovendo dal presupposto che la deliberazione della Commissione contempla la diretta previsione delle sanzioni anche nel *quantum*, ha previsto che avverso tali provvedimenti sia ammesso il ricorso al giudice del lavoro. Si tratta di una innovazione significativa, che risolve la questione dell'autonoma impugnabilità della pronuncia dei garanti, in precedenza esclusa nei confronti delle deliberazioni valutative rese ai sensi del vecchio testo dell'art. 13, lett. c), in ragione della sua natura dichiarativa meramente strumentale ad abilitare il datore di lavoro ad irrogare le vecchie sanzioni.

La natura finale del provvedimento sanzionatorio deliberato dalla Commissione di garanzia giustifica pertanto la diversa soluzione processuale ora adottata, così come la scelta legislativa consente di superare ogni dubbio sul riparto di giurisdizione e sulla competenza giudice del lavoro, pur trattandosi di controversie che non rientrano strettamente nel campo di applicazione dell'art. 409, c.p.c.

Nella stessa logica di segnare una qualche demarcazione tra il vecchio ed il nuovo regime sanzionatorio, il legislatore ha previsto che le vecchie sanzioni della legge 146 non si applichino alle violazioni commesse prima del 31 dicembre 1999, dichiarando estinte quelle comminate fino a tale data nonché gli stessi eventuali giudizi di opposizione pendenti, con compensazione delle spese e irripetibilità delle somme versate. Tale soluzione, che aveva giustamente sollevato perplessità fra gli interpreti, è stata oggetto di una pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale (v. sentenza 6 luglio 2001, n. 223), che ha dichiarato illegittimo l'art. 16 bis, commi 3 e 4, L. 83/2000, nella parte in cui non aveva previsto il rimborso delle somme corrisposte per il pagamento delle sanzioni

malgrado la proposizione dei giudizi di opposizione, con compensazione delle spese. Allo stesso modo, la Corte ha ritenuto illegittima la compensazione delle spese relative ai giudizi di opposizione dichiarati estinti, trattandosi di una regola rigida che viola il diritto alla tutela giurisdizionale costituzionalmente garantito.

È possibile inoltre proporre impugnazione ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, avverso tutte le sanzioni amministrative pecuniarie applicate dalla Direzione provinciale del lavoro, sia che si tratti di quelle deliberate dalla Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 4, commi 4-bis e 4-sexies, sia che si tratti di quelle irrogate, ai sensi dell'art. 9, dall'autorità precettante nell'ipotesi di inottemperanza all'ordinanza.

## PARTE II

### RESOCONTO DELL'ULTIMO ANNO DI ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE

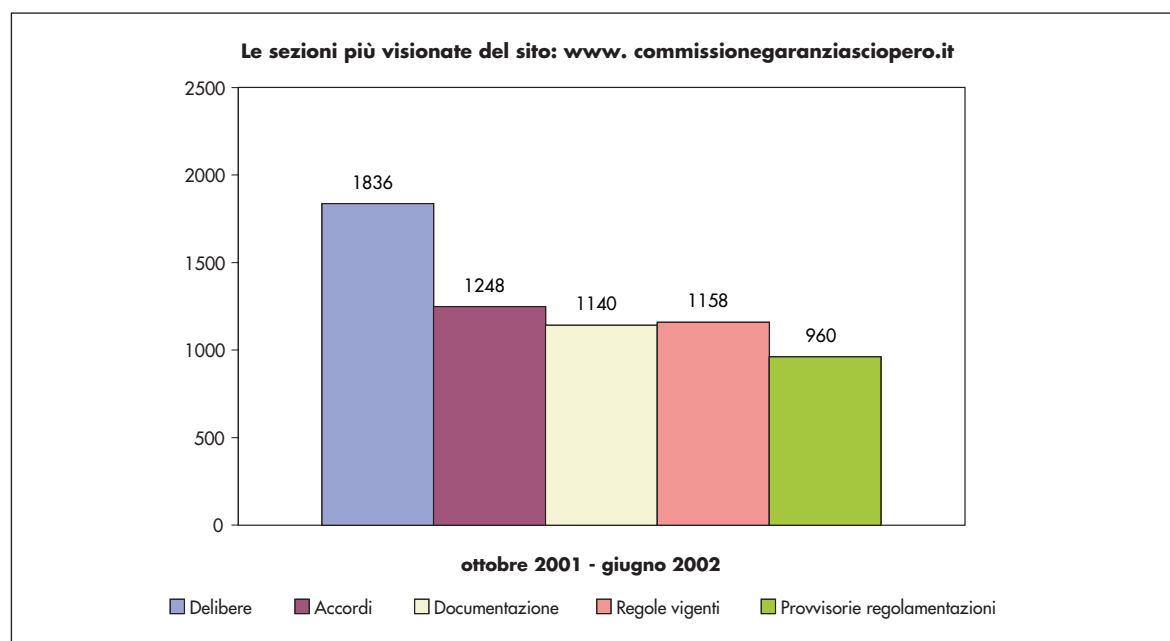
#### 1. L'attività interna

##### 1.1 La Comunicazione

Nel periodo ottobre 2001- luglio 2002, il settore Comunicazione<sup>69</sup> della Commissione ha continuato ad avere positivi sviluppi, potenziando tre principali canali di comunicazione: i rapporti con la stampa, internet e la newsletter<sup>70</sup>.

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 immediatamente conoscibili le delibere della Commissione. Le delibere di valutazione di accordi e codici di autoregolamentazione sono state collegate al testo del documento cui fanno riferimento; si è provveduto inoltre 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. Da ottobre 2001 a giugno 2002 ci sono stati circa 44700 accessi al sito, oggetto di quotidiano aggiornamento da parte della redazione.

Il grafico offre un quadro riepilogativo delle sezioni più visionate.



<sup>69</sup> Il Settore Comunicazione è coordinato da Gabriella d'Aloja ne fanno parte Ivana Madonna, Claudio Monteferri, Livia Bonelli

<sup>70</sup> La redazione della newsletter è così composta: Direttore Responsabile Attilio Scalpellini; Coordinamento Gabriella d'Aloja, Livia Bonelli, Antonio Cangialosi, Ivana Madonna, Claudio Monteferri.



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; in particolare il "Sole 24ore" e "Italia Oggi" dedicano un'attenzione costante agli interventi della Commissione.

La newsletter della Commissione, arrivata ormai al suo quarto numero, ha pienamente raggiunto l'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.

La rivista si articola al suo interno in alcune rubriche fisse: dossier, la legge, panorama internazionale, il libro, pagine aperte. Quest'ultima sezione, in particolare, offre un interessante spazio di discussione, nel quale sono accolte le opinioni delle parti sociali, degli esperti e dei consumatori sui temi più attuali del conflitto nell'ambito dei servizi pubblici. La presentazione del primo numero della rivista, avvenuta nel 2001 presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, è stata una importante occasione di discussione tecnica e politica sui temi riguardanti lo sciopero.

Con cadenza bimestrale si pubblica 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.

Per quanto riguarda l'attività svolta dall'Urp, nel periodo ottobre 2001-giugno 2002, l'ufficio ha risposto telefonicamente a circa 300 richieste di informazione e chiarimenti di vario genere e comunque inerenti all'applicazione della legge n. 146/90 e successive modifiche. In particolare, le informazioni hanno riguardato gli interventi preventivi allo sciopero, con i quali la Commissione di garanzia indica immediatamente alle parti eventuali profili di illegittimità della proclamazione, come previsto dalla legge n. 83/2000, art. 13, lett. d). Sono stati inoltre inviati, via fax o e-mail, circa 150 delibere e documenti di altro tipo richiesti da organizzazioni sindacali, aziende, studenti e ricercatori.

Con riferimento alle audizioni tenute dalla Commissione di garanzia nel periodo ottobre 2001 – giugno 2002, si deve ricordare che sono state un'ottantina circa, ed hanno principalmente riguardato: a) procedimenti aperti, per presunte violazioni, dalla Commissione di garanzia ai fini della valutazione di cui agli articoli 4, comma 4 *quater* e 13 comma 1, lett. i), della legge n. 146/90 come modificata dalla legge n. 83/2000; b) adeguamento degli accordi alla nuova legge n. 83/2000, o formulazione di proposte di regolamentazioni provvisorie emanate dalla Commissione; c) chiarimenti relativi all'applicazione della nuova legge, degli accordi vigenti nei singoli settori, delle regolamentazioni provvisorie o delle delibere di indirizzo.

I tentativi di conciliazione tenuti dalla Commissione di garanzia sono stati 8, ed hanno riguardato la definizione di prestazioni indispensabili in caso di sciopero da garantire nei diversi settori.

## ***1.2 Il sistema informativo***

La relazione precedente ha dato ampiamente conto delle modificazioni dell'organizzazione della Commissione rese necessarie dall'ampliamento delle sue competenze. Nel periodo in oggetto la nuova organizzazione si è perfezionata con il completamento del sistema informativo automatizzato.

L'organizzazione dell'informatizzazione degli uffici ha consentito la razionalizzazione delle procedure e la revisione della banca dati sugli scioperi.

L'attività di sviluppo del sistema informativo ha attraversato nel periodo in esame una fase di espansione, caratterizzata dalla realizzazione dell'ambiente tecnologico informatico della Commissione nelle sue componenti infrastrutturali e di servizi.

Sono stati introdotti e messi in produzione i seguenti componenti software o infrastrutturali del sistema informativo:

- server a tecnologia Windows che consentono l'erogazione dei servizi di autenticazione del dominio, di database oltre che il supporto di applicazioni di produttività individuale;
- software di produttività individuale di ultima generazione, che consentono la realizzazione di documenti, elaborati, tabelle, grafici, presentazioni di elevata qualità;
- sistema software per l'automazione delle procedure di calcolo delle missioni;
- sistema software per l'automazione della gestione dell'inventario dei beni;

In collaborazione con il responsabile del Settore Istruttorio, è stata implementata la preesistente Banca Dati Scioperi, ora disponibile on-line, consultabile da tutti gli utenti della Commissione e migrata su piattaforma SQL.

Per la Banca Dati Scioperi è stato anche attivato un servizio di assistenza manutentiva ed evolutiva, che ne garantisce il costante adeguamento alle esigenze della Commissione.

In collaborazione con il responsabile del personale, è stato realizzato il sistema di rilevazione e controllo delle presenze del personale in posizione di comando o fuori ruolo.

È stato predisposto il progetto per la sperimentazione di un sistema di protocollo informatico e gestione documentale, per il quale è in corso la pre-sperimentazione tecnica.

È stato predisposto il progetto di massima per la realizzazione del sito web Intranet.

È stata predisposta una ipotesi progettuale di massima per l'evoluzione e l'implementazione del sistema informativo della Commissione.

Per quanto riguarda la protezione antivirus, oltre ai sistemi centralizzati attivi presso la P.C.M., si è attivato sui client un sistema di allarme con aggiornamento automatico delle firme virali e con scansione periodica programmata.

È in fase di studio la sperimentazione e realizzazione di una rete a standard IEEE 802.11 (Wireless Ethernet) – in parallelo alla tradizionale rete cablata – che offrirà servizi di connettività wireless con protocolli IP nel salone riunioni della Commissione.

L'attività del settore informatico si è rivolta anche alla cura della integrazione di sistemi di antintrusione e di antincendio a protezione degli impianti tecnologici.

### ***1.3 Il contenzioso***

L'entrata in vigore della legge n. 83/2000 ha ridisegnato il ruolo della Commissione di garanzia ampliandone le competenze soprattutto sotto il profilo sanzionatorio. Tale intervento legislativo, nell'introdurre nuovi e più incisivi poteri per la Commissione e nel prevedere nuovi strumenti processuali, ha indirettamente determinato un'intensificazione del numero dei ricorsi che coinvolgono giudizialmente l'Organo Collegiale.

L'estensione dei poteri della Commissione, infatti, implica, come conseguenza, l'accentuazione del controllo giudiziario dei suoi atti. In relazione a ciò, l'art. 20 *bis* della L. n. 146/90, come modificata dalla L. n. 83/2000, prevede espressamente la diretta ricorribilità al giudice del lavoro avverso le delibere in materia di sanzioni, sottoponendo così le relative controversie alla giurisdizione civile, secondo il rito abbreviato del lavoro, e cioè secondo un procedimento che consenta di arrivare in maniera rapida e snella alla definizione del giudizio.

Il "nuovo" contenzioso ha, quindi, qualificato diversamente e intensificato notevolmente l'attività della Commissione, tanto che la progressiva applicazione della nuova legge ha portato ad una crescita esponenziale dei ricorsi giurisdizionali e della relativa attività di difesa. Significativi, sotto questo aspetto, sono i dati relativi alle cause in corso che da tre sono passate a quindici negli ultimi nove mesi.

Il contenzioso della Commissione di garanzia, nel periodo in esame, è stato caratterizzato prevalentemente dalla difesa nei giudizi proposti contro le regolamentazioni provvisorie adottate nei settori sprovvisti di regolamentazione pattizia.

Il ricorso all'esercizio del potere regolamentare, resosi necessario per colmare la lacuna derivante dal mancato adeguamento degli accordi alla L. n. 83/2000 nei settori più significativi, entro i termini previsti dalla legge, ha esposto la Commissione alle impugnazioni sollevate dalle parti interessate, che male hanno tollerato l'intervento dell'organo di garanzia di fronte al protrarsi dell'*impasse* o dell'inerzia negoziale.

### *1.3.1 I ricorsi contro le regolamentazioni provvisorie*

1. Emblematico, sia per la particolare complessità dell'atto cui si rivolge, sia per la conflittualità del settore cui si riferisce, è il ricorso proposto al Tar del Lazio da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil contro la Commissione di garanzia per l'annullamento della delibera n. 01/92 del 19 luglio 2001 (Regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto aereo), rispetto alla quale è stata proposta anche istanza di sospensiva.

Contro il primo motivo di diritto dedotto nel ricorso – carenza di potere e violazione di legge – secondo cui la Commissione di garanzia avrebbe potuto procedere all'emanazione della regolamentazione provvisoria nel solo caso di inerzia delle parti, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Roma, costituitasi in giudizio in difesa della Commissione, ha rilevato che la L. n. 83/2000 (e, ancor prima, la Cassazione e la Corte Costituzionale con sentenza n. 344/1996) attribuisce all'organo di garanzia il potere-dovere di procedere all'emanazione della regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili, riconoscendone la forza vincolante non solo in caso di inerzia, ma anche in caso di incapacità delle parti di pervenire alla stipulazione di un accordo idoneo. Scopo della legge è, infatti, quello di evitare che dal mancato esercizio della potestà normativa delle parti sociali (qualunque ne sia la causa) possa derivare un pregiudizio ai diritti degli utenti. Nella fattispecie, dunque, è irrilevante la circostanza che le parti si fossero attivate (sebbene non si possa parlare di una reale trattativa con la controparte dalla quale fosse deducibile l'esistenza di un processo di negoziazione), essendo sufficiente, ai fini dell'esercizio del potere regolamentare della Commissione, il mancato raggiungimento di un accordo a distanza di un anno dall'entrata in vigore della nuova legge e nonostante le sollecitazioni da parte dell'organo di garanzia.

Sulla questione di costituzionalità degli artt. 2 e 13, lett. a), della legge n. 146/90, sollevata dalla controparte per violazione della riserva di legge di cui all'art. 40 Cost., in considerazione del fatto che la normativa legislativa contiene già tutti gli elementi per l'esercizio del potere di vigilanza da parte della Commissione di garanzia, senza bisogno di prevedere una regolamentazione integrativa di carattere provvisorio, la Commissione di garanzia, per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha replicato sostenendone la manifesta infondatezza sulla base della considerazione che l'intervento della Commissione è previsto come estrema ratio ed in via provvisoria, in caso di perdurante incapacità delle parti di concordare una disciplina autonoma delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 1, L. n. 146/90. L'intervento suppletivo della Commissione è diretto a garantire quel bilanciamento degli interessi dei lavoratori e degli utenti, assolutamente indispensabile per non compromettere i diritti costituzionalmente garantiti di questi ultimi. In proposito, la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 344/96, aveva rilevato che “la riserva di legge non esclude che la determinazione di certi limiti e modalità di esercizio del diritto di sciopero possa essere rimessa non solo a fonti statali sub-primarie ma anche alla contrattazione collettiva, purché con condizioni che garantiscano le finalità per le quali la riserva è stata disposta”.

Sul preteso difetto di motivazione della regolamentazione adottata con la delibera n. 01/92, è stato obiettato che costituiscono i presupposti di fatto e le ragioni di diritto del provvedimento della Commissione le rilevanti modificazioni della situazione di fatto, come: l'incremento del traffico aereo; il venir meno del monopolio della compagnia di bandiera; le lacune riscontrate nella disciplina esistente quanto a intervalli minimi; la mancata regolamentazione della revoca tempestiva e della franchigia; l'elevato ricorso allo sciopero in servizi la cui funzionalità è

essenziale per la continuità del traffico aereo e, più in generale, l'esigenza di una revisione complessiva della precedente disciplina per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha introdotto un nuovo regime legislativo nel campo delle prestazioni indispensabili.

Quanto alla censura che vorrebbe limitare il contenuto della regolamentazione provvisoria alle sole prestazioni indispensabili, la Commissione ha rivendicato il potere/dovere di regolare in via suppletiva l'insieme delle prestazioni indispensabili, le procedure e le altre misure, posto che, dovendo sostituire – sia pure temporaneamente – la (inesistente) disciplina concordata tra le parti, la regolamentazione provvisoria deve avere la stessa tendenziale estensione della disciplina negoziale. Sulla base di tali presupposti, entrando nel merito delle prestazioni da garantire secondo la Commissione, la regolamentazione provvisoria ha introdotto significative innovazioni nell'intento di evitare che uno sciopero, in uno qualunque dei tanti servizi che direttamente o indirettamente concorrono al funzionamento del trasporto aereo, possa determinare una limitazione dei voli. L'innovazione passa attraverso la distinzione tra le diverse aree di servizi, indispensabile per superare gli effetti perversi che una disciplina unitaria, uniforme e tendenzialmente omnicomprensiva per l'intero settore del trasporto aereo aveva, in passato, determinato. Nell'area del servizio di trasporto passeggeri, la Commissione ha riconfermato il sistema delle fasce orarie protette che costituisce un importante traguardo nella garanzia dei diritti degli utenti e perciò meritevole di essere consolidato nella nuova disciplina. Nel servizio di assistenza al volo la novità di maggior rilievo riguarda l'assistenza ai sorvoli che, pur non rientrando direttamente tra le prestazioni connesse alla salvaguardia dei diritti dei passeggeri, costituisce tuttavia oggetto di obblighi internazionali dello Stato italiano, che ne prevedono la sospensione solo in casi di straordinaria rilevanza. Infine, nei servizi aeroportuali, sono state individuate aree di servizi accessori in cui l'erogazione delle prestazioni indispensabili è stata fissata in una percentuale di quelle erogate normalmente; nei servizi che garantiscono la sicurezza dei voli e dei passeggeri, invece, è stata adottata la soluzione del presidio h 24.

Sono state esplicitate, nell'atto difensivo, le innovazioni più rilevanti contenute nella Regolamentazione provvisoria che riguardano la disciplina degli intervalli tra azioni di sciopero, diretta ad evitarne l'addensamento (riduzione dell'intervallo soggettivo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione dello sciopero successivo a tre giorni; rarefazione oggettiva di dieci giorni, o venti nel servizio di assistenza al volo, tra azioni di sciopero proclamate da diversi sindacati anche nell'ambito delle diverse aree dei servizi che concorrono insieme al funzionamento del trasporto aereo). Infine, per quanto riguarda le procedure di raffreddamento e conciliazione che la L. n. 83/2000 ha imposto alla Commissione di inserire nelle proprie regolamentazioni, trattandosi di una materia che appartiene al cuore dell'autonomia collettiva, si è scelto di ridurre al minimo le interferenze nell'autonomia organizzativa e contrattuale delle parti coinvolte prendendo come punto di riferimento le procedure negoziali esistenti.

Sulla base di tali considerazioni, che tengono conto della complessità e della delicatezza del settore del trasporto aereo e del relativo servizio reso all'utenza, l'Avvocatura dello Stato, costituitasi in difesa della Commissione, ha eccepito l'insussistenza del *fumus boni iuris* e del presupposto del danno grave e irreparabile, sottolineando il carattere precario della regolamentazione impugnata, destinata ad operare solo per il tempo necessario alle parti contrattuali per raggiungere un loro accordo, senza che venga in alcun modo pregiudicato il diritto di sciopero.

Accogliendo tutte le controdeduzioni presentate dalla Commissione intimata, il Tar del Lazio, con sentenza n. 4493 del 27 febbraio 2002, ha rigettato il ricorso dichiarandolo inammissibile ed infondato nel merito.

Dopo aver ribadito che la Commissione di garanzia "non poteva esimersi dall'emanare la regolamentazione provvisoria in presenza del mancato accordo delle parti, dovendo necessariamente dare esecuzione al disposto di legge", il Collegio si è limitato a verificare

che le statuizioni di cui alla regolamentazione provvisoria fossero coerenti con le disposizioni legislative e non manifestamente vessatorie. Ed ha riconosciuto, da un lato, che il sistema regolamentare non lede l'autonomia negoziale delle parti avendo carattere provvisorio, dall'altro, che l'articolata regolamentazione operata con il provvedimento impugnato è diretta a garantire l'effettività dei servizi minimi in un'ottica di contemperamento di interessi pubblici costituzionalmente garantiti.

2. Contestualmente al primo, è stato notificato alla Commissione di garanzia il ricorso al Tar del Lazio proposto dal Sulta con il medesimo oggetto.

Anche questo ricorso è diretto contro il provvedimento con il quale sono state regolamentate in via provvisoria le prestazioni indispensabili nell'ambito del trasporto aereo; vi è quindi una connessione sia soggettiva che oggettiva, rispetto a quello proposto da Filt, Fit e Uilt, che ha portato il TAR, chiamato in via incidentale a decidere sulla domanda di sospensiva, a disporre la riunione al fine della decisione con un unitario provvedimento giurisdizionale.

Il ricorso è assistito da un unico, articolato motivo di diritto che si riferisce alla carenza di motivazione, all'ambito di applicazione, alla presunta eccessiva regolamentazione operata dal provvedimento impugnato che sarebbe andato a comprimere in modo esagerato il diritto di sciopero, con pesanti e puntuali regolamentazioni in ordine al preavviso, alla durata delle astensioni, alle fasce orarie protette, alla rarefazione delle azioni di lotta.

Sostanzialmente identica è stata la linea difensiva tenuta dalla Commissione e unitaria la trattazione effettuata dal Collegio che, con le stesse motivazioni dettagliatamente esposte al punto precedente, ha rigettato l'impugnazione della deliberazione della Commissione.

3. La terza impugnazione contro la medesima delibera della Commissione è stata presentata dalla Licta che ha riproposto motivi analoghi a quelli adottati a sostegno dei precedenti ricorsi. La causa non ha richiesto una trattazione anticipata, non essendo stata presentata istanza di sospensiva, sicché essa è ancora pendente presso il Tar del Lazio.

4. Strettamente connesso alla regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto aereo è il ricorso al Tar del Lazio proposto dalla società Alitalia Team contro la presunta modificazione della suddetta regolamentazione effettuata dalla Commissione di garanzia con la nota di chiarimenti dell'8.11.2001 (prot. 9436), nota con la quale si forniva l'interpretazione delle regole procedurali dettate in materia di raffreddamento e conciliazione. Anche tale giudizio è in corso di trattazione.

5. Il ricorso contro la delibera di regolamentazione provvisoria nel settore del trasporto aereo ha dato il via ad una serie di impugnazioni che hanno interessato tutti i provvedimenti di regolamentazione provvisoria successivamente adottati dalla Commissione.

Un altro settore conflittuale all'interno del quale il processo di negoziazione è fallito, nonostante le lunghe trattative, è quello del trasporto locale. Anche in questo ambito, l'intervento regolamentare della Commissione è stato imposto, innanzitutto, dalle radicali innovazioni introdotte dalla legge n. 83 del 2000 e, in secondo luogo, da una microconflittualità diffusa dagli effetti gravemente lesivi dei diritti degli utenti.

La relativa deliberazione, adottata il 31 gennaio 2002 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2002, è stata impugnata dinanzi al Tar del Lazio con due distinti ricorsi, uno presentato da Cnlt e notificato alla Commissione il 18 aprile 2002 e l'altro da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil e notificato il 26 aprile 2002.

Quest'ultimo ha reso necessario un urgente esame poichè è stata contestualmente proposta istanza di sospensiva, sia pure senza alcuna allegazione in ordine al pregiudizio derivante dall'esecuzione del provvedimento impugnato ed in ordine alla gravità ed irreparabilità del pregiudizio medesimo.



Già sotto questo profilo, la Commissione ha rilevato, in via pregiudiziale, nell'atto di costituzione in giudizio, l'inammissibilità dell'istanza cautelare sottolineando appunto la mancanza di una specifica deduzione degli elementi integranti il *periculum in mora*.

Nel merito ha negato la sussistenza del *fumus boni iuris* riproponendo la linea difensiva già adottata nel giudizio promosso contro la delibera sul trasporto aereo essendo identici, nella sostanza, i motivi del ricorso. È stata, infatti, nuovamente sollevata la questione di legittimità costituzionale della norma che prevede il potere di regolamentazione provvisoria della Commissione per violazione della riserva di legge di cui all'art. 40 Cost., così come sono state contestate la violazione dei limiti e la carenza dei presupposti per l'esercizio di tale potere.

In relazione a ciò, la Commissione ha ribadito che l'art. 13 L. n. 146/90 non indica affatto, quale presupposto dell'adozione della provvisoria regolamentazione, la totale inerzia delle parti, come sostenuto dalle ricorrenti, bensì l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo e ciò allo scopo di ovviare ad una lacuna regolamentare che, altrimenti, paralizzerebbe l'intero sistema della legge. Nel caso concreto, tale indisponibilità a raggiungere l'accordo (in particolare sul punto relativo allo sciopero per il rinnovo del contratto) è stata verificata dalla Commissione attraverso numerose audizioni ed è stata ribadita dalle parti anche successivamente all'emanazione della proposta di regolamentazione provvisoria.

Per quanto attiene alla questione di costituzionalità, la memoria difensiva ha chiarito che la disciplina dello sciopero è interamente basata sulla fonte legale, rappresentando il rinvio alla fonte contrattuale o – provvisoriamente – alla fonte regolamentare non già una delega in bianco bensì uno strumento da utilizzare secondo criteri e limiti già fissati inderogabilmente dalla legge. Tanto più che l'intervento della Commissione è configurato espressamente come provvisorio e, dunque, inidoneo per definizione a realizzare l'espropriazione di una potestà normativa.

Quanto poi alla censura di un "intervento surrogatorio" eccessivo, la Commissione, dopo averne contestato l'ammissibilità in quanto censura relativa a profili di puro merito e non di legittimità, ha sottolineato l'importanza di regolamentare, al fine di rendere effettivo il temperamento fra il diritto di sciopero ed i diritti costituzionali degli utenti, anche aspetti ritenuti dalle Organizzazioni Sindacali non indispensabili quali la durata dell'astensione, la rarefazione, le procedure di raffreddamento e di conciliazione, lo sciopero per il rinnovo del contratto.

Si segnala, infine, l'atto di intervento *ad opponendum* con il quale, in corso di causa, si è costituita in giudizio l'Anav chiedendo il rigetto del ricorso perché inammissibile ed infondato in fatto ed in diritto.

Il giudizio non è stato ancora definito, tuttavia l'esito favorevole della causa sulla regolamentazione provvisoria del trasporto aereo rappresenta un importante precedente per i procedimenti ancora in corso aventi ad oggetto le medesime questioni di diritto e lascia ben sperare sull'accoglimento da parte del giudice delle richieste avanzate dalla Commissione per il settore del trasporto locale.

6. Anche la delibera di regolamentazione provvisoria del settore dei distributori di carburante pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 3 agosto 2001 è stata oggetto di impugnazione dinanzi al Tar del Lazio da parte di Faib/Aisa/Confesercenti, Fegica/Cisl, Fegica/Cisl/Autostrade, Figisc/Confcommercio, Anisa/Confcommercio.

Il ricorso, considerato nella sua interezza, contiene una contraddizione logica di fondo: da un lato si nega l'assoggettabilità del settore dei distributori di carburanti alla L. n. 146/90, dall'altro si contesta la procedura seguita dalla Commissione nell'adozione della regolamentazione provvisoria assumendo che non sarebbe stata valutata un'ipotesi di autoregolamentazione e, quindi, si riconoscono, implicitamente, gli obblighi di legge. La linea difensiva è priva, quindi, di una coerenza logica interna.

Sotto il primo profilo, l'impugnazione, con la quale è stata proposta anche istanza di sospensione, ruota intorno al tentativo di dimostrare come, a seguito della modifica dell'originario regime concessorio, sia venuto meno il carattere di pubblico servizio dell'attività di distribuzione di carburante.

Senonché, la pretesa delle ricorrenti di considerare prevalente il D. Lgs. 32/1998 – che ha liberalizzato il comparto della distribuzione dei carburanti qualificandolo come semplice attività economica – rispetto alla L. n. 146/90 che, inequivocabilmente, include tra i servizi pubblici essenziali quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona alla libertà di circolazione, è già di per sé inammissibile sul piano giuridico-formale. Nella sostanza, poi, è indubbio che, nell'economia dell'odierna vita sociale, il carburante per auto sia un prodotto energetico essenziale per garantire il diritto alla libertà di circolazione.

L'argomento secondo il quale il settore in oggetto non trova collocazione nell'impianto della L. n. 146/90, in quanto l'approvvigionamento di prodotti energetici di cui all'art. 1, co. 2, lett. a) si riferirebbe esclusivamente alla somministrazione di energia elettrica, gas ed acqua essendo finalizzato alla tutela della vita e della salute, mentre il diritto alla mobilità sarebbe garantito esclusivamente dal servizio dei trasporti pubblici di cui alla successiva lett. b), è contraddetto da una lettura ragionata e coordinata del testo normativo che tenga conto della sua *ratio*: l'ambito di applicazione della legge va definito in base al comma 1 dell'art. 1, che si riferisce omnicomprensivamente alla libertà di circolazione, mentre il comma 2 contiene un'elencazione non tassativa degli specifici servizi interessati classificandoli secondo diverse categorie logiche.

Seguendo un ragionamento del tutto opposto, poi, le Organizzazioni Sindacali ricorrenti negano l'esistenza dei presupposti per una regolamentazione autoritativa in quanto affermano di aver presentato un loro codice di autoregolamentazione mai valutato dalla Commissione di garanzia. In realtà, le ricorrenti, come è stato rilevato nella memoria costitutiva, si riferiscono ad una informale proposta di autoregolamentazione priva del requisito minimo per potersi considerare autovincolante: la sottoscrizione. Nondimeno, nel corso delle audizioni che hanno preceduto l'intervento della Commissione, essa è stata esaminata dal Commissario responsabile del settore che l'ha respinta informalmente, così come informalmente era stata presentata, poiché muoveva da una posizione di merito assolutamente contraria all'indirizzo della Commissione in ordine alla garanzia del diritto alla mobilità realizzato anche tramite la circolazione privata di autoveicoli.

Escluso il *fumus boni juris*, l'Avvocatura dello Stato ha negato anche la ricorrenza del pericolo di danno grave ed irreparabile sottolineando che la provvisoria regolamentazione conserva valore solo fino a quando le OO.SS. avranno adottato un proprio codice e, nel frattempo, non inibisce l'esercizio del diritto di sciopero bensì garantisce agli utenti un ambito di relativa certezza sui tempi ed i modi in cui possono verificarsi le agitazioni.

Il 12 dicembre 2001 il Tar del Lazio con ordinanza n. 7606/2001 ha rigettato la domanda cautelare accogliendo tutte le controdeduzioni della Commissione di garanzia.

L'ordinanza di rigetto è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato che, confermando la decisione di 1° grado, in data 5 aprile 2002, ha respinto l'appello.

7. Infine, al Tar del Lazio Slc-Cgil, Slp-Cisl, Uil-Post, Failp-Cisal, Sailp-Confsal, Ugl-Comunicazioni hanno chiesto l'annullamento della delibera n. 02/37 del 7 marzo 2002 di regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero nel servizio postale. Non è stata proposta domanda cautelare per cui la causa segue i tempi della trattazione ordinaria.

### *1.3.2 I ricorsi contro le delibere di valutazione negativa*

Dall'attività di valutazione del comportamento delle parti e di indicazione preventiva di violazione, ai sensi dell'art. 13 lett. d) e i), traggono origine gli altri tre giudizi promossi contro la Commissione di garanzia nel periodo in esame e tuttora pendenti.

1. Il ricorso al Tar del Lazio proposto dal Cub il 31 ottobre 2001 è diretto contro il provvedimento di indicazione preventiva di violazione con il quale la Commissione ha segnalato la violazione della regola dell'intervallo oggettivo in relazione allo sciopero generale nazionale proclamato dalle Organizzazioni sindacali Cub, Cub Scuola, Slai Cobas, Usi, Rdb Pubblico Impiego per il 9 novembre 2001, con riferimento allo sciopero nazionale della Scuola già proclamato dal Cobas Scuola per il 31 ottobre 2001.

L'Avvocatura dello Stato, costituendosi in giudizio per contestare l'istanza di sospensione della controparte, ha eccepito, innanzitutto, la cessazione della materia del contendere segnalando il rinvio dello sciopero, da parte del Cub Scuola, dal 9 al 12 novembre e, con esso, l'accoglimento della segnalazione effettuata dalla Commissione. Quindi, entrando nel merito, ha rilevato l'inammissibilità del gravame in relazione al contenuto oggettivo ed alla natura endoprocedimentale dell'atto.

In particolare, è stata affermata la non impugnabilità della nota con la quale la Commissione segnala alle parti le violazioni che emergono dal documento di proclamazione dell'azione di lotta, perché atto pre-procedimentale privo di carattere definitivo e, come tale, inidoneo a ledere l'interesse delle parti. La natura giuridica dell'atto si rinviene chiaramente nella sostanza dell'atto stesso, ove si legge che la Commissione indica al Cub la eventuale violazione della regola dell'intervallo e invita le parti a comunicare se revocheranno o non attueranno lo sciopero, restando fermo che, solo a seguito dell'eventuale apertura del procedimento, la Commissione accerterà la sussistenza di violazioni.

Il Tar del Lazio con ordinanza n. 6733 del 7 novembre 2002 ha respinto la domanda incidentale di sospensione considerando il ricorso, "oltre che di dubbia ammissibilità – per la natura prodromica dell'atto oggetto di gravame – anche infondato nel merito, alla stregua delle argomentazioni svolte dalla difesa erariale nella sua memoria". Nel merito, si resta in attesa della trattazione della causa.

2. Particolarmente interessante, per la rilevanza delle questioni interpretative sollevate in relazione al testo novellato della legge, è 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 delibera impugnata valuta negativamente il comportamento posto in essere dalle Organizzazioni Sindacali Filt, Fit, Uilt in occasione dello sciopero generale del trasporto aereo proclamato per il 29 ottobre 2001. A seguito della proclamazione, la Commissione con propria delibera n. 01/117 aveva invitato le OO.SS. "a modificare la proclamazione dello sciopero riducendone la durata ad una misura simbolica o comunque ragionevolmente accettabile".

L'invito alla riduzione della durata dell'azione di sciopero formulato dalla Commissione è stato, tuttavia, disatteso dalle organizzazioni sindacali ricorrenti che hanno confermato l'originaria proclamazione di quattro ore.

A fronte di tale condotta, la Commissione apriva il procedimento di valutazione ed adottava la delibera sanzionatoria in oggetto.

Dei quattro motivi dedotti nel ricorso, il primo denuncia la presunta tardività della notifica della delibera, notifica avvenuta in data successiva al compimento del termine di sessanta giorni dall'apertura del procedimento, fissato dall'art. 4, comma 4 *quater*, della L. n. 146/90, modificata dalla L. n. 83/2000.

La censura si basa sulla tesi interpretativa secondo la quale la Commissione – a pena di decadenza, e di conseguente vizio della delibera – dovrebbe entro il termine "perentorio" in questione "non solo ... deliberare le sanzioni ma ... altresì curarne la notifica alle parti interessate". La Commissione ha controdedotto in giudizio l'infondatezza del motivo rilevando l'errata interpretazione delle disposizioni in questione.

Anzitutto, la perentorietà del termine non è affatto scontata come le parti asseriscono. Per consolidato orientamento giurisprudenziale, anche ai termini del procedimento amministrativo si applica il principio dettato per i termini processuali dall'art.152 cpv. c.p.c. ("I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge li dichiara 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, la previsione della perentorietà del termine manca del tutto, e non è certo deducibile 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.

Inoltre, il motivo è infondato per ragioni di ordine testuale e di ordine logico: sul piano testuale, il termine di sessanta giorni è stabilito nella prima delle due proposizioni che compongono il terzo inciso del comma 4 *quater* e che hanno due diversi ambiti di applicazione per cui si riferisce esclusivamente alla formulazione della delibera di valutazione e non anche alle attività conseguenti; sul piano logico, ricomprendere la notifica di qualsiasi delibera della Commissione fra le attività da compiere, a pena di decadenza, entro il termine di sessanta giorni dall'inizio del procedimento significherebbe paralizzare l'intera attività di deliberazione della Commissione che sarebbe costretta ad operare in tempi ristrettissimi.

Infine, il richiamo al termine suppletivo di trenta giorni fissato dalla L. n. 241/90 per il procedimento amministrativo è assolutamente non pertinente, in primo luogo perché la legge speciale – qual'è quella che disciplina il procedimento di valutazione della Commissione – prevale su quella generale e poi perché il termine di trenta giorni di cui parla la L. n. 241/90 riguarda l'atto di conclusione del procedimento amministrativo e non la sua notifica.

Anche il secondo motivo del ricorso si basa sull'erroneo presupposto dell'applicazione al procedimento di valutazione della Commissione dei principi generali enunciati dalla L. n. 689/81,



che prevede l'immediatezza della contestazione della violazione, e dalla L. n. 241/90 secondo cui vi è l'obbligo di indicare il termine per impugnare la sanzione e l'autorità giudiziaria cui è possibile ricorrere: in proposito, è stato rilevato che la disciplina speciale contenuta nell'art. 4, comma 4 *quater*, non lascia spazio all'applicazione della generale disciplina sulla c.d. depenalizzazione né di quella sul procedimento amministrativo.

Anche nel merito, le argomentazioni contenute nel ricorso sono viziate nell'impostazione di fondo dal momento che, nell'ambito di una giurisdizione su diritti soggettivi, si chiede una valutazione sulla legittimità dell'atto amministrativo. Ed a tal proposito si sostiene: *a)* l'illegittimità dell'invito a ridurre la durata dello sciopero in quanto "arbitrario esercizio di un potere di ingerenza nel conflitto collettivo non previsto dalla legge" la quale consentirebbe di chiedere solo il differimento dello sciopero; *b)* la contraddittorietà di motivazione in quanto la Commissione, da un lato, riconosce la tutela dello sciopero generale, dall'altro, contesta la violazione dell'art. 16 della Regolamentazione provvisoria, diretto ad impedire la concentrazione di diverse azioni di sciopero; *c)* lo sviamento di potere presente nel richiamo alla "particolare gravità della situazione del trasporto aereo", e quindi a valutazioni e giudizi di opportunità politica, posto a fondamento dell'invito.

Al riguardo, la linea difensiva prospettata dalla Commissione tende a ricondurre la controversia nell'alveo della giurisdizione ordinaria sottolineando, pertanto, la necessità di concentrare la valutazione sulla sussistenza della violazione posta a fondamento della delibera sanzionatoria. In tal senso, l'organo di garanzia, difeso dall'Avvocatura dello Stato, contesta l'asserzione secondo la quale la disposizione dell'art. 16 non sarebbe applicabile allo sciopero generale soltanto perché non lo prevede espressamente; al contrario, il primo comma dell'art. 16, prendendo in considerazione, al fine di impedirne la concomitanza, l'ipotesi di più scioperi relativi a vari servizi incidenti sullo stesso servizio finale del trasporto aereo, ha, a maggior ragione, ricompreso il caso degli scioperi concomitanti di *tutti* i servizi incidenti sul trasporto aereo. Quanto poi all'invito a ridurre la portata dell'astensione ad una durata simbolica o ragionevolmente accettabile, è un *minus* ricompreso nel più incisivo potere di invito al differimento dell'astensione ad altra data. D'altra parte, la legge prevedendo che la Commissione possa invitare i soggetti interessati "a riformulare la proclamazione (dello sciopero) in conformità alla legge ed agli accordi o codici di autoregolamentazione" riconosce un'indefinibile serie di opzioni secondo quante sono le possibili irregolarità riscontrabili, rispetto a tale range di possibilità il differimento della astensione è solo una delle modalità con cui le Oo.Ss. possono adeguarsi al potere conformativo della Commissione, ma non l'unica né la principale.

Per quanto riguarda, infine, l'istanza cautelare, la difesa ha opportunamente eccepito la mancanza di fondamento normativo in quanto il solo provvedimento cautelare prospettabile in sede di giurisdizione ordinaria è quello d'urgenza ex artt. 669 *quater* e 700 c.p.c., non richiesto dalle ricorrenti.

La causa non è ancora stata decisa nel merito; tuttavia, per quanto attiene alla sospensione del provvedimento, il giudice designato, dopo aver sciolto la riserva sulla questione, ha dichiarato inammissibile la relativa richiesta, motivando la decisione con la mancanza di elementi probatori idonei a far ritenere esistente un *periculum in mora* e rilevando, incidentalmente la mancanza di una esplicita istanza cautelare ex art. 700 c.p.c.. Ha quindi rinviato la trattazione per il merito all'udienza del 13 novembre 2002.

3. Infine, si segnala il ricorso proposto da Filt-Cgil al Tribunale di Milano – sezione lavoro – per l'annullamento della delibera di valutazione negativa e di sanzioni sindacali n. 01/118 del 25 ottobre 2001 e della delibera di sanzioni amministrative n. 01/162 del 20 dicembre 2001, entrambe relative al settore enti locali.



Il giudice ha fissato al 17 settembre l'udienza per la discussione della causa. È in corso la predisposizione delle difese per la costituzione in giudizio della Commissione nei termini di legge.

## **2. L'attività deliberativa**

### ***2.1 Delibere interpretative e di indirizzo***

Anche durante l'ultimo anno di attività la Commissione ha formulato una serie di delibere interpretative e di indirizzo per fornire chiarimenti alle parti sociali in merito ad alcuni profili particolarmente problematici della nuova disciplina sugli scioperi nei servizi pubblici.

Con riferimento alla tematica degli scioperi generali e/o interregionali, in particolare sui rapporti di questi con altri scioperi locali, la Commissione ha adottato una delibera di indirizzo (delibera n. 01/152 del 5.12.2001) con la quale ha dipanato una serie di problemi in ordine alla proclamazione e all'effettuazione di scioperi che per estensione (un intero settore o intersettoriale), dimensione nazionale, potenziale partecipazione e impatto siano valutabili come "sciopero generale".

Secondo la Commissione, la regola dell'intervallo soggettivo deve essere intesa nel senso che, se una organizzazione sindacale ha proclamato uno sciopero locale, aziendale o sub-settoriale e prima dell'effettuazione di tale sciopero, proclami (o partecipi alla proclamazione) uno sciopero generale da effettuarsi prima o dopo lo sciopero locale, aziendale o sub-settoriale, è necessario che l'azione di sciopero locale sia assorbita nello sciopero generale. Per quanto riguarda le organizzazioni sindacali che non hanno partecipato alla proclamazione dello sciopero generale, ove abbiano proclamato uno sciopero locale, aziendale o sub-settoriale, dopo la proclamazione (e a maggior ragione dopo l'effettuazione) dello sciopero generale, tali organizzazioni sono tenute a rispettare le regole di rarefazione oggettiva vigenti nel settore di cui si tratta. Per quanto riguarda il caso in cui un'organizzazione sindacale non abbia partecipato alla proclamazione dello sciopero generale, e abbia proclamato uno sciopero locale, aziendale o sub-settoriale prima della proclamazione dello sciopero generale, la Commissione si è riservata di valutare l'impatto di tale sciopero sul bacino di utenza e sulla continuità del servizio. Infine, relativamente allo sciopero generale intersettoriale, la Commissione si è riservata la possibilità di verificare l'esigenza che, in linea generale, lo stesso settore non sia colpito da successive azioni di sciopero addensate in un periodo di tempo inferiore alla durata fissata dalla regola di rarefazione oggettiva vigente nel settore.

In tema di procedure di raffreddamento e conciliazione, con riferimento all'obbligo di esperire le procedure in caso di insorgenza di una nuova vertenza, essendo già stato proclamato uno sciopero per altro motivo dalla stessa organizzazione sindacale, la Commissione (delibera n. 02/36 del 7.3.2002) si è espressa nel senso che l'organizzazione sindacale, in pendenza di uno sciopero già proclamato per una determinata vertenza, qualora si apra una nuova vertenza, dovrà procedere all'effettuazione di una ulteriore procedura di raffreddamento e conciliazione solo ove le due vertenze citate siano effettivamente diverse.

Tra le delibere di indirizzo del periodo considerato deve essere ricordata anche la delibera n. 02/117 del 20.6.2002, con la quale la Commissione ha indicato che il servizio erogato dalle case di cura convenzionate con il servizio sanitario nazionale rientra tra quelli essenziali ai sensi degli articoli 1 e 2 comma 2 della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, ai fini dell'applicazione della legge medesima. La Commissione ha quindi invitato le Case di cura interessate a garantire le prestazioni indispensabili in caso di sciopero del personale.

### ***2.2 Pareri***

Numerosi sono stati i pareri espressi dalla Commissione nell'ultimo anno, alcuni dei quali di notevole interesse. In relazione ad un quesito formulato dall'Azienda Actv di

Venezia (pos.11806, delibera n. 01/133 del 22.11.2001) in tema di violazione del preavviso o con modalità di possibile rilevanza penale, la Commissione ha espresso il parere che nella specialissima situazione della città di Venezia, siano giustificate, allo scopo della pronta riattivazione del servizio ed agli specifici fini di cui alla L. n. 146/90, le misure che gli enti erogatori ritengano opportuno adottare per evitare che i diritti dell'utenza vengano conculcati irrimediabilmente da astensioni effettuate in violazione del preavviso o con modalità di possibile rilevanza penale.

In occasione di una richiesta di parere inoltrata dall'Associazione Fedarlinea (delibera n. 01/148 del 29.11.2001) sulla necessità di apertura di un procedimento disciplinare a fronte di un'indicazione immediata di presunta violazione, ai sensi dell'art. 13, lettera *d*), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la Commissione ha richiamato la propria delibera n. 00/2002 del 7 settembre 2000, con la quale si è pronunciata sulla questione se l'applicazione delle sanzioni disciplinari di cui all'art. 4, comma 1, legge 146/90 sia condizionata all'accertamento – da parte della Commissione – della violazione delle disposizioni della stessa legge. La Commissione ha precisato che l'intervento preventivo di cui all'art. 13, lettera *d*), prima parte della legge n. 146/1990 è finalizzato ad indicare ai soggetti interessati che, dalla proclamazione dello sciopero, emergono alcune violazioni della legge stessa, il cui effettivo accertamento, tuttavia, potrà dirsi compiuto solo dopo che la Commissione abbia portato a termine il procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 13 lett. *d*). La Commissione ritiene, inoltre, che l'eventuale apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei lavoratori scioperanti debba avere come presupposto la delibera di valutazione del comportamento delle parti, di cui all'art. 4, comma 4 *quater*. Né il datore di lavoro può ritenersi vincolato all'apertura immediata del procedimento disciplinare sulla base della mera segnalazione *ex art. 13, lett. d*), a causa del principio di immediatezza delle sanzioni disciplinari, tenuto conto che tale principio va inteso (secondo un orientamento ripetutamente espresso dalla Commissione) come subordinato all'accertamento dell'illecito.

La Commissione ha avuto anche modo di ritornare sulla materia dello sciopero del lavoro straordinario (delibera n. 02/35 del 21.2.2002) in occasione di una astensione di durata eccedente 45 giorni dei lavoratori del settore del credito, e sui rapporti tra tale forma di astensione e il tentativo di conciliazione. La Commissione ha espresso il parere che le azioni di sciopero devono essere contenute entro un limite di tempo accettabile e non abnorme, tenuto conto che il rispetto delle regole vigenti nel settore in materia di prestazioni indispensabili (la garanzia delle cosiddette franchigie) impone anche nel caso dell'astensione dallo straordinario di limitare tale astensione a tre giorni su cinque lavorativi la settimana. La Commissione ha inoltre espresso l'avviso che il limite dei 45 giorni oltre il quale è prevista la reiterazione delle procedure di conciliazione non trovi applicazione nel caso di astensione dal lavoro straordinario, la cui durata può eccedere quella della astensione normale dal lavoro.

In materia di sanzioni si segnala la delibera n. 02/50 del 21.3.2002 con la quale la Commissione, si è pronunciata sulle modalità di applicazione delle sanzioni previste dall'art. 4, comma 2, legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000, in ipotesi di sciopero proclamato da una o più organizzazioni sindacali che coinvolgono una pluralità di aziende. La Commissione ha espresso l'avviso che, nell'ipotesi anzidetta, la delibera di valutazione negativa del comportamento delle organizzazioni sindacali proclamanti l'azione di sciopero obblighi ad applicare la sanzione, procedendo alla sospensione dei contributi sindacali, fino al raggiungimento dell'ammontare della somma indicata nella delibera; ove sia presente una pluralità di aziende obbligate, dovendosi procedere una sola volta alla sospensione dei contributi sindacali per ciascuna O.S., la sospensione dei contributi sindacali da parte di un'azienda ricompresa fra quelle individuate nella delibera impedisca l'esercizio del potere da parte delle altre aziende, parimenti individuate nella delibera di valutazione negativa, di procedere in via autonoma all'applicazione della medesima sanzione. Qualora la sanzione della sospensione dai benefici patrimoniali di cui all'art. 4, comma 2, non risulti applicabile fino alla concorrenza dell'ammontare previsto in delibera, la sospen-

sione del versamento dei contributi sindacali potrà avvenire anche nei mesi successivi, sino al raggiungimento dell'ammontare economico stabilito; infine qualora alcune organizzazioni sindacali raggiunte dal provvedimento sanzionatorio non siano presenti in nessuna delle aziende affiliate e pertanto non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale indicati nel comma 2, dell'art. 4, si applicherà la sanzione solo a carico delle sigle presenti che godano dei suddetti benefici.

Ad integrazione di quella testè rammentata, la Commissione ha adottato una ulteriore delibera (delibera n. 02/77 del 2.5.2002) chiarendo che, a seguito delle difficoltà insorte nell'applicazione delle sanzioni, quando una pluralità di aziende sia destinataria della delibera ai sensi dell'art. 4 quater della L. 146/90, come modificata dalla L. 83/2000, essa stessa indicherà nella delibera sanzionatoria, ove possibile, l'azienda o l'amministrazione che presumibilmente, per dimensione ed estensione, sia ritenuta atta a procedere per prima all'applicazione della sanzione.

Sempre in tema di sanzioni, la Commissione con la delibera n. 02/68 del 18.4.2002 ha precisato che le sanzioni devono essere applicate ai sindacati proclamanti anche quando il comportamento sanzionato sia stato posto in essere da lavoratori non iscritti a quei sindacati, ma che abbiano semplicemente aderito allo sciopero illegittimo.

Relativamente all'applicazione delle regolamentazioni provvisorie deve essere ricordata l'interpretazione "autentica" espressa in relazione all'art. 24 della Regolamentazione provvisoria per il settore del trasporto aereo (delibera 01/92) su sollecitazione da parte di Enac. Con una nota del 17 gennaio 2001 la Commissione ha affermato che quanto previsto dal comma 2 dell'art. 24 della Regolamentazione provvisoria (delibera 01/92) si riferisce esclusivamente allo sciopero al quale aderisca anche il direttore di aeroporto. Il comma 2 dell'art. 24 dispone infatti che "nelle ore al di fuori delle fasce orarie 7-10 e 18 -21, le direzioni aeroportuali sono tenute ad autorizzare il 20% dei voli schedati negli orari pubblicati, individuati con le modalità determinate dalla direzione centrale dell'Enac". Viste le attribuzioni di natura operativa e di polizia che il codice della navigazione riserva al direttore di aeroporto, l'espressione "direzione aeroportuale" deve intendersi come sinonima di "direttori di aeroporto" o al massimo comprendere, ove effettivamente sia presente, anche il vice-direttore di aeroporto. Sulla medesima questione la Commissione è intervenuta nuovamente con una delibera (delibera n. 02/56 del 4.4.2002) nella quale ha ribadito l'interpretazione già fornita nella precedente delibera.

Con riferimento alle procedure di raffreddamento e conciliazione previste dal c.c.n.l. dell'11 gennaio 2001 per il settore delle Poste, la delibera n. 02/67 del 18.4.2002, ha risolto una questione insorta tra le parti circa la interpretazione dell'art. 21, lett. B/1 del contratto collettivo, con riferimento all'individuazione dei soggetti legittimati a richiedere l'attivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di conflitti insorti a livello di unità produttiva; la Commissione ha espresso l'avviso che l'art. 21, lett. B1), 1° comma, del c.c.n.l. dell'11 gennaio 2001 debba essere interpretato nel senso che, in caso di conflitti insorti a livello di unità produttiva, la titolarità a richiedere l'attivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione debba essere attribuita congiuntamente alla Rsu interessata e a ciascuna delle strutture territorialmente competenti delle organizzazioni sindacali firmatarie dello stesso c.c.n.l. e che, conseguentemente, si deve ritenere legittimamente attivata la procedura di raffreddamento e di conciliazione contrattualmente prevista per l'ipotesi di conflitto insorto a livello di unità produttiva qualora la relativa richiesta sia stata avanzata, congiuntamente dalla Rsu e da una delle segreterie territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del c.c.n.l.

A seguito di un'audizione dei sindacati confederali Cgil, Cisl e Uil svoltasi il 5 dicembre 2001, la Commissione con nota del 21 marzo 2002, forniva alcune precisazioni in merito alle Procedure di raffreddamento e conciliazione, rinviando a quanto espresso con la delibera 00/210 del 12.9.00 e n. 00/226, ed ulteriormente precisando che : (a) l'esenzione dal preventivo esperimento delle procedure può essere ammessa esclusivamente nel 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 nei termini del conflitto, tali da rendere utile la riapertura di una procedura di conciliazione; (b) ove invece 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 – nel rispetto della ratio del disposto degli art. 2, comma 2, e 13 lett. c), della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 – una nuova verifica in ordine alla possibilità di trovare una soluzione pacifica del conflitto.

In ordine alla possibilità di escludere l'attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione a livello locale, nel caso di scioperi nazionali articolati a livello locale, la Commissione ha espresso, in linea di principio, una valutazione favorevole, riservandosi di esaminare, eventualmente, la questione nei singoli casi.

Con la stessa nota del 21.3.2002 e con riferimento a preavviso e rarefazione, la Commissione ha ritenuto che la proposta di estendere a tutti i settori dei servizi pubblici essenziali l'intervallo di un giorno per la rarefazione oggettiva e di tre giorni per la rarefazione soggettiva non può essere accolta, dovendosi tenere conto delle peculiarità dei diversi settori. In ordine alla possibilità che la proclamazione di uno sciopero "normale" possa essere effettuata anche in costanza di uno sciopero dello straordinario, rispettando solo il termine di preavviso, la Commissione non la ha ritenuta ammissibile, configurandosi lo sciopero "normale" come un'autonoma azione di lotta, che deve essere proclamata rispettando i termini e le procedure legali e contrattuali; circa la fissazione di un preavviso massimo generalizzato di 20 giorni, la Commissione ha ritenuto tale termine troppo breve, anche considerando i termini di preavviso minimi previsti in alcuni settori, che superano i 10 giorni.

Riguardo agli interventi preventivi e alle delibere di invito la Commissione ha richiamato le proprie delibere n. 01/57 e 01/58, mentre il relazione agli scioperi confederali ha affermato che, per una vertenza di ambito pluricategoriale, le procedure di raffreddamento e conciliazione debbono essere svolte secondo le regole comuni, al medesimo livelli della vertenza.

Circa l'ambito di efficacia degli accordi sui servizi minimi valutati idonei, la Commissione ha ribadito il principio, supportato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 344/96, che gli accordi valutati idonea si impongono al rispetto di tutti i soggetti coinvolti nel servizio, anche di quelli che non li abbiano sottoscritti (verbale 277 del 25 settembre 1997 e verbale 419 del 19 aprile 2001).

Sull'utilizzo del referendum ai fini dell'effettuazione dello sciopero delle prestazioni di assistenza ai sorvoli nel settore del trasporto aereo, la Commissione ha ritenuto che non sussistono motivi per modificare la vigente regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo, poiché il referendum (introdotto per lo specifico settore con il carattere dell'eccezionalità) non ha ad oggetto l'esercizio del diritto di sciopero, ma l'ammissibilità di una modalità di sciopero i cui effetti sono particolarmente gravi per gli utenti.

Infine la Commissione ha concordato che, ove nell'ambito di un settore si evidenzino peculiarità relative ad un particolare servizio queste possano formare oggetto di separato accordo che, se valutato idoneo e coerente con il quadro offerto dalla disciplina complessiva, diventerà un'autonoma disciplina del servizio considerato. In via generale, comunque, la Commissione ha espresso una preferenza per la valutazione di accordi di settore o di livello nazionale, anziché accordi aziendali o territoriali.

Infine in risposta ad alcuni quesiti posti dall'Anpcat con nota del 23 aprile u.s., la Commissione ha fornito alcune precisazioni in ordine: *a)* alle procedure di cui all'accordo 16 aprile 1999 tra Enav e varie Oo.Ss., che sono stata concordate tra le parti in data antecedente l'entrata in vigore della legge n. 83/2000 e quindi non possono sostituire quanto previsto dalla Regolamentazione provvisoria (art. 31, Reg. provv. del. 01/92); *b)* alla interpretazione dell'art. 17 della Regolamentazione provvisoria che deve essere inteso nel senso precisato con la delibera n. 02/26.



### 2.3 Interventi preventivi \*

L'analisi dei dati relativi all'attività istruttoria della Commissione nell'ultimo periodo di attività<sup>71</sup>, evidenzia un consistente incremento di attività dovuto principalmente all'aumento della conflittualità che ha interessato, nel periodo in esame, la generalità dei servizi pubblici essenziali.

Da un esame complessivo dell'attività risulta che, nell'arco temporale di nove mesi, la Commissione ha esaminato in totale 2768 fascicoli così suddivisi: conflitti (n. 2575)<sup>72</sup>; valutazione accordi (n. 108); richieste di parere<sup>73</sup> (n. 40); richieste di riesame (n. 9); contenzioso<sup>74</sup> (n. 12); richieste di audizione ed altre questioni<sup>75</sup> (n. 28). Il dato più significativo riguarda il numero dei conflitti che hanno interessato l'intero settore dei trasporti (aereo, ferroviario, marittimo e urbano/extraurbano); il dato rappresenta infatti quasi la metà del totale, confermando la persistenza nel settore di una microconflittualità diffusa e altamente vulnerante (cfr. tab. 1 e 1A).

Come già illustrato nella precedente relazione, anche nel periodo in esame i nuovi poteri d'intervento preventivo della Commissione, ampiamente esercitati sin dall'entrata in vigore della novella del 2000, hanno avuto effetti estremamente positivi in termini di prevenzione di scioperi illegittimi e di rarefazione di conflitti dagli effetti gravemente lesivi dei diritti degli utenti.

I risultati della ricerca condotta dal settore istruttorio e Ced della Commissione di garanzia confermano, con riferimento al periodo in esame, l'efficacia dell'attività di pre-screening e screening settimanale messa a punto dalla Commissione in sede di riorganizzazione delle attività istruttorie alla luce della L. n. 83/2000 ed ampiamente illustrata nell'ultima relazione (relativa al periodo 26 aprile 2000-30 settembre 2001).

Va segnalato, al riguardo, che l'intensificazione delle attività istruttorie della Commissione sul fronte dei conflitti (che trova riscontro anche nell'incremento del numero delle indicazioni immediate complessivamente trasmesse alle parti ai sensi dell'art. 13, lett. d), ha richiesto un notevole impegno dal punto di vista organizzativo.

La tabella n. 2 riporta il numero e gli esiti (con indicazione del dato assoluto ed in percentuale) delle indicazioni immediate di violazioni inviate dalla Commissione ai soggetti che hanno proclamato nei singoli settori<sup>76</sup> azioni di sciopero, recanti evidenti profili di illegittimità.

---

\* La rilevazione, l'elaborazione dei dati e la predisposizione delle tabelle statistiche è stata curata dalla Dott. Marianna Scaglione, responsabile del settore istruttorio e CED con la collaborazione dei Sigg. Franca D'Andrea, Elena Spagnolo e Antonio Vaudo.

<sup>71</sup> L'analisi dei dati si riferisce al periodo dal 1° ottobre 2001 al 30 giugno 2002.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Il numero dei fascicoli aventi ad oggetto le richieste di parere pervenute alla Commissione, risulta nettamente inferiore al numero delle risposte a quesiti di vario genere effettivamente pervenuti alla Commissione, spesso formulate anche in forma di delibera interpretativa (modalità di applicazione delle sanzioni nel caso di scioperi generali, interpretazione di clausole delle regolamentazioni provvisorie, etc.)

<sup>74</sup> I dati sull'attività del contenzioso ne mettono in evidenza l'andamento nettamente crescente rispetto ai precedenti periodi. Il progressivo passaggio dal vecchio al nuovo regime sanzionatorio e processuale delineato dalla L. n. 83/2000 ha comportato un incremento esponenziale 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 1.3 Parte II della presente relazione.

<sup>75</sup> Per "altre questioni" devono intendersi per lo più le richieste di intervento che esulano dalle competenze della Commissione. Si segnala, inoltre, che il numero dei fascicoli relativi alle richieste di audizione risulta di gran lunga inferiore rispetto a quelle effettivamente tenute, atteso che, in sede di revisione e adeguamento delle discipline negoziali, la maggior parte degli incontri con le parti sociali è stata promossa dalla stessa Commissione di garanzia (si veda al riguardo il paragrafo relativo alle audizioni).

<sup>76</sup> Per quanto riguarda il settore "Comunicazione" si è mantenuta la classificazione tradizionalmente adottata dalla Commissione, che ha considerato nel settore il servizio radiotelevisivo, le telecomunicazioni ed il servizio postale.



I dati elaborati, mettono in evidenza le percentuali degli scioperi revocati, totalmente o parzialmente, nei vari settori in seguito ai rilievi formulati dalla Commissione<sup>77</sup>, confermando la concentrazione degli interventi nei servizi caratterizzati da un tasso elevato di conflittualità (trasporto aereo, urbano/extraurbano, ferroviario, comunicazioni). L'impatto e l'efficacia di tali interventi, che può evincersi dalle percentuali degli scioperi revocati o riproclamati legittimamente in conformità alle indicazioni della Commissione<sup>78</sup>, appare decisamente elevato nei trasporti dove la percentuale delle revoche totali o parziali oscilla fra il 60 e l'80%.

Una ulteriore considerazione va fatta, inoltre, sulla tipologia delle violazioni contestate alle organizzazioni sindacali proclamanti rispetto al periodo precedentemente esaminato. Il numero elevato di indicazioni immediate trasmesse alle organizzazioni sindacali proclamanti nei casi di mancato esperimento, in via preventiva, delle procedure di raffreddamento e conciliazione, nei casi di proclamazioni plurime o di possibili violazioni delle regole della rarefazione soggettiva e oggettiva, che rappresentano nella maggior parte dei settori le violazioni maggiormente ricorrenti<sup>79</sup>, mostra quanto sia stata intensa l'attività di prevenzione svolta dalla Commissione sul piano della prevenzione dei gravi effetti sulla continuità dei servizi pubblici essenziali dello stillicidio di scioperi a tutti i livelli, aggravato com'è noto dalla presenza di una elevata frammentazione sindacale.

Va segnalato, infine, che la Commissione ha esercitato tutti i poteri d'intervento previsti dalla legge, ogni volta che ha avuto la concreta possibilità di intervenire tempestivamente<sup>80</sup>; oltre alle indicazioni immediate di violazione sono state adottate, nei casi di effettiva necessità<sup>81</sup>, delibere di segnalazione all'autorità precettante<sup>82</sup>, nonché delibere di invito a revocare o differire le azioni di sciopero proclamate in violazione della disciplina legale e/o contrattuale<sup>83</sup>.

A prescindere dall'attività preventiva sin qui ricordata, la Commissione ha adottato nel periodo in oggetto alcune delibere di invito ai sensi dell'art.13 lett. *d*) ed *e*) della legge n.146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000; ad esclusione di una riguardante uno sciopero della Metropolitana di Roma (delibera n. 01/116 dell'11.10.2001), tutte le delibere hanno avuto ad oggetto scioperi generali (sciopero generale del 15.2.2002: delibera n. 02/21 del 7.2.2002; sciopero generale del 16 aprile 2002: delibera n. 02/53 del 4.4.2002; sciopero generale del 16.4.2002: delibera n. 02/61 dell'11.4.2002) e scioperi nel settore aereo (delibera n. 01/117 del 25.10.2001; delibera n. 01/132 del 22.11.2001; delibera n. 01/144 del 29.11.2001; delibera n. 02/1 del 10.1.2002;).

In occasione degli scioperi generali, la Commissione ha ricordato che, in relazione ai servizi pubblici essenziali, per i quali trova applicazione la legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, le modalità di svolgimento dello sciopero generale, devono rispettare, quanto a collocazione oraria dello sciopero e a garanzia delle prestazioni indispensabili, le discipline vigenti nei singoli settori ed ha sollecitato le organizzazioni sindacali proclamanti, le aziende e le amministrazioni erogatrici a dare pronta comunicazione

---

<sup>77</sup> Tenuto conto che, in totale, sono state trasmesse dalla Commissione 382 indicazioni preventive di violazione, il risultato dell'analisi dei dati evidenzia l'efficacia delle "indicazioni immediate di violazione" nel 72% dei casi in cui la Commissione ha avuto la possibilità di intervenire preventivamente.

<sup>78</sup> V. sul punto le tabelle allegate.

<sup>79</sup> Nel settore del trasporto aereo, possibili violazioni della rarefazione oggettiva sono state rilevate dalla Commissione in oltre la metà degli interventi preventivi. Si vedano, sul punto le analisi di settore contenute nella parte III della presente relazione.

<sup>80</sup> Va considerato al riguardo che, poiché la durata del termine di preavviso è mediamente di dieci giorni e la legge non dispone l'obbligo dei soggetti proclamanti di comunicare la proclamazione dello sciopero alla Commissione, spesso tra la ricezione dell'atto di proclamazione dello sciopero e la data prevista di effettuazione intercorrono pochissimi giorni.

<sup>81</sup> L'esiguo numero di deliberazioni di invito e di segnalazione all'autorità precettante intervenute nell'arco temporale di riferimento (8 delibere di invito e 7 segnalazioni), 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.

<sup>82</sup> La delibera di segnalazione ex art. 13, lett. f, della Legge n. 146/1990 può essere adottata nei casi di fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti costituzionalmente tutelati degli utenti.

<sup>83</sup> Si veda, sul punto, la tabella riepilogativa delle delibere di invito adottate dalla Commissione.

della collocazione oraria e delle modalità di svolgimento dello sciopero nei singoli servizi, al fine di fornire tempestiva e corretta informazione dell'utenza.

Tuttavia con riferimento allo sciopero generale del 16 aprile 2002, la Commissione ha ritenuto, con una decisione, di consentire, tenuto conto del carattere eccezionale di tale sciopero, la disapplicazione delle singole discipline di settore relative alla durata massima del primo sciopero della vertenza, contenuta in alcuni accordi valutati idonei e in alcune Regolamentazioni provvisorie deliberate della Commissione.

Per quanto riguarda le segnalazioni all'autorità competente ai sensi dell'art.13, lett. f), la Commissione ha adottato, nel periodo in oggetto, soltanto 7 delibere (delibera n. 01/113 del 4.10.2001; delibera n. 01/126 del 15.11.2001; delibera n. 01/147 del 29.11.2001; delibera n. 01/153 del 13.12.2001; delibera n. 02/24 del 14.2.2002; delibera n. 02/97 del 30.5.2002; delibera n. 02/116 del 20.6.2002) quasi tutte emanate in occasione di scioperi aziendali, con l'eccezione di due segnalazioni al Ministro dei trasporti per uno sciopero generale del trasporto aereo e di una al Ministro della salute in occasione della distribuzione in convenzione di farmaci salvavita da parte delle farmacie private della Provincia di Napoli.

La Commissione è altresì intervenuta utilizzando lo strumento della delibera di richiesta di informazioni per ottenere notizie dai prefetti in relazione ad uno sciopero improvviso degli addetti alle pulizie del settore degli appalti ferroviari (delibera n. 02/25 del 14.2.2002) con riguardo in particolare alla identificazione dei soggetti collettivi che avevano organizzato gli scioperi.

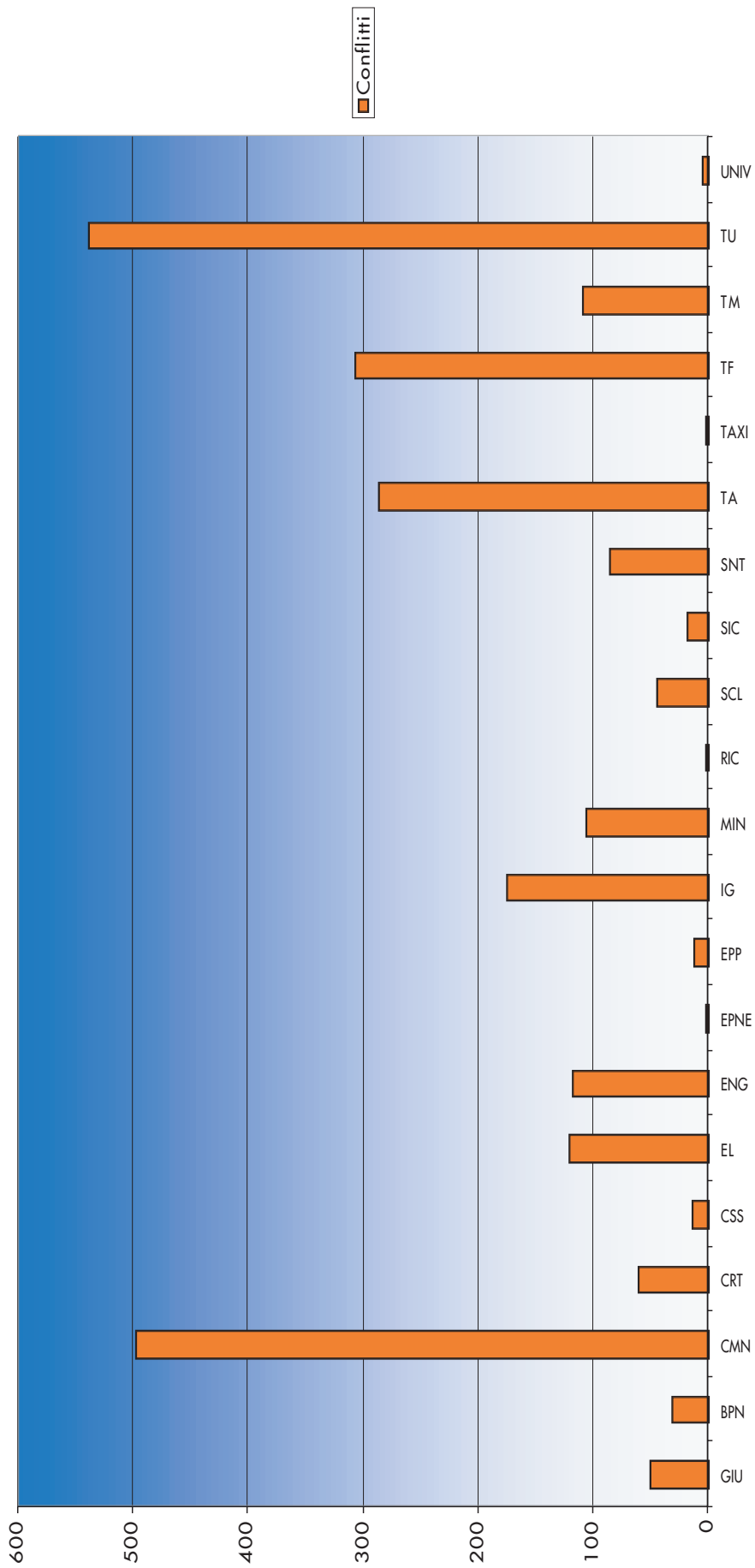
## Conflitti

(Casi esaminati nel periodo 1° ottobre 2001 - 9 luglio 2002)

Settore	Conflitti	Totale
GIUSTIZIA	50	50
Beni prima necessità	31	31
Comunicazioni	498	498
Credito	60	60
Circolazione e sicurezza stradale	13	13
Enti locali	120	120
Energie	118	118
Enti parastatali	12	12
Igiene urbane e ambientale	175	175
Ministeri	105	105
Enti ricerca	1	1
Scuola	44	44
Sicurezza	17	17
Sanità	85	85
Trasporto aereo	286	286
Taxi	2	2
Trasporto ferroviario	306	306
Trasporto marittimo	108	108
Trasporto urbano	538	538
Università	5	5
<b>Totale</b>	<b>2.574</b>	<b>2.574</b>

### Conflitti

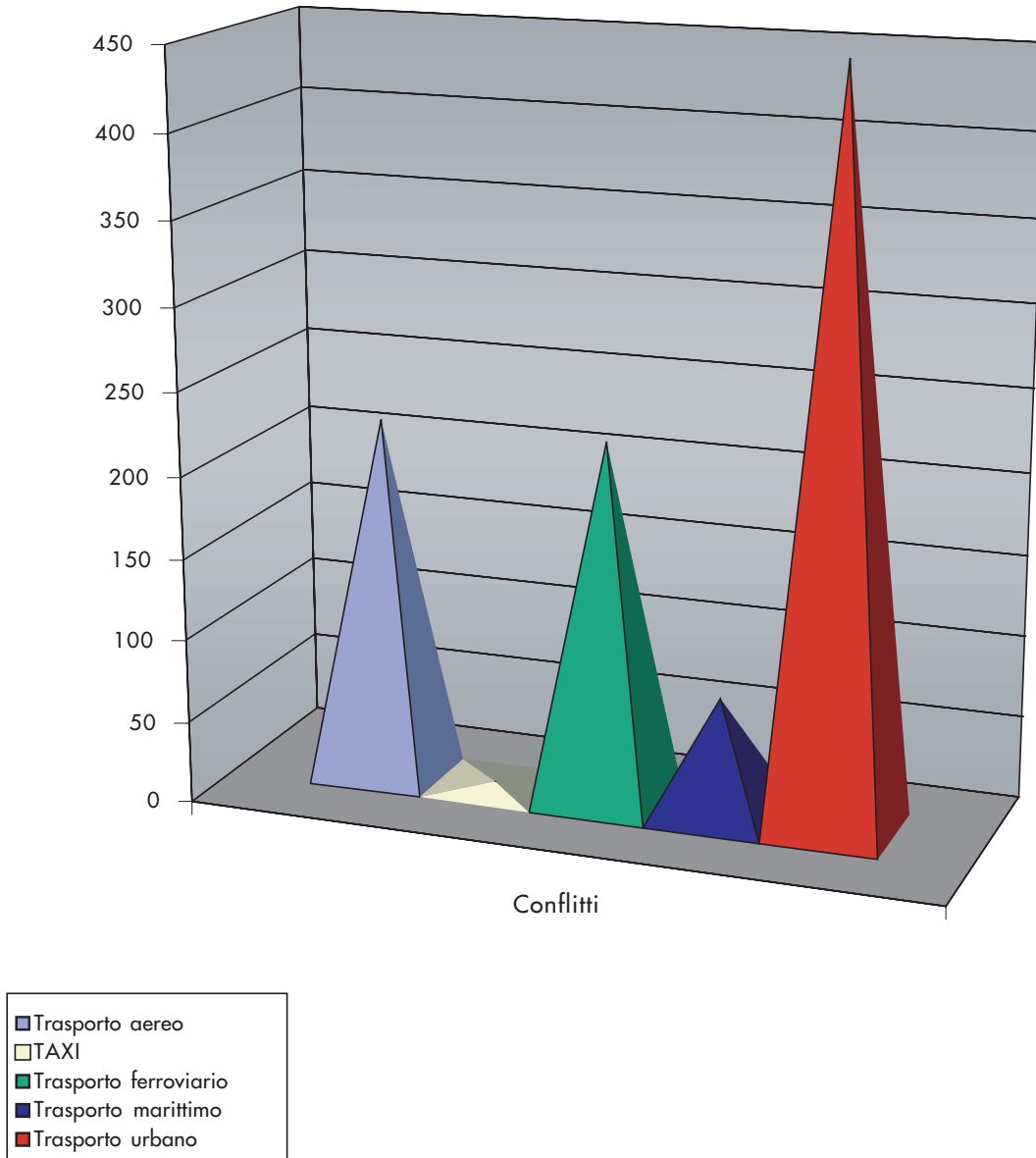
(Casi esaminati nel periodo 1° ottobre 2001 - 9 luglio 2002)



Elaborazione dati a cura del Settore Istruttoria e C.E.D.

## Conflittualità nel settore trasporti

(Casi esaminati nel periodo 1° ottobre 2001 - 30 giugno 2002)



Elaborazione dati a cura del settore istruttorio e C.E.D.

**Tabella riepilogativa sugli esiti degli interventi preventivi della Commissione  
dal 26 aprile 2000 al 30 giugno 2002**

Settore	Totale interventi	Esito Interventi		Percentuali %	
		Revoche	Istruttorie	Revoche	Istruttorie
Giustizia	4	3	1	75	25
Beni di prima necessità	9	2	7	22	78
Comunicazione	54	36	18	67	33
Credito	2	1	1	50	50
Circolazione e sicurezza stradale	1	0	1	0	100
Enti Locali	31	25	6	81	19
Energia	13	11	2	85	15
Enti parastatali	1	1	0	100	0
Igiene Urbana	27	24	3	89	11
Ministeri	10	9	1	90	10
Scuola	5	5	0	100	0
Sicurezza	1	1	0	100	0
Sanità	12	9	3	75	25
Trasporto aereo	68	51	17	75	25
Taxi	1	0	1	0	100
Trasporto Ferroviario	46	29	17	63	37
Trasporto Marittimo	13	10	3	77	23
Trasporto Urbano	82	58	24	71	29
Università	2	1	1	50	50
<b>Totale</b>	<b>382</b>	<b>276</b>	<b>106</b>	<b>72</b>	<b>28</b>

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

**Delibere adottate dalla Commissione nei vari settori\*  
dal 26 aprile 2000 al 30 giugno 2002**

dispositivo	GIU	BPN	CMN	CRT	CSS	EL	ENG	IG	MN	SCL	SNT	TA	TAXI	TF	TM	TU	Totale
Archiviazione																2	2
Assenza presupposti intervento Commissione			1											2			3
Conferma delibera	1		1			1										5	8
Convocazione delle parti														1	1		2
Delibera Interpretativa						1			1						1		3
Formulazione parere			1	1						1		4		5		3	15
Formulazione proposta	1		2		1	1		1	2			3	1	1		2	15
Idoneità accordo nazionale	1		2	5			1	2			1	1		1	2		16
Idoneità codice di autoregolamentazione	5		1						2		1			1			10
Insussistenza presupposti valutazione negativa	6		9	2		4		10			3	5		10	8	27	84
Invito	1											4		1		1	7
Non idoneità accordo nazionale						1		1									2
Non luogo a procedere			10	2			1	3	1			5		1		6	29
Regolamentazione provvisoria			1		1							1	1				4
Revoca delibera						3										3	6
Richiesta informazioni														1			1
Scadenza termini per l'adeguamento degli accordi														4			4
Segnalazione ai Presidenti delle Camere												1		1			2
Segnalazione Autorità precettante							3	1		1	1	22		2		1	31
Valutazione negativa	1	1	11			11		8			1	10		2	1	15	61
<b>Totale</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>65</b>	<b>305</b>

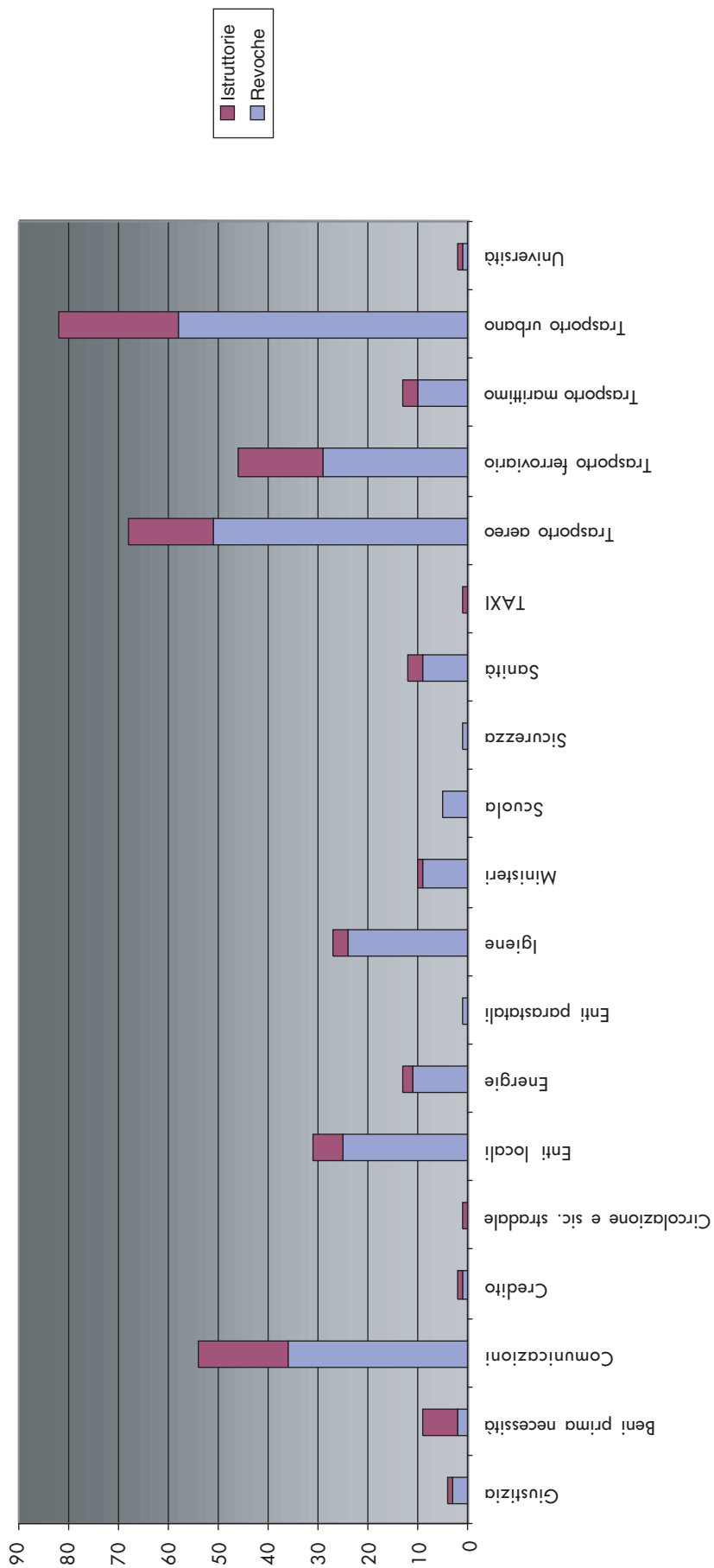
(\*) La tabella non comprende le delibere organizzative e di indirizzo adottate dalla Commissione nel periodo.

Elaborazione dati a cura del settore istruttorio e C.E.D.



**Esito degli interventi preventivi della Commissione**

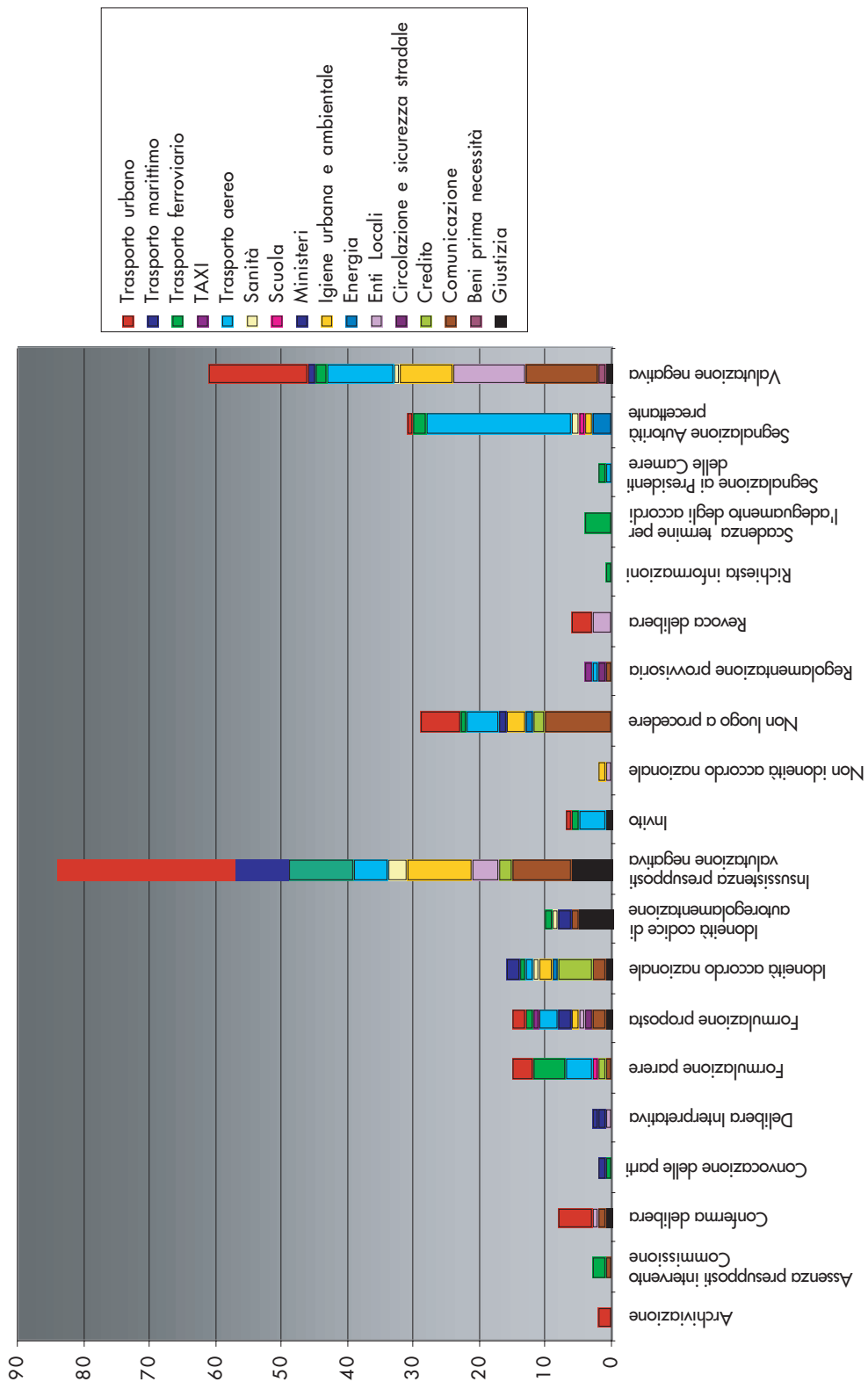
1° ottobre 2001 - 9 luglio 2002



Elaborazione dati a cura del Settore istruttorio e C.E.D.

### Delibere adottate dalla Commissione nei vari settori

(dal 26 aprile 2000 al 30 giugno 2002)



Elaborazione dati a cura del settore istruttorio e C.E.D.

**Sanzioni irrogate dalla Commissione\***

26 aprile 2000 – 30 giugno 2002

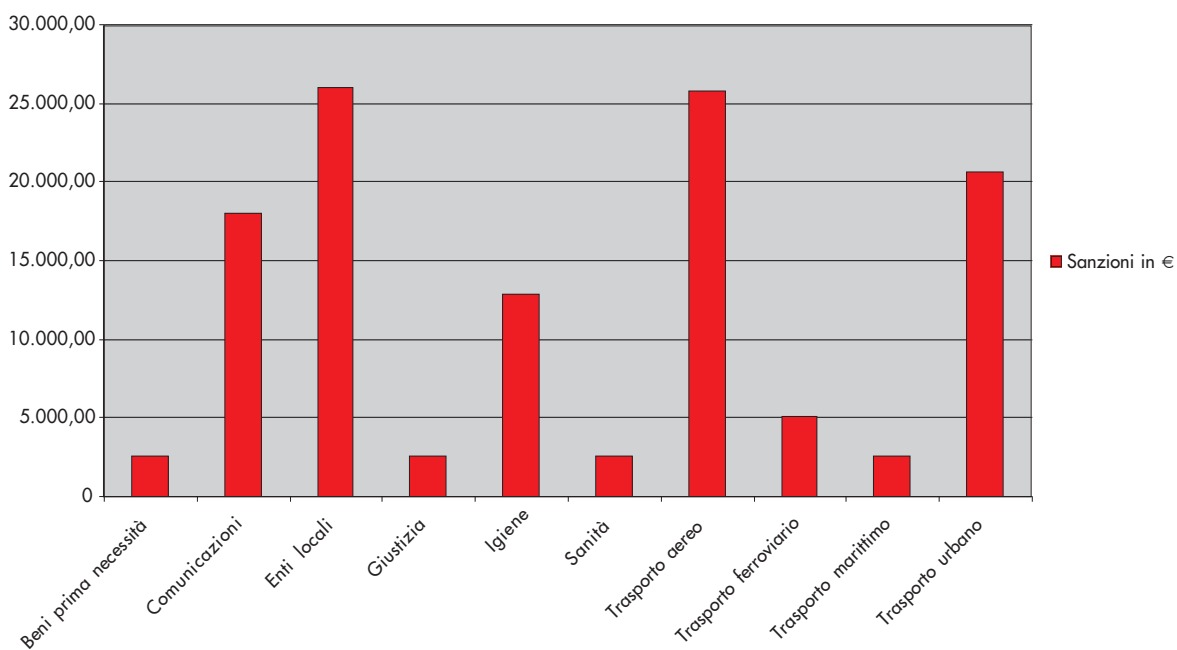
Settore	Sanzioni in €
Beni prima necessità	2.582,28
Comunicazioni	18.075,96
Enti locali	26.081,08
Giustizia	2.582,28
Igiene	12.911,40
Sanità	2.582,28
Trasporto aereo	25.822,80
Trasporto ferroviario	5.164,56
Trasporto marittimo	2.582,28
Trasporto urbano	20.658,24
<b>Totale</b>	<b>119.043,16</b>

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

Elaborazione dati a cura del settore istruttorio e C.E.D.

**Sanzioni irrogate dalla Commissione\***

26 aprile 2000 – 30 giugno 2002



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

Elaborazione dati a cura del settore istruttorio e C.E.D.

## **2.4 Valutazione di accordi**

Nell'ultimo anno di attività la Commissione ha valutato alcuni accordi collettivi relativi a settori di particolare rilevanza.

Tra le discipline concordate valutate idonee si ricordano: l'accordo 29 ottobre 2001, stipulato dalle Ferrovie dello Stato SpA e dalle organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Sma/Fast-Confsal, Ugl-Ferrovie, che ha adeguato alla legge n.83/2000 l'accordo del 23.11.199 (delibera n. 01/149 del 29.11.2001); l'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 sanità e nelle separate aree dirigenziali del Servizio sanitario nazionale (delibera n. 01/155 del 13.12.2001) che è stato giudicato conforme alla disciplina attualmente vigente nel settore sanitario, e contenente le disposizioni di adeguamento alla L. n. 146/90, come modificata dalla L. n. 83/2000; l'accordo nazionale 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 nei Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario (delibera n. 01/161 del 20.12.2001); l'accordo Rai, Rai Way, Rai Net / Slc-Cgil / Fistel-Cisl / Uilsic-Uil / Libersind Confsal / Ugl Comunicazione stipulato in data 22 novembre (delibera n. 02/12 del 24.1.2002); l'accordo nel settore delle pulizie e servizi integrati/multiservizi intervenuto in data 15 gennaio 2002 presso la sede della Commissione con la mediazione decisiva della Commissione stessa, (delibera n. 02/22 del 7.2.2002); l'accordo sottoscritto il 14 dicembre 2001 dall'Associazione Italiana Armamento di linea Fedarlinea / Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e, separatamente, Federmar-Cisal, Ugl-mare e Usclac-Unctim (delibera n. 02/27 del 14.2.2002), recante modifiche ed integrazioni all'intesa del 1° agosto 2000 sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l'esercizio dello sciopero nel settore del trasporto marittimo; l'accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per il personale degli enti pubblici non economici sottoscritto in data 13 marzo 2002 fra Aran e le confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Csa di Cisl/Fialp e con le organizzazioni sindacali Cgil/Fp, Cisl/Fps, Uil/Pa, Cisl (delibera n. 02/115 del 20.6.2002).

La Commissione ha inoltre espresso una valutazione di idoneità ai sensi dell'art. 13 lett. a) dell'art. 21 del Ccnl 11 gennaio 2001 relativo al servizio postale.

Le valutazioni di inidoneità hanno riguardato: un primo accordo nazionale sulle prestazioni minime per il settore delle pulizie (delibera n. 01/125 dell'8.11.2001), inadeguato per eccesso, nella parte in cui ingiustificatamente assoggettava tutte le "stazioni" alla completa pulizia, in violazione del principio legale che impone il tetto del 50% del servizio e per difetto, laddove non prevedeva prestazioni minime per tutti i servizi pubblici essenziali per i quali il servizio di pulizie è strumentale

Sul presupposto di un mancato accordo relativo all'adeguamento della disciplina sulle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero nel settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario (delibera n. 02/63 del 18.4.2002) e nel servizio di rimorchio portuale (delibera n. 02/80 del 16.5.2002) la Commissione è intervenuta deliberando di convocare le parti per un'audizione, al fine di superare gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di un accordo tra le parti.

## **2.5 Valutazione di codici di autoregolamentazione**

Nel periodo in oggetto la Commissione ha esaminato, valutandola idonea, l'integrazione al codice di autoregolamentazione dell'Unione Nazionale Giudici di Pace relativamente alle prestazioni indispensabili, resa necessaria a seguito dell'introduzione del decreto legislativo n. 274 del 28.8.2000 che ha attribuito competenza penale ai giudici di pace Unione Nazionale Giudici di Pace (delibera n. 02/95 del 23.5.2002) ed ha altresì valutato idoneo il codice di autoregolamentazione dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti (delibera n. 02/105 del 6.6.2002).

Rispetto al codice di autoregolamentazione delle astensioni degli avvocati dalle udienze e dalle attività giudiziarie, la Commissione, vista l'incidenza di tale settore sui diritti costituzionalmente tutelati e constatata l'assenza di regole idonee ha deliberato (delibera n. 02/78 del 2.5.2002) la convocazione degli organismi di rappresentanza degli interessi della categoria professionale (l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e l'Unione Camere Penali Italiane).

È stato altresì valutato idoneo il codice di autoregolamentazione nel settore della medicina generale, con riferimento ai comparti dell'assistenza primaria, della medicina dei servizi, della continuità assistenziale e dell'emergenza medica (delibera n. 02/136 del 4.7.2002).

## ***2.6 Proposte***

Le proposte formulate ai sensi dell'art. 13, lett. *a*), hanno riguardato: il servizio taxi (delibera n. 01/111 del 4.10.2001); il servizio postale (delibera n. 01/115 del 11.10.2001); il settore del trasporto locale (delibera n. 01/123 dell'8.11.2001); il settore delle pulizie (delibera n. 01/125 dell'8.11.2001), la regolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati e procuratori legali, formulata a seguito dell'audizione del 22 maggio 2002 (delibera n. 02/94 del 23.5.2002, il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario (delibera n. 02/106 del 6.6.2002), il settore delle telecomunicazioni (delibera n. 02/107 del 6.6.2002), il settore delle farmacie private (delibera n. 02/152 del 25.7.2002 ed infine due proposte di regolamentazione relative ad aziende di trasporto locale ( Satti di Torino – delibera n. 02/108 del 6.6.2002 – e Atc di Bologna – delibera n. 02/109 del 6.6.2002.

## ***2.7 Regolamentazioni provvisorie***

Le Regolamentazioni provvisorie degli scioperi che hanno fatto seguito alle proposte formulate ai sensi dell'art.13, lett. *a*) della legge n.146/1990 come modificata della legge n. 83/2000, hanno disciplinato alcuni settori non coperti da regole concordate dalle parti.

Durante l'ultimo anno di attività la Commissione ha esercitato il potere di formulare la provvisoria regolamentazione nei seguenti ambiti: il settore soccorso e sicurezza stradale (delibera n. 01/112 del 4.10.2001); il servizio taxi (delibera n. 02/11 del 24.1.2002); il settore del trasporto locale (delibera n. 02/13 del 31.1.2002); il servizio postale (delibera n. 02/37 del 7.3.2002), il settore telecomunicazioni (delibera n. 03/152 del 25.7.2002), il settore giustizia – con riferimento alle astensioni dalle udienze degli avvocati (delibera n. 02/137 del 4.7.2002).

## ***2.8 Delibere di valutazione di comportamenti***

Rispetto al periodo immediatamente successivo alla entrata in vigore della legge n. 83/2000, la Commissione ha deliberato un numero sensibilmente maggiore di valutazioni di comportamento ai sensi dell'art.13, lett. *i*).

Le delibere di valutazione sono state, infatti, circa un centinaio, delle quali più di un terzo di valutazione negativa ed intorno ai due terzi di assoluzione.

I profili di illegittimità che hanno determinato le valutazioni negative hanno riguardato in primo luogo il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione della vertenza (una decina); la violazione del termine di preavviso minimo (soprattutto in relazione a scioperi delle prestazioni straordinarie) e della regola sulla durata massima degli scioperi.

Per quanto attiene alle delibere assolutorie, si deve rilevare che la maggior parte di esse è motivata dalla avvenuta revoca delle astensioni oggetto di giudizio (quasi la metà), circostan-



za della quale la Commissione è venuta a conoscenza soltanto durante l'istruzione della pratica relativa al procedimento di valutazione. In presenza di eventi eccezionali, la revoca è stata considerata evento sanante anche se tardiva (Aviation Service/R.s.a. Sulta, delibera n. 01/158 del 20.12.2001).

In molti casi, inoltre, la Commissione ha ritenuto di non esprimere una valutazione negativa assumendo come "causa di non punibilità" l'elemento soggettivo della buona fede del sindacato e dunque assumendo un atteggiamento di tolleranza dei confronti di errori da parte delle organizzazioni sindacali nella interpretazione delle nuove regole sulle prestazioni indispensabili (v. ad esempio Carim/ Rsa. Fabi, Fiba-Cisl, Sindircasse, Uil.Ca della Carim, delibera n. 01/159 del 20.12.2001).

La Commissione ha altresì ritenuto di non condannare nel caso di rifiuto di effettuare prestazioni straordinarie non contrattualmente dovute (Poste Italiane s.p.a. – Cobas P.T. Cub di Cremona, delibera n. 02/34 del 21.2.2002), confermando un proprio costante orientamento, o nel caso in cui abbia rilevato la sussistenza della fattispecie di cui all'art.2, comma 7 della legge n.146/1990 (Min. Giustizia – Camera Penale Irpina, delibera n. 02/6 del 17.1.2002).

Parimenti le organizzazioni sindacali sono state assolte quando la Commissione ha verificato che il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento non poteva essere loro imputato ove l'azienda non avesse accolto la richiesta di incontro avanzata dalle OO.SS. (Atesina di Trento – Cnl, delibera n. 01/138 del 22.11.2001).

I procedimenti di valutazione che hanno avuto ad oggetto il comportamento delle aziende relativamente agli obblighi di comunicare tempestivamente e correttamente all'utenza le modalità di svolgimento dello sciopero e le prestazioni garantite, ai sensi dell'art.2, comma 2 e comma 6, della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n.83/2000, si sono risolti con delle assoluzioni tranne in un caso (Ferrovie dello Stato, delibera n. 02/120 del 20.6.2002, a causa di errori nella redazione dell'Orario Ufficiale del Gruppo Ferrovie dello Stato s.p.a. nella parte dedicata ai treni garantiti in caso di sciopero e nella descrizione delle modalità di erogazione dei servizi minimi, nonché di scorretta informazione all'utenza in merito ai treni garantiti a lunga percorrenza )

Quanto alle richieste di riesame, che sono state in tutto 5, si sono risolte con quattro conferme ed una revoca della delibera di valutazione negativa della comportamento del datore di lavoro (Consorzio di polizia municipale di Montebelluna – Cgil/Cisl/Uil, delibera n. 02/18 del 31.1.2002: l'ulteriore documentazione successivamente pervenuta ha evidenziato nel caso che il mancato rispetto dei contenuti del tentativo di conciliazione ha tratto origine da circostanze estranee alla vertenza in oggetto).

## **2.9 Altre attività**

Durante il periodo preso in esame, degna di particolare menzione è stata la presentazione della Relazione annuale 2001 (per il periodo 26 aprile 2000 – 30 settembre 2001) ai Presidenti delle Camere, avvenuta il 18 gennaio, nella sala della Lupa, a Montecitorio, alla presenza del Capo dello Stato e di numerose altre autorità. È stata l'occasione solenne per illustrare, oltre al bilancio di un anno di attività, il ruolo istituzionale della Commissione di garanzia, e il contributo dato dalla medesima per la realizzazione del temperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti voluto dal legislatore.

Tra le altre attività svolte, significativa, a fini promozionali, è stata la partecipazione della Commissione, con un proprio stand, al Forum della Pubblica Amministrazione, (Roma 7-11/5/2002) nell'ambito della quale è stato organizzato un convegno sul tema "Il conflitto sindacale e la tutela degli utenti nei servizi."

È in fase di organizzazione la partecipazione al Com-pa di Bologna per il periodo 18-20 settembre 2002.

Il coordinamento di queste iniziative è compito del settore Comunicazione.

### ***2.10 Relazioni ai Presidenti delle Camere ex art. 13 lett. m)***

In due occasioni la Commissione ha deciso di utilizzare lo strumento offerto dall'art. 13, lett. *m)* della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, con riferimento ad episodi particolari (scioperi proclamati nel settore degli appalti ferroviari per i giorni 23 e 24 aprile 2002 e scioperi proclamati nei servizi aeroportuali della Società Ligabue per il giorno 8 maggio 2002). In entrambe le occasioni, nel riferire ai Presidenti delle Camere, la Commissione ha sottolineato l'estrema gravità delle cause di insorgenze del conflitto ed ha invitato le istituzioni parlamentari e di governo a prendere le opportune iniziative ai fini di una composizione del conflitto, oltre a richiamare le parti al senso di responsabilità.

## PARTE III

### ANALISI DEI SETTORI

#### 1. Beni di prima necessità

##### *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.

Sia gli scioperi delle farmacie private che quelli dell'autotrasporto hanno riguardato, come è normale nel lavoro autonomo, il rapporto con le Autorità.

Le astensioni delle farmacie private, soprattutto in Campania, sono state motivate dal ritardo con il quale la Regione Campania rimborsava i crediti dei farmacisti nei confronti del S.S.N. per i farmaci erogati in convenzione. Le modalità dell'agitazione si sono concretate nella sospensione della erogazione dei farmaci in regime di convenzione, sicché i farmacisti pretendevano il pagamento dei farmaci dispensati, salvo poi il diritto dell'utente di richiedere, in assistenza indiretta, il rimborso al S.S.N. Non si tratta di uno sciopero in senso proprio ma di una unilaterale sospensione del servizio di erogazione dei farmaci in convenzione, prevista dalla stessa convenzione che lega le farmacie private al S.S.N.

Modalità di protesta atipiche sono state adottate anche dagli autotrasportatori la cui agitazione è motivata da problemi tariffari. Dopo l'intervenuto accordo del 20 giugno 2001, raggiunto con la mediazione della Commissione, non vi sono stati più blocchi stradali il cui divieto era espressamente previsto dal citato accordo, ma si è manifestato il ricorso al cosiddetto rallentamento, causa di grandi ingorghi stradali, in ordine al quale la Commissione non aveva titolo per intervenire.

##### *1.2 Valutazione ex art. 13, lett. a), L. n. 146/90*

La Commissione, dopo ripetuti tentativi tesi a provocare un codice di autoregolamentazione da parte dell'Organizzazione che associa le farmacie private, ha provveduto a formulare una proposta che si ispira al criterio di rendere obbligatorio per le farmacie l'erogazione in assistenza diretta dei farmaci per una spesa di circa un terzo dell'ammontare complessivo della spesa farmaceutica relativa ai farmaci normalmente erogati in assistenza diretta.

I farmaci esclusi sono quelli distribuibili anche in regime di doppio canale cioè erogabili da presidi sanitari diversi dalle farmacie private o, comunque, riguardanti patologie di stretto interesse ospedaliero.

Rientrano, pertanto, nelle prestazioni minime, ai sensi della proposta della Commissione, quei farmaci sia di pronto impiego, sia relativi a terapie la cui sospensione può provocare danni alla salute del paziente.

È stato anche previsto un limite di costo del farmaco, per cui al di sopra della somma di lire 50.000 l'erogazione è per tutti i cittadini in assistenza diretta, mentre, al di sopra della inferiore somma di lire 10.000 l'assistenza rimane diretta solo per le fasce deboli.

Va segnalata, inoltre, la tematica relativa alle aziende di distribuzione del farmaco, le quali acquistano i farmaci direttamente dalle case farmaceutiche e li rivendono e consegnano, su richiesta, alle farmacie. La Commissione già con la delibera del 29 ottobre 1988, 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 nei confronti delle farmacie che rimangono in servizio in caso di sciopero. 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, questo crea problemi in caso di sciopero, per la individuazione dei contingenti minimi tenuti a garantire un servizio tanto indispensabile per la collettività.

La Commissione, proprio a tal fine, in sede di audizione ha incontrato i rappresentanti nazionali delle Oo.Ss. del settore ed i rappresentanti datoriali delle maggiori aziende, in particolare Federfarma Servizi, Anadisme, A.D.F. Sia i sindacati che le imprese hanno recepito le indicazioni della Commissione e attualmente è allo studio della medesima una bozza di regolamentazione delle aziende distributrici dei medicinali all'ingrosso. Anche in questo caso se le parti non addiverranno in tempi brevi alla conclusione un accordo sui servizi minimi rispondente, alle esigenze della legge n. 146/90, la Commissione provvederà a regolare il settore con una propria proposta.

### ***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 interviene soprattutto per indicare la mancanza del termine finale dell'astensione. Va sottolineato che l'intervento della Commissione ha sempre prodotto l'effetto di far ridurre l'astensione o di revoca delle stesse.

Nel periodo preso in esame dalla attuale relazione sono stati effettuati quattro interventi preventivi, due per le farmacie private entrambi per delle astensioni di Federfarma Campania il cui profilo di illegittimità è la durata abnorme delle proclamate astensioni (oltre un mese) e due per gli autotrasportatori in conto terzi il cui profilo di illegittimità era la mancata indicazione della durata della proclamata astensione.

### ***1.4 Valutazioni ex art. 13, lett. i), L. n. 146/90***

La Commissione ha preso in esame, con delibera del 30 maggio 2002, l'astensione che ha coinvolto le farmacie private di tutta la regione Campania, proclamata da Federfarma Campania, protrattasi per 28 giorni nel novembre 2001, valutando negativamente il comportamento della medesima in solido con i singoli farmacisti che hanno aderito all'astensione, irrogando una delle prime sanzioni ad una categoria di lavoratori autonomi sprovvista ancora di un codice di autoregolamentazione. Nonostante l'astensione avesse come motivazione il mancato recupero della categoria di oltre otto mesi di crediti dalla Regione Campania, la Commissione ha ritenuto di irrogare la sanzione per la durata abnorme della stessa e per non aver dimostrato lo stato di dissesto economico delle singole farmacie.

## **2. Comunicazioni**

### ***2.1 Servizio postale ed agenzia di recapito***

Nel periodo considerato il servizio postale ha impegnato in misura significativa l'attività preventiva e deliberativa della Commissione. Ciò è imputabile, da un lato, all'esigenza di concludere il processo di adeguamento della disciplina vigente nel settore alle innovazioni legislative introdotte dalla legge n. 83/2000 e, d'altro lato, ad un consistente incremento della conflittualità.

Sotto il primo profilo, assume rilievo il procedimento di definizione delle prestazioni indispensabili, recentemente giunto alla formulazione di una Regolamentazione provvisoria da parte della Commissione, a fronte della perdurante situazione di *impasse* negoziale e della improrogabilità delle suddette esigenze di revisione della disciplina vigente.

Con delibera n. 01/115 dell'11 ottobre 2001, la Commissione ha disposto l'apertura della procedura *ex art.* 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 e formulato una propria proposta sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, con la quale, per un verso, sono state introdotte regole nuove, conformemente al nuovo quadro legale, per altro verso, sono state attualizzate alcune delle disposizioni previgenti alla luce dell'esperienza applicativa.

Nella prima prospettiva si collocano le disposizioni sull'intervallo e sulla revoca; nella seconda prospettiva sono state modificate le clausole relative al preavviso, alle franchigie, alle prestazioni indispensabili, al personale detentore di chiavi, alle astensioni dal lavoro straordinario.

Accertata l'insussistenza di una concreta possibilità di un accordo e acquisite le osservazioni delle parti sociali e delle associazioni degli utenti, la Commissione ha formulato la Regolamentazione provvisoria con delibera n. 02/37 del 7 marzo 2002.

Tra le novità più significative si segnalano quelle relative a:

- 1) preavviso, che non può essere inferiore a 10 giorni e superiore a 35 giorni;
- 2) intervallo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, che non può essere inferiore a 4 giorni, anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi;
- 3) revoca, che non può essere inferiore a 5 giorni, a meno che non sia intervenuta per raggiunto accordo tra le parti, ovvero per intervento della Commissione o dell'autorità prenettante;
- 4) prestazioni indispensabili, modalità della loro erogazione e individuazione del personale comandato;
- 5) astensione dal lavoro straordinario e altre forme di lotta sindacale, alle quali si applicano le regole sull'esercizio del diritto di sciopero ove le predette azioni comportino una riduzione del servizio tale da determinare un pregiudizio per i diritti degli utenti.

Il quadro delle regole attualmente vigenti nel settore si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione contenute nell'art. 21 del Ccnl dell'11 gennaio 2001 e valutate idonee dalla Commissione con la menzionata delibera n. 01/115 dell'11 ottobre 2001.

Merita, in proposito, di essere segnalata la delibera n. 02/67 del 18 aprile 2002, con la quale la Commissione ha espresso un parere in ordine ad una clausola del predetto art. 21 del Ccnl (lett.B1), secondo cui "qualora insorga un conflitto collettivo di lavoro presso un'unità produttiva, la Rsu interessata unitamente alle competenti strutture territoriali del sindacato darà in tal senso motivata comunicazione scritta alla struttura aziendale dell'unità produttiva, chiedendo l'attivazione della procedura di seguito indicata". A fronte di una discordante interpretazione delle parti, relativamente all'individuazione dei soggetti legittimati a richiedere l'attivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, in caso di conflitti insorti a livello di unità produttiva, la Commissione ha espresso il seguente avviso:

- 1) che l'art. 21, lett.B1), 1° comma, del Ccnl dell'11 gennaio 2001 debba essere interpretato nel senso che, in caso di conflitti insorti a livello di unità produttiva, la titolarità a richiedere l'attivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione è attribuita congiuntamente alla Rsu interessata e a ciascuna delle strutture territorialmente competenti delle organizzazioni sindacali firmatarie dello stesso Ccnl;
- 2) che, conseguentemente, si deve ritenere legittimamente attivata la procedura di raffreddamento e di conciliazione contrattualmente prevista per l'ipotesi di conflitto insorto a livello di unità produttiva qualora la relativa richiesta sia stata avanzata



congiuntamente dalla Rsu e da una delle segreterie territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del Ccnl.

Con riguardo all'attività preventiva, nel periodo considerato la Commissione ha inviato alle organizzazioni sindacali numerose indicazioni preventive di possibili violazioni della disciplina vigente nel settore, per effetto delle quali i sindacati proclamanti hanno, in molti casi, revocato lo sciopero, o rettificato la proclamazione. In altri casi, invece, le organizzazioni sindacali hanno addotto osservazioni, o prodotto documentazione, idonee a dimostrare l'avvenuto rispetto delle regole sostanziali e procedurali vigenti nel settore. Risulta confermata, dunque, rispetto al periodo precedentemente considerato la tendenza delle organizzazioni sindacali proclamanti ad uniformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione, con la comunicazione della revoca dello sciopero e, talora, con la riproclamazione di un'altra astensione dal lavoro rispettosa delle disposizioni legali e contrattuali vigenti. In un caso, la Commissione ha inviato all'azienda un'indicazione preventiva ai sensi dell'art. 13, lett.d) della legge, a fronte di una denuncia sindacale di mancata convocazione ai fini dell'esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Con riferimento all'attività deliberativa, si segnala un incremento delle valutazioni di comportamenti conflittuali, assunte in seguito all'apertura dei relativi procedimenti da parte della Commissione, nel corso dei quali sono state svolte, in numerosi casi, le audizioni delle parti. In particolare, sono stati attivati e definiti 28 procedimenti di valutazione, 11 dei quali si sono conclusi con l'applicazione di sanzioni nei confronti dei sindacati proclamanti.

Con particolare riguardo alle delibere di valutazione negativa, esse hanno riguardato astensioni dal lavoro proclamate in sette casi in violazione del termine di preavviso (delibere n. 01/130 del 15 novembre 2001; n. 02/83 del 16 maggio 2002; n. 02/88 del 16 maggio 2002; n. 02/90 del 16 maggio 2002; n. 02/161 del 25 luglio 2002; n. 02/162 del 25 luglio 2002; n. 02/163 del 25 luglio 2002), in due casi in violazione dell'obbligo di predeterminazione della durata (delibere n. 01/131 del 15 novembre 2001; n. 02/165 del 25 luglio 2002), in due casi in violazione del divieto di proclamazioni plurime (delibere n. 02/82 del 16 maggio 2002; n. 02/166 del 25 luglio 2002).

Tra le delibere assolutorie si segnalano quelle nelle quali la Commissione ha ritenuto di attribuire rilievo alla buona fede del sindacato proclamante, nonché alle incertezze interpretative derivanti dalle innovazioni introdotte dalla legge n. 83/2000 (quali l'obbligo di esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, la regola della rarefazione oggettiva e il divieto di proclamazioni plurime), nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della nuova disciplina legale (delibere n. 01/128 del 15 novembre 2001; n. 02/16 del 31 gennaio 2002; n. 02/91 del 16 maggio 2002).

La maggior parte delle azioni di lotta sindacale oggetto delle valutazioni della Commissione sono state astensioni dal lavoro straordinario, o dall'abbinamento, le quali si collegano alle problematiche relative alla carenza di personale e alle connesse necessità dell'azienda di ricorrere a prestazioni di lavoro aggiuntivo. Resta, pertanto, confermata la situazione di diffusa conflittualità indotta dai problemi interpretativi e applicativi emersi intorno alla disciplina contrattuale dell'orario di lavoro e delle prestazioni aggiuntive. Si registra, anzi, un inasprimento del contenzioso tra le parti sociali su tali problematiche, che ha accentuato le difficoltà interpretative, già rilevate dalla Commissione nelle precedenti Relazioni, in ordine alla qualificazione delle predette azioni come astensioni dal lavoro assimilabili allo sciopero, e pertanto riconducibili alla disciplina della legge n. 146/1990 (cfr. delibera n. 02/34 del 21 febbraio 2002).

Un ultimo cenno merita la questione, recentemente sottoposta all'attenzione della Commissione, relativa all'individuazione degli Uffici e del personale tenuto all'erogazione delle prestazioni indispensabili, alla stregua della disciplina contenuta nella Regolamentazione provvisoria; questione emersa in occasione di recenti scioperi, sulla base delle segnalazioni di diverse organizzazioni sindacali che hanno denunciato il comportamento aziendale ritenuto lesivo del diritto di sciopero, in quanto teso a individuare in

misura abnorme gli Uffici tenuti all'erogazione delle prestazioni indispensabili e i relativi contingenti di personale. Si tratta, tuttavia, di una vicenda non ancora risolta dalla Commissione, che potrà opportunamente intervenire soltanto in seguito ai necessari approfondimenti istruttori.

## **2.2 Servizio Radiotelevisivo pubblico**

L'assenza di una regolamentazione pattizia sulla disciplina dello sciopero nel settore radiotelevisivo pubblico, regolato di conseguenza da una proposta della Commissione del 21 novembre 1991 è stata colmata da un accordo intervenuto, nel periodo di riferimento, tra la Rai e la categoria dei giornalisti.

Il suddetto accordo, relativo alla "regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero", stipulato in data 4 dicembre 2000, tra la Rai e le Organizzazioni sindacali Usigrai (Unione Sindacale dei Giornalisti Rai) e Fnsi (Federazione Nazionale della Stampa Italiana) ha meritato la valutazione di idoneità della Commissione, ai sensi degli art. 2 comma 2 e 13 lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 (delibera n. 01/19 del 22 marzo 2001).

In particolare la Commissione ha ritenuto che la disciplina pattizia abbia realizzato, nel caso di specie, un equo temperamento tra il diritto di sciopero ed i diritti degli utenti il servizio radiotelevisivo pubblico, poiché in essa sono state adeguatamente disciplinate, anche ai sensi delle recenti modifiche introdotte dalla legge n. 83/2000, gli obblighi relativi all'espletamento di adeguate procedure di conciliazione; al termine legale di preavviso (10 giorni); ai limiti di durata della prima azione (24 ore) e delle successive azioni di sciopero (48 ore); alla determinazione di soglie minime di servizio riconducibili alla trasmissione di eventi di particolare importanza, alle trasmissioni elettorali e referendarie, alle trasmissioni destinate alla minoranze linguistiche, alla normale assicurazione di tre giornali radio (sulle reti nazionali), di due telegiornali per ciascuna rete nazionale, di un telegiornale nazionale, di tre aggiornamenti del servizio televideo, nonché ulteriori servizi minimi per canali satellitari, informazione per gli italiani all'estero.

Ancora in tema di promozione di accordi sulle prestazioni indispensabili gli sforzi della Commissione sono attualmente diretti all'assunzione delle iniziative volte all'attività finalizzata ad aiutare le parti interessate alla conclusione di una disciplina concordata sulla determinazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero per il personale tecnico ed amministrativo della Rai.

Già precedentemente la Commissione, in merito all'individuazione dei servizi strumentali per garantire le prestazioni indispensabili nel settore radiotelevisivo, aveva ritenuto che dovevano essere considerate tali le attività di supporto necessarie alla realizzazione e diffusione dei programmi giornalistici informativi nonché dei programmi trasmessi in occasione di eventi di particolare rilievo sociale, come consultazioni elettorale o referendum ed aveva invitato più volte le parti a raggiungere un accordo sulle prestazioni indispensabili (cfr. delibera n. 98/72 del 5 febbraio 1998; n. 99/434-11.8 del 1 luglio 1999).

In tale prospettiva la Commissione ha svolto alcune audizioni nelle quali ha fornito osservazioni e suggerimenti, anche alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 83/2000, con l'intento di stimolare le parti a superare le divergenze emerse soprattutto in materia di individuazione delle prestazioni indispensabili, al fine di addivenire ad una disciplina pattizia della materia.

Al termine delle audizioni effettuate nel periodo considerato, più in particolare in occasione dell'ultima audizione tenuta dalla Commissione in data 11 ottobre 2001, le parti interessate hanno dichiarato di aver raggiunto un'intesa verbale da realizzare, in tempi brevi, mediante la predisposizione di un testo sulla disciplina dello sciopero, da sottoporre alla valutazione di idoneità della Commissione.

Il livello di conflittualità nel settore in esame è stato in generale sufficientemente contenuto.

Tuttavia occorre segnalare come la Commissione in occasione di uno sciopero proclamato dalle organizzazioni sindacali Slai/Cobas e Snater, per tutti i lavoratori tecnici ed amministrativi della Rai, nelle date di svolgimento delle elezioni politiche nazionali e quelle amministrative (13 e 14 maggio 2001), ribadita la necessità di garantire il servizio giornalistico in corrispondenza di eventi di primario interesse nazionale (quali appunto le elezioni); ribadito altresì, che nel caso di specie, l'astensione avrebbe potuto incidere gravemente sull'erogazione delle prestazioni indispensabili concernenti l'informazione elettorale in quanto collegate da un nesso di strumentalità alle trasmissioni elettorali garantite dall'accordo Rai-Usigrai-Finsi; ritenuto infine che la predetta astensione avrebbe potuto causare una situazione di grave turbamento del sistema informativo radiotelevisivo, dalla quale sarebbe potuto derivare un grave pregiudizio dei diritti degli utenti, abbia segnalato al Ministro delle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 13 lett. f), nonché dell'art. 8 comma 1 della legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000, l'opportunità che, nella circostanza venisse differito lo sciopero.

### **2.3 Telecomunicazioni**

Nel periodo di riferimento il settore delle telecomunicazioni è stato interessato da numerose agitazioni cui hanno fatto seguito astensioni collettive proclamate, nella maggior parte dei casi, in violazione del principio di ragionevole durata dello sciopero che vuole, azioni di protesta di durata limitata e progressivamente crescente.

Tuttavia l'attuazione concreta delle suddette azioni di protesta a cui, altrettanto spesso, si sono aggiunte forme di lotta consistenti nella riduzione o nell'alterazione collettiva e concorrente di prestazioni lavorative dovute, come il ritardo dell'inizio o anticipo della fine del turno o l'astensione dalla reperibilità, non ha determinato in nessun caso una effettiva lesione degli interessi costituzionalmente tutelati degli utenti del servizio delle telecomunicazioni.

Di conseguenza i problemi incontrati dalla Commissione hanno riguardato essenzialmente le difficoltà relative alla valutazione circa la potenziale capacità, di ogni proclamazione, indetta con le modalità appena descritte, a provocare una riduzione o disorganizzazione del servizio, in grado di infliggere ingiusti danni all'utenza.

In questa prospettiva, trascorsi anche i sei mesi previsti dall'approvazione della legge 83/2000 per l'adeguamento degli accordi sulle prestazioni indispensabili, la Commissione ha dato corso a partire dal novembre 2000 e fino al maggio 2001 a sette audizioni, attraverso le quali ha potuto approfondire la natura dei problemi sollevati nell'ambito dell'acceso contrasto esistente tra l'azienda Telecom e le diverse organizzazioni sindacali operanti nel settore.

In primo luogo la Commissione ha sollecitato le parti affinché procedessero ad una rapida conclusione delle procedure di adeguamento degli accordi in materia di sciopero. A questo proposito ha chiesto informazioni riguardo al mancato rispetto di quanto convenuto nell'art. 5 del contratto collettivo nazionale per le imprese esercenti i servizi di telecomunicazioni, sottoscritto il 28 giugno 2000 da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, nel quale le parti si sono impegnate alla definizione, entro il 30 settembre 2000, delle regole di esercizio del diritto di sciopero in attuazione della legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000.

In questa circostanza la Commissione ha appreso che la carenza di organizzazione delle rappresentanze sindacali nel settore ha impedito l'iter di definizione dell'accordo attuativo della legge 146/1990. Infatti da una parte la rappresentanza datoriale non ha ancora una associazione di categoria, dall'altra i sindacati non hanno ancora provveduto ad organizzare una rappresentanza di categoria disponendo solo di rappresentanze a dimensione aziendale.

In secondo luogo, con riferimento alle concrete possibilità di addivenire alla definizione di una disciplina pattizia, la Commissione ha dovuto prendere atto della immodificabilità

delle posizioni delle parti interessate, in ordine alla previsione di servizi minimi di presidio in occasione degli scioperi.

Il problema si è posto anche in relazione alle prestazioni indispensabili individuate nell'accordo Sip del 1991, valutato idoneo dalla Commissione in data 5 febbraio 1993.

Da un lato le organizzazioni sindacali hanno sostenuto che, a fronte della intervenuta riorganizzazione e modificazione dei processi produttivi, tecnologicamente più avanzati, che ha interessato tutto il servizio offerto dalla Telecom negli ultimi anni, l'azienda avrebbe dovuto promuovere la disdetta dell'accordo del 1991 ed aprire le trattative per rinnovare i contenuti sui servizi minimi, mentre invece determina di volta in volta un numero di contingenti non necessario o addirittura superiore a quello previsto dall'accordo. D'altro lato la Telecom ha eccepito il crescente incremento del bacino di utenza del servizio, che impone la necessità di individuare presidi più massicci.

Attualmente i delicati problemi connessi alle oggettive difficoltà di individuazione delle prestazioni indispensabili in un settore ad alta tecnologia, caratterizzato da continue innovazioni tecnologiche telematiche ed informatiche ha indotto la Commissione a rivolgersi ad esperti e tecnici della materia al fine di predisporre un'adeguata proposta di provvisoria regolamentazione in ordine alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

### **3. Credito**

#### ***3.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza dei conflitti***

Anche nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore. Le astensioni sono state proclamate, oltre che per la normale dialettica contrattuale, per le vicende relative alle trasformazioni strutturali del settore, confermando una tendenza emersa negli ultimi tempi.

Peraltro, nell'ambito del basso numero di scioperi proclamati, si è registrato un calo dei comportamenti sanzionati dalla Commissione. La Commissione, infatti, durante il periodo considerato, ha adottato due sole deliberazioni di valutazione, peraltro assolutorie.

#### ***3.2 Attività consultiva***

Nel periodo considerato è stata posta alla Commissione una richiesta di parere, in tema di astensione dal lavoro straordinario. Il primo quesito è stato posto in relazione alla delimitazione della durata della astensione dal lavoro straordinario qualora l'astensione si componga di due astensioni proclamate una di seguito all'altra ed intervallate dal solo periodo di preavviso. La Commissione (delibera n. 02/35 del 21.2.2002) ha ritenuto non abnorme la durata di tale astensione dal lavoro straordinario dato che le astensioni si presentano, dal punto di vista formale, come due distinte azioni di sciopero e tenuto conto che il rispetto delle regole vigenti nel settore in materia di prestazioni indispensabili impone anche nel caso dell'astensione dallo straordinario di limitare tale astensione a tre giorni su cinque lavorativi alla settimana.

Il secondo quesito è stato posto in relazione alla interpretazione del considerando 5 della delibera di valutazione dell'accordo in base al quale "le parti si impegnano a reiterare in ogni caso le procedure, decorsi 45 giorni dalla proclamazione di uno sciopero (...)". Secondo la Commissione il limite di 45 giorni al fine di reiterare la procedura è espressamente riferito, nell'accordo del 23.01.2001, alla durata massima dell'azione di sciopero e, pertanto, non trova applicazione nel caso di astensione dal lavoro straordinario, la cui durata può eccedere i 28 giorni previsti in caso di astensione normale dal lavoro.

#### 4. Energia

1. Le precedenti indagini condotte sull'andamento della conflittualità nel settore dell'approvvigionamento energetico ne hanno evidenziato lo stretto collegamento con l'andamento del procedimento di attuazione delle varie fasi del processo di liberalizzazione. Le principali cause d'insorgenza dei conflitti nel settore risultano, infatti, interdipendenti con le trasformazioni radicali del sistema 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).

La liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, acquisto e vendita di energia elettrica, sul mercato interno dell'energia, imposta dalla disciplina di attuazione della direttiva comunitaria (decreto legislativo 16.3.1999, n. 79) ha determinato radicali trasformazioni degli assetti societari e notevoli difficoltà nella gestione delle relazioni industriali.

Va segnalato, al riguardo, che nel vigente c.c.n. l. del settore elettrico<sup>1</sup>, le parti, riconoscendo il carattere strategico del servizio di pubblica utilità che le aziende sono chiamate a svolgere, nonché la complessità organizzativa del settore ed il ruolo rivestito dalle organizzazioni sindacali, hanno concordemente impostato un sistema di relazioni industriali e di assetti contrattuali articolato sul confronto, sulla consultazione e sull'informazione preventivi e/o periodici, con il dichiarato intento di raggiungere i seguenti obiettivi: condizioni di efficienza, competitività e qualità dei servizi gestiti dalle aziende; la promozione di una gestione aziendale adeguata alle esigenze di liberalizzazione del mercato elettrico; la valorizzazione delle risorse umane e la salvaguardia delle professionalità.

Nell'accordo (privo di disposizioni innovative delle attuali regole sull'esercizio del diritto di sciopero) era stato peraltro formalizzato un impegno delle parti ad incontrarsi per definire in tempi brevi gli aspetti applicativi della disciplina e l'adeguamento della stessa alla L. n. 83/2000. Sul punto la trattativa 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 modalità di valutazione della compatibilità degli scioperi con la c.d. "riserva vitale", avanzate a più riprese dalle organizzazioni sindacali del settore<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo del settore del gas, va segnalato che alla fine dell'anno in corso si concluderà il periodo di transizione del mercato del gas dal monopolio alla concorrenza fra più operatori. Dal 1° gennaio 2003 sarà infatti completamente liberalizzata la vendita di gas ai clienti finali del servizio (industriali o civili).

La realizzazione di condizioni di effettiva concorrenza richiederà tuttavia tempi più lunghi. La data del 2003 non potrà infatti segnare la fine del monopolio in tutte le fasi che costituiscono la filiera del gas naturale. I tempi previsti dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per l'avvio delle prime gare per l'affidamento del servizio di distribuzione, sono ancora piuttosto lontani; inoltre, la recente riforma dei servizi pubblici locali, contenuta nell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (L. 28 dicembre 2001, n. 448), pur ribadendo il principio della concorrenza nel mercato, rinvia nel tempo la fine dell'affidamento in monopolio del servizio agli attuali operatori. La norma provvede inoltre a sancire il principio della separazione fra gestione della rete e gestione del servizio, che costituisce il fondamento del processo di liberalizzazione.

---

<sup>1</sup> 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, Flai.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

<sup>2</sup> Le richieste sindacali 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 sino ad ora avanzate dalle organizzazioni sindacali e contengono 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.



2. Per quanto riguarda i livelli di conflittualità rilevati nel periodo esaminato, va segnalato che la maggior parte delle azioni di sciopero nel settore risulta proclamata nell'ambito di vertenze connesse al riassetto dello stesso.

Nel settore del gas si rilevano livelli di conflittualità elevati in coincidenza con le fasi critiche del processo di riassetto del settore e della vertenza per il rinnovo del contratto collettivo di categoria, che non hanno tuttavia determinato effetti pregiudizievoli nei confronti dell'utenza.

L'andamento della conflittualità ha avuto una inversione di tendenza in seguito alla definizione dell'ipotesi di accordo di settore, siglata in data 1° marzo 2002 da Anfida, Anigas, Assogas, Federestrattiva (assistita da Confindustria), Federgasacqua (assistita da Confservizi) e le organizzazioni sindacali Fnle-Filcea/Cgil, Femca/Cisl e Uilcem/Uil. L'ipotesi di accordo non contiene peraltro disposizioni innovative delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero attualmente vigenti e non ancora adeguate alla L. n. 83/2000.

Per quanto riguarda il settore elettrico, l'andamento dei conflitti, che aveva subito una netta diminuzione nella seconda metà del 2001 in seguito alla stipula del contratto unico nazionale del settore elettrico, risulta in netta crescita nel primo semestre dell'anno in corso.

Le azioni di sciopero proclamate ed attuate non hanno tuttavia 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. Va rilevato, peraltro, che in occasione di azioni di sciopero proclamate a livello nazionale, sono state formulate dal GRTN numerose dichiarazioni di incompatibilità (con il mantenimento della riserva vitale) degli scioperi indetti negli impianti di produzione<sup>3</sup>, che hanno indotto il Ministro delle attività produttive ad adottare ordinanze di precettazione del personale degli impianti interessati.

## 5. Giustizia

1. L'estensione dell'ambito di operatività delle prescrizioni della legge n. 146/1990 ai "lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori" (secondo la formulazione letterale dell'articolo 2 della legge 11 aprile 2000 n. 83, il quale introduce l'art. 2 *bis* nella legge n. 146) risolvendo da un punto di vista tecnico-giuridico il problema dell'astensione degli avvocati dalle udienze, che, peraltro, già la Corte Costituzionale, nella sua sentenza n. 171/1996, aveva ritenuto assoggettate alle prescrizioni in tema di preavviso, indicazione della durata e salvaguardia delle prestazioni indispensabili, richieste dalla legge 146/1990, ha determinato alcuni cambiamenti sull'andamento della conflittualità delle astensioni forensi.

La conseguenza di più evidente rilievo è stata certamente la riduzione del numero delle astensioni indette. Infatti le proclamazioni di sciopero che si sono susseguite nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione sono state 9 rispetto alle 19 indizioni segnalate nelle due precedenti relazioni.

Con riferimento poi alle modalità delle azioni di protesta si sono registrate, a differenza del passato, astensioni per lo più rispettose dell'obbligo di predeterminazione della durata (che vuole azioni di protesta di durata limitata e progressivamente crescente), fatta eccezione per due astensioni, della durata di quattro mesi ciascuna, proclamate rispettivamente dalla Camera Penale Iripina e dal Consiglio dell'Ordine di Sant'Angelo dei Lombardi.

---

<sup>3</sup> 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.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale della conflittualità permanente, negli uffici giudiziari della Campania (dove sono ancora accese le tensioni tra dirigenti degli uffici giudiziari e classe forense) la concentrazione delle azioni di protesta, poiché è proprio in questa regione che sono state proclamate 5 delle 9 astensioni che hanno interessato nel periodo la categoria forense.

In relazione, poi, alle 9 astensioni indette la Commissione è intervenuta, preventivamente, ben 5 volte per segnalare, ai soggetti proclamanti, ai sensi dell'art. 13 lett. *d*) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la violazione dell'obbligo del preavviso, della predeterminazione della durata dell'astensione, nonché la violazione del preciso disposto della L. n. 146/1990, art. 1 comma 2, lett. *a*), non modificata sul punto dalla legge n. 83/2000. Quest'ultima segnalazione, riguardante l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, si è resa necessaria poiché nei documenti di proclamazione l'astensione è stata più volte espressamente estesa anche ai processi con imputati detenuti.

Gli interventi preventivi effettuati dalla Commissione non hanno determinato, in nessun caso, revoche delle astensioni, inoltre, in due circostanze, gli organismi proclamanti hanno deliberato, violando altresì la regola del preavviso, la prosecuzione degli scioperi già in corso. Successivamente alle predette segnalazioni, effettuate ai sensi dell'art. 13 lett. *d*), si segnala come recentemente la Commissione abbia deciso di aprire tre procedimenti ai fini della valutazione di cui agli art. 4, comma 4 *quater* e 13 comma 1, lett. *i*), della legge 146/1990, come modificata dalla L. n. 83/2000, al momento non ancora conclusi.

Già nella prospettiva dell'entrata in vigore della legge 83/2000 si è rafforzata la lotta già intrapresa dagli avvocati per riaffermare la specificità della loro professione e per sottrarre il giudizio sulle loro astensioni alla Commissione di garanzia.

Tale contestazione è stata sostenuta non solo da organizzazioni locali ma anche dalle più importanti organizzazioni nazionali degli interessi della categoria forense ed è stata accompagnata da azioni di protesta di rilievo nazionale.

Sul punto occorre, in conclusione, sottolineare che l'opposizione che da più parti si è manifestata nei confronti della riconduzione delle astensioni degli avvocati nell'ambito della legge n. 146, ha portato alla presentazione al Senato, in data 4 aprile 2000, dell'ordine del giorno n. 9/4539/300 – confirmatari diversi senatori della maggioranza e opposizione – accolto dal precedente Governo.

L'atto di indirizzo, in realtà, si limita a chiedere che il Governo “si impegni a tener conto, nella strumentazione attuativa dell'art. 2 della legge...., del rilievo costituzionale della funzione difensiva” dell'Avvocatura.

Se dunque il profilo tecnico-giuridico del problema della riconduzione all'impianto della L. n. 146/1990 e, quindi alla competenza della Commissione di garanzia, delle forme di azione collettiva degli Avvocati in grado di incidere su servizi pubblici essenziali appare risolto, rimane aperto un problema politico di notevole significato.

In relazione alle circostanze finora descritte e considerato nel suo complesso il potere vulnerante che l'astensione degli avvocati dalle udienze riveste nei confronti della continuità del servizio pubblico essenziale dell'amministrazione della Giustizia, la Commissione non può non esprimere preoccupazione per l'attuale situazione e ribadire il proprio impegno per giungere, ove concorra il consenso delle associazioni rappresentative degli avvocati, a soluzioni positive.

2. Nell'ambito della categoria dei magistrati appartenenti alle diverse giurisdizioni la Commissione, nel periodo considerato, ha avuto modo di esercitare le funzioni promozionali, previste dalla legge, in ordine al raggiungimento di discipline di temperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente garantiti dell'utenza.

Con riguardo a questo aspetto si segnala che nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione sono state elaborate, da parte di diverse categorie di magistrati, tre diverse discipline di autoregolamentazione delle astensioni dalle attività giudiziarie, seguite da altrettante valutazioni di idoneità da parte della Commissione:

a) “codice di autoregolamentazione dell’esercizio dello sciopero e delle astensioni dalle attività giudiziarie nel comparto degli uffici dei giudici di pace” approvato dalla Unione Giudici di pace e deliberazione di idoneità da parte della Commissione del 12 luglio 2000 (n. 00/195);

b) codice di Autoregolamentazione dell’esercizio dello sciopero e delle astensioni dalle attività giudiziarie, approvato in data 22 novembre 2000 dal Comitato di Intermagistratura dell’Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (Anma) e deliberazione di idoneità del 18 gennaio 2001 (n. 01/2);

c) codice di autoregolamentazione dello sciopero per i magistrati ordinari, approvato in data 16 giugno 2001 dal Comitato Direttivo Centrale della Associazione Nazionale Magistrati (Anm) e deliberazione di idoneità della Commissione in data 13 settembre 2001 (n. 01/100).

È opportuno sottolineare come l’elaborazione dei suddetti codici sia avvenuta in costante raccordo con la Commissione. Quest’ultima, infatti, in occasione delle audizioni svolte con gli Organismi rappresentativi delle diverse Associazioni ha potuto formulare osservazioni e suggerimenti in ordine alle recenti modifiche introdotte dalla legge 83/2000, al fine di poter coordinare i testi dei codici con le disposizioni della legge n. 146/1990.

Nelle suddette circostanze, inoltre, la Commissione ha potuto chiarire che la fonte patizia, normalmente utilizzabile per la definizione delle prestazioni indispensabili da parte del personale amministrativo dell’attività giudiziaria, pone, al contrario, delicati problemi se riferita alla categoria dei magistrati.

Conseguentemente la Commissione dopo aver ribadito che le prescrizioni della legge n. 146/1990, individuate all’art. 1.2., lett. a) si riferiscono chiaramente anche ai soggetti chiamati a svolgere a titolo professionale od onorario funzioni giudiziarie sia come giudici (ordinari o speciali) che come addetti agli uffici del Pubblico Ministero (presso giudici ordinari o speciali), ha ritenuto che lo strumento più appropriato, in riferimento ai titolari delle funzioni menzionate appare, allo stato, quello del codice di autoregolamentazione e che pertanto, alla luce dei principi costituzionali e nel silenzio della legge sulla fonte di disciplina delle prestazioni da erogare in caso di astensione dei magistrati dall’esercizio delle proprie funzioni, si giustifica, nel settore, il ricorso allo strumento del codice di autoregolamentazione.

La conflittualità relativa alle astensioni dei magistrati, nel periodo di riferimento, è stata tuttavia contenuta.

Si segnalano due astensioni proclamate dalla Associazione dei giudici di pace mentre va ricordata l’indizione di uno sciopero della durata di due mesi (2 novembre 2000 – 2 gennaio 2001) da parte della Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi (Anma) per protestare contro l’inadeguatezza degli organici, con riferimento sia al personale giudicante che a quello amministrativo, necessari a far fronte all’introduzione del nuovo rito previsto dalla L. n. 205/2000, che ha introdotto la riforma del processo amministrativo.

La durata dell’astensione per un periodo così ampio e la conseguente contrarietà al principio di ragionevole durata delle astensioni, ha spinto la Commissione ad invitare l’organismo proclamante a ridurre significativamente la durata dell’astensione dalle udienze garantendo in ogni caso i provvedimenti cautelari ed urgenti che costituiscono prestazioni indispensabili ai sensi dell’art. 1, comma 2, L. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

Tale invito è poi stato accolto, nella sostanza, dalla Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi che ha ridotto la durata dell’astensione precedentemente proclamata.

## 6. Igiene urbana

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

La Commissione continua ad essere investita, anche nel periodo preso in esame dalla presente relazione, come del resto lo scorso anno, da richieste di interventi su segnalazione di una O.S. minoritaria – territoriale denominata Confaila operante soltanto in Campania 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 ha chiesto a volte alla Commissione di intervenire in ambiti che purtroppo non le competono.

L'andamento della conflittualità non ha subito variazioni rispetto ai precedenti periodi presi in esame dalle passate relazioni. La percentuale delle organizzazioni sindacali proclamanti gli scioperi si divide in un 50% di organizzazioni sindacali confederate e firmatarie degli accordi nazionali ed in un 50% di organizzazioni sindacali minoritarie non firmatarie degli accordi nazionali.

2. Come ampiamente illustrato nella relazione precedente (la quale copre l'arco temporale 26 aprile – 30 settembre 2001) il settore igiene urbana ambientale, con l'aiuto di 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, valutato idoneo dalla Commissione medesima con la delibera del 19 aprile 2001, pienamente rispondente ai principi legislativi di cui alla legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000 ed alle esigenze del settore.

Nel periodo preso in esame dalla presente relazione 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 avevano raggiunto in data 25 maggio 2001 un accordo sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero allegato al Ccnl, il quale, però, non era pienamente rispondente alle disposizioni della legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000. Per la prima volta dopo anni le parti avevano introdotto una regolamentazione sui servizi minimi nel Ccnl su spinta 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 legge n. 146/90. In quella occasione la Commissione ha sottolineato la necessità di ampliare le prestazioni indispensabili con l'aggiunta di un comma all'art. 7 dell'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, mediando in seguito per la sottoscrizione dell'accordo che vi è stata, come già detto, in data 15 gennaio 2002. In particolare l'accordo oltre a prevedere delle procedure di mediazione e raffreddamento articolate individua all'art. 7 le seguenti prestazioni indispensabili: servizi in sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in

ambientanti 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 citato articolo 7, prevede, ancora, al secondo comma che i servizi di pulizia strumentali alla erogazione di servizi pubblici essenziali saranno assicurati in modo da garantire la funzionalità del 50% dei servizi igienici destinati agli utenti, nonché la rimozione dei rifiuti organici nocivi e maleodoranti, onde garantire l'agibilità dei locali e/o mezzi di trasporto in maniera da consentire, comunque, l'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Infine, merita di essere evidenziato l'art. 8 dell'accordo in quanto individua un dettagliato piano delle prestazioni indispensabili che deve essere posto in essere dall'azienda il quale prende a modello un analogo articolo introdotto nel precedente accordo nazionale valido per il settore di igiene urbana ambientale.

3. Il nuovo testo dell'art. 13, L. n. 146/90 dopo l'entrata in vigore della legge 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 legge n. 83/2000, hanno prodotto risultati positivi. Infatti, le parti hanno spesso 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.

4. Durante il periodo preso in esame dalla attuale relazione ( in particolare dal febbraio 2002 all'inizio di giugno 2002) la Commissione ha comunicato l'apertura, ai sensi dell'art. 13, lett. *i*), L. n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, per il settore igiene urbana ambientale, di 16 procedimenti di valutazione per scioperi che presentavano diversi profili di illegittimità quali il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, il termine di preavviso, la durata massima, l'intervallo, le franchigie e a volte la stessa proclamazione presentava più violazioni contemporaneamente. Dieci procedimenti sono stati già valutati con delibera ed in particolare in due casi la Commissione ha valutato, al termine dell'istruttoria, negativamente il comportamento delle Organizzazioni Sindacali proclamanti, irrogando la sanzione pecuniaria ai minimi consentiti dalla legge. Negli altri casi sia le organizzazioni sindacali che le aziende hanno dimostrato che lo sciopero era stato revocato e pertanto la Commissione ha deciso per la non sanzionabilità del comportamento delle organizzazioni sindacali. Rimangono da valutare sei procedimenti che sono in scadenza nel luglio prossimo. Nessun procedimento è stato aperto nei confronti delle aziende.

## 7. Ministeri

Successivamente all'entrata in vigore della legge 83/2000 la Commissione, ravvisata la necessità di adeguamenti della disciplina in vigore nel comparto Ministeri, a suo tempo adottata con una proposta sulle prestazioni indispensabili del 14 settembre 1995 (delibera n. 192/6.7), successivamente integrata in data 22 aprile 1999 (delibera n. 99/284), ha promosso vari incontri con l'Aran al fine di conoscere lo stato di avanzamento della contratta-



zione collettiva nei diversi comparti del pubblico impiego, con riferimento alle discipline di settore degli scioperi che rientrano fra le proprie competenze.

Al riguardo l'Aran ha fatto presenti alla Commissione le difficoltà di giungere in tempi brevi ad accordi sullo sciopero a causa dei rinnovi contrattuali siglati pochi mesi prima dell'entrata in vigore della legge.

La Commissione, ritenuto che la fonte consensuale rimane lo strumento privilegiato nella disciplina degli scioperi, ha ribadito l'esigenza di giungere comunque ad accordi di comparto, sia pur concernenti la sola disciplina dello sciopero.

Di conseguenza la Commissione ha persistito nello svolgimento dell'attività di audizione finalizzata ad aiutare le parti, attraverso la formulazione di chiarimenti ed osservazioni, a concludere accordi di comparto che favoriscano successivamente la conclusione dei relativi accordi di settore.

In tale prospettiva la Commissione ha suggerito alle stesse parti la possibilità di regolamentazione unitaria di alcune norme come, ad es., quelle relative alle procedure di raffreddamento e conciliazione affinché possano essere inserite, in modo uniforme, nei vari accordi nazionali di settore.

In data 31 maggio 2001 è stato, pertanto, sottoscritto, tra l'Aran e le confederazioni sindacali (Cisl, Cgil, Confsal, Cisl, Cida, Cosmed), "un protocollo di intesa sulle linee guida per le procedure di raffreddamento e conciliazione da inserire negli accordi sulle prestazioni indispensabili in caso di sciopero". La sottoscrizione di tale protocollo ha permesso l'apertura delle trattative nei vari comparti del pubblico impiego e nelle aree dirigenziali per la definizione degli accordi sindacali sulla materia in questione.

Conseguentemente la Commissione con delibera n. 01/68 del 7 giugno 2001, preso atto del suddetto protocollo d'intesa e, pur apprezzando il tentativo delle parti di dare al settore dell'impiego pubblico linee guida uniformi in ordine agli accordi per le prestazioni indispensabili per quanto riguarda le procedure di raffreddamento e conciliazione, ha segnalato l'urgenza di addivenire alla definizione dei singoli accordi di comparto come previsto dalla legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000, riservandosi di intervenire con propria proposta di provvisoria regolamentazione qualora tali accordi non fossero perfezionati nel periodo immediatamente successivo.

Nel mese di ottobre 2001, in occasione di un'altra audizione, la Commissione è così intervenuta, con proprie osservazioni, su richiesta dell'Aran, soggetto pubblico interessato, sulla stipulazione di alcune preintese riguardanti la maggior parte dei comparti ed aree del pubblico impiego.

Nella predetta circostanza ed in relazione al comparto Ministeri, la Commissione ha inoltre preso atto che le trattative per la definizione di un accordo sono state sospese, con l'impegno da entrambe parti a riprenderle nel più breve tempo possibile, per le difficoltà incontrate nella individuazione e definizione delle prestazioni indispensabili che, rispetto al passato, hanno subito cambiamenti in seguito al riordino dei Ministeri. Al contrario, per quanto riguarda la predisposizione delle altre regole in materia di sciopero, è stata definita una bozza di accordo sulla quale le parti hanno dimostrato di superare le rispettive divergenze. Per questi motivi la Commissione auspica il raggiungimento, in tempi brevi, di un accordo del comparto Ministeri nonché più in generale di accordi relativi a tutti gli altri comparti ed aree, suscettibili di meritare la valutazione di idoneità della Commissione stessa.

Nel periodo considerato la Commissione ha avuto modo di svolgere la propria attività consultiva in relazione ad un parere richiesto dal Ministero del lavoro in ordine ai rapporti, introdotti dalla legge n. 83/2000, tra le deliberazioni sanzionatorie della Commissione e l'intervento delle Direzioni Provinciali del lavoro competenti all'applicazione delle stesse, nonché sui destinatari delle somme da versarsi a titolo di sanzioni pecuniarie.

In questa circostanza la Commissione ha ritenuto che la deliberazione con la quale la Commissione stessa determina la sanzione amministrativa debba essere trasmessa alla Direzione provinciale competente che provvede ad applicarla con ordinanza ingiunzione notificandola alle parti; che infine solo a seguito dell'ordinanza ingiunzione potrà darsi cor-

so al pagamento da parte del soggetto sanzionato dell'importo deliberato e indicato nella stessa ordinanza ingiunzione, secondo quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 689/81.

Per quanto riguarda questo settore si conferma, nel periodo considerato, il basso livello di conflittualità soprattutto a livello nazionale essendoci state rare astensioni collettive. Il personale ministeriale è stato infatti interessato solo da quattro scioperi generali.

A livello decentrato la conflittualità, anche qui scarsa, ha avuto origine in specifiche situazioni di contrasto limitate all'ambito locale.

Gli interventi della Commissione sono stati, conseguentemente circoscritti a sette segnalazioni effettuate ai sensi dell'art. 13, lett. d) della legge 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

Nella maggior parte dei casi i suddetti interventi si sono resi necessari per la mancata effettuazione, prima della proclamazione dello sciopero, delle obbligatorie procedure di raffreddamento e conciliazione ed hanno dato luogo alla revoca dell'astensione da parte dell'organizzazione sindacale interessata.

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

Il settore degli Enti Locali, per come viene definito dall'accordo nazionale di comparto abbraccia una gamma ampia ed eterogenea di soggetti che vanno dalle regioni, che l'accordo ha specificamente indicato distinguendole dagli Enti Locali in senso proprio, ai Comuni, alle Province, alle Comunità Montane ed eventuali Consorzi istituiti tra tali organismi. Oltre a questi Enti l'accordo nazionale di Comparto si applica anche ad altre realtà, quali le Camere di Commercio, e case di cura e di Riposo per anziani e non abbienti, agli Istituti Autonomi Case Popolari. 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.

### **8.1 Enti locali territoriali**

#### *8.1.1 Andamento della Conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.*

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

#### *8.1.2 Interventi della Commissione*

La Commissione è stata investita in passato da una rilevante mole di lavoro limitata esclusivamente alla valutazione di accordi decentrati a livello locale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero.

Tutti gli Enti di cui sopra, indubbiamente diversi tra loro, sono tutti accomunati dal medesimo accordo nazionale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, contenuto nel Ccnl relativo al quadriennio 1998-2001 sottoscritto il 31 marzo 1999. Va precisato, che la regolamentazione sui servizi minimi non è stata modificata con il rinnovo del Ccnl di cui sopra, esso recepisce l'accordo sui servizi minimi del 6 luglio 1995, valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 luglio 1996.

Le modifiche legislative introdotte dalla legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, hanno determinato la necessità di una revisione dell'accordo sui servizi minimi sopra citato. Per quanto riguarda, infatti, l'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero, importante novità introdotta dalla legge n. 83/2000, che impone alle parti di introdurre negli accordi sulle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero, laddove non siano previste, tempi e modalità di espletamento delle procedure suddette va detto che l'accordo del 1995 risulta lacunoso.

Nel periodo in esame si sono tenute fra le parti le trattative sulla regolamentazione dei servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000. L'accordo, sottoscritto il 7 maggio 2002, è in corso di valutazione da parte della Commissione.

Nel medesimo periodo il settore è stato peraltro caratterizzato da una sostanziale tranquillità nelle relazioni sindacali.

### 8.1.3 Valutazione ex art. 13 lett. i)

Per quanto riguarda le azioni di sciopero, la Commissione ha valutato cinque astensioni dal lavoro, tutte attinenti ad astensioni di lavoro relative ad enti locali del centro nord. Due di esse (Comune di Pistoia, pos. n. 12220 e Comune di Reggio Emilia, pos. n. 12343) 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 entrambe le ipotesi i sindacati avevano proclamato l'astensione dal lavoro senza aver preventivamente espletato le procedure di raffreddamento e di conciliazione. Anche in un altro procedimento (Provincia di Treviso, pos. n. 12089), è stato sanzionato il mancato esperimento delle procedure di conciliazione. Il mancato esperimento delle procedure di conciliazione costituisce dunque la violazione più ricorrente, a conferma della perdurante necessità per le organizzazioni sindacali di assimilare tale innovazione, introdotta dalla legge n. 83 del 2000.

Un'altra azione di sciopero ha riguardato il personale di una società titolare dell'appalto della refezione scolastica nel Comune di Milano, che trae origine dal mancato rinnovo del contratto di appalto. La Commissione aveva in un primo tempo adottato un provvedimento di valutazione negativa, stante l'inapplicabilità della sanzione di cui all'art. 4 comma 4-*quater*. Successivamente, essendole stata comunicata l'intervenuta cessazione dell'attività di gestione del servizio da parte della società, con la conseguente interruzione del rapporto di lavoro, la Commissione stessa ha disposto l'applicazione della sanzione amministrativa sostitutiva, prevista dall'articolo 4, comma 4 *bis* nell'ipotesi in cui *“le organizzazioni sindacali che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale”*.

### 8.1.4 Pareri

Anche per quanto riguarda l'attività consultiva della Commissione i pareri resi hanno riguardato principalmente l'applicazione degli istituti introdotti dalla legge n. 83/2000 in materia di garanzia dei servizi minimi essenziali da garantire in caso di sciopero.

Un primo quesito ha avuto ad oggetto il particolare ruolo che può assumere il Sindaco nella duplice veste di datore di lavoro e di autorità preposta all'esercizio della conciliazione amministrativa ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 146/1990. Già in passato la Commissione aveva avuto occasione di pronunciarsi sull'argomento affermando che *“l'Amministrazione Comunale non può avere la titolarità dello svolgimento del tentativo di conciliazione, nelle ipotesi in cui, pur essendo astrattamente competente ed indipendentemente dalla forma organizzativa dell'impresa esercente i servizi essenziali, abbia sottoscritto il contratto aziendale di lavoro”*. Nel caso prospettato, la Prefettura di Bari ha chiesto di conoscere se *“il necessario ruolo di terzietà nelle mediazioni in questione possa essere assicurato dal Sindaco nel caso in cui una società per azioni (ex azienda municipalizzata) che gestisce i servizi essenziali in ambito cittadino, registri la partecipazione, in qualità di socio unico o di maggioranza, della Amministrazione Comunale”*. Ad avviso della Commissione, la partecipazione in qualità di socio unico o di maggioranza, dell'Amministrazione Comunale altera il ruolo di terzietà che la legge ha attribuito all'organo titolare del tentativo di conciliazione, determinando, pertanto, l'impossibilità per il Sindaco di svolgere il tentativo di conciliazione. In tale ipotesi, ha concluso la Commissione, organo titolare del tentativo di conciliazione sarà il Prefetto territorialmente competente.

Un'altra amministrazione ha poi chiesto alla Commissione se il personale esonerato dallo sciopero, in quanto tenuto alle prestazioni indispensabili, debba svolgere esclusivamente tali prestazioni o sia altresì tenuto ad espletare le normali occupazioni di ufficio. Applicando l'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990, secondo cui, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali indicati nell'articolo 1 il diritto di sciopero è esercitato "nel rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili", e tali da prevedere quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni, la Commissione ha ritenuto che, al fine di garantire l'esercizio del diritto di sciopero, il personale esonerato deve garantire solo le prestazioni indispensabili, senza che l'esercizio di eventuali ulteriori prestazioni rilevi ai fini del rispetto della legge in questione.

È stato poi sottoposto alla Commissione un parere circa l'applicabilità della legge n. 146/1990 a lavoratori che, pur svolgendo servizi pubblici essenziali, non siano soggetti alla applicazione di contratti collettivi nazionali in quanto parti di un rapporto di lavoro disciplinato da norme di ordinamenti diversi da quello italiano (personale di un cimitero di culto non cattolico). La Commissione ha osservato che il CCNL del Comparto "Regioni-enti locali" del luglio 1995 (valutato idoneo dalla Commissione), pur non essendo applicabile al personale del cimitero dei culti acattolici, individua tra le prestazioni indispensabili "i servizi cimiteriali limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme" (art. 1, comma 2, numero 3), il che consente di affermare l'applicabilità della L. n. 146/1990. Pertanto, ha concluso la Commissione, le parti in indirizzo dovranno definire le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero ed ogni altra disciplina che la legge attribuisce alla regolamentazione pattizia (durata dello sciopero, periodi di franchigia, disciplina delle procedure di conciliazione), da sottoporre alla valutazione della Commissione. In assenza di specifica disciplina concordata dalle parti, e in ogni caso per i profili fissati dalla legge (preavviso, obbligo di esperire procedure di raffreddamento o conciliazione), le azioni di sciopero proclamate dovranno essere conformi alla legge citata.

### ***8.2 Camere di Commercio, case di riposo e centri di accoglienza per minori, anziani e non abbienti***

Quasi tutti gli accordi decentrati locali delle Camere di Commercio che sono stati inviati in Commissione per la valutazione sono stati valutati idonei. In passato, in alcuni casi la valutazione è stata rinviata a causa del mancato invio della delibera di autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo decentrato locale da parte della Giunta Camerale (quale organo rappresentativo dell'Ente) che la Commissione ha equiparato al parere favorevole delle Organizzazioni degli utenti.

Anche per le Case di Riposo e centri di Accoglienza per minori, anziani e non abbienti, gli accordi decentrati locali sono conformi all'accordo nazionale.

Nel periodo preso in esame dalla attuale relazione non sono pervenuti nuovi accordi da valutare.

### ***8.3 Enti pubblici non economici***

Il settore non ha presentato azioni di rilievo, ad eccezione di uno sciopero nazionale dei sanitari del comparto, peraltro legittimo. Al pari del comparto "Regioni – Enti locali", il settore è stato caratterizzato dalle trattative per la sottoscrizione dell'accordo sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, successivo a quello sottoscritto nel 1995, il quale doveva essere adeguato alle modifiche introdotte dalla L.n. 83 del 2000. Il nuovo accordo è stato sottoscritto in data 13 marzo 2002, ed è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/115 del 20 giugno 2002.

La categoria degli enti pubblici non economici negli ultimi tempi ha visto ridotto il numero degli organismi appartenenti al comparto, in conseguenza del diffuso fenomeno delle privatizzazioni.

Ai fini della presente Relazione, e in vista dello svolgimento dell'ordinaria attività istituzionale della Commissione di garanzia, si è proceduto ad un'indagine presso gli enti appartenenti al comparto degli enti pubblici non economici al fine di accertare quali di essi svolgano prestazioni indispensabili ai sensi della legge n. 146/1990. I risultati sono stati i seguenti:

- a) Enti pubblici non economici che svolgono prestazioni indispensabili:
  - Aci
  - Cai
  - Enti previdenziali
  - Enti parchi nazionali
  - Consorzi idrici
  - Croce Rossa Italiana
  
- b) Enti pubblici non economici che non svolgono prestazioni indispensabili:
  - Consigli e collegi degli ordini professionali
  - Ente nazionale per il turismo
  - Enti fieristici e artistici
  - Ice
  - Istituti di studi
  - Enti equestri (Unire, Enci, Encat – trotto)

La classificazione così compiuta assicura indubbiamente un minimo di certezza nella materia. Nondimeno, stante la forte eterogeneità fra enti pubblici non economici che erogano prestazioni indispensabili, l'accordo nazionale, se può risultare esaustivo per le procedure e per le modalità di effettuazione degli scioperi, rischia invece di individuare le prestazioni indispensabili attraverso formulazioni forzatamente generiche. Si evidenzia pertanto a più forte ragione la necessità di monitorare con attenzione la stipula degli accordi presso i singoli enti.

#### **8.4 Osservazioni conclusive**

Come già detto nei punti precedenti, l'accordo nazionale del settore sino ad oggi è stato generalmente applicato dagli Enti presi in esame. In esso sono stati individuati i servizi pubblici essenziali di ciascuna tipologia di Ente in maniera sufficientemente esaustiva.

Alla contrattazione decentrata locale è demandato il compito di individuare e specificare le prestazioni minime da garantire in caso di sciopero. Negli accordi decentrati, infatti, tutti gli Enti sopra richiamati in accordo con le Organizzazioni sindacali individuano in maniera sufficientemente corretta le prestazioni minime da garantire in caso di sciopero. Tuttavia, con l'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha modificato l'impianto della legge n. 146/90, è oggi necessaria una revisione dell'accordo del 1995 ripetutamente citato, cosa che le parti, dietro l'intervento mediatorio della Commissione, si accingono a fare.

### **9. Sanità**

1. Con l'approvazione della legge n. 83/2000 la Commissione, anche nel settore della Sanità, ha rilevato la necessità dell'adeguamento della disciplina delle prestazioni indispensabili alle nuove disposizioni normative.

Infatti, la precedente disciplina era costituita dalla proposta della Commissione del 6 febbraio 1997 di livello nazionale (delib. n. 97/118) a cui si aggiungevano le proposte della



Commissione di livello aziendale e gli accordi conformi alla proposta di livello nazionale valutati, pertanto, idonei.

In questa situazione s'inseriscono i nuovi accordi nazionali del 20, 25 e 26 settembre 2001, stipulati rispettivamente per il comparto sanità, per l'area dirigenziale sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa e per l'area dirigenziale medica e veterinaria dall'Aran e dalle maggiori Organizzazioni sindacali di categoria.

Tali accordi sono stati valutati tutti idonei dalla Commissione con delibera n. 01/155 del 13 dicembre 2001.

La disciplina sulle prestazioni indispensabili riprende sostanzialmente quella già prevista dalla proposta della Commissione. Infatti, meramente ricognitiva è la definizione del campo d'applicazione degli accordi, in quanto tale aspetto è direttamente desumibile e disciplinato dalla legge n. 146/1990 (art. 1, comma 3, lett. *a*) che al riguardo individua ai fini della garanzia del diritto alla vita ed alla salute "la sanità: l'igiene pubblica, la protezione civile, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi" e tutti gli altri servizi strumentali ed accessori al servizio sanitario.

Invariata è anche la precedente individuazione dei servizi pubblici essenziali svolti nel comparto sanitario e nelle aree dirigenziali, nonché le prestazioni indispensabili a garantire il servizio dell'assistenza sanitaria, distinta in assistenza sanitaria d'urgenza, assistenza sanitaria ordinaria ed attività sanitaria di carattere organizzativo e di supporto logistico ed amministrativo. Tale distinzione è rimasta sostanzialmente inalterata, anche ai fini dell'individuazione dei contingenti di personale da garantire in caso di sciopero nei due menzionati settori dell'assistenza sanitaria.

Appare rilevante sottolineare come le parti abbiano accolto le indicazioni della proposta della Commissione in relazione ad uno dei punti cardine della disciplina quale quello dei criteri d'individuazione dei contingenti di personale, aspetto che in precedenza aveva formato oggetto di dissenso tra le parti, imponendo l'intervento unilaterale della Commissione.

Infatti, i citati accordi prevedono che i contingenti di personale siano individuati dai regolamenti di servizio aziendali, i quali, tuttavia, debbono comunque prevedere le prestazioni indispensabili in particolare, con riferimento all'Assistenza sanitaria d'urgenza, deve essere mantenuto in servizio in caso di sciopero il personale "normalmente impiegato durante il turno", mentre per le altre prestazioni indispensabili deve essere mantenuto in servizio il personale operante nei giorni festivi.

Dal confronto con la precedente disciplina emerge che mentre per l'assistenza sanitaria d'urgenza il criterio d'individuazione dei contingenti di personale è rimasto identico, dovendo mantenersi in servizio tutto il personale che viene normalmente impiegato, ciò in considerazione della particolare delicatezza dei diritti dei cittadini coinvolti, per le altre prestazioni indispensabili è stato recepito il criterio fissato dalla proposta della Commissione. Infatti, gli accordi aziendali ed i regolamenti di servizio per le prestazioni indispensabili diverse dall'assistenza sanitaria d'urgenza debbono comunque far riferimento al personale impiegato nei giorni festivi.

Deve segnalarsi come i recenti accordi pongano fine alle divergenze che in precedenza proprio su questo aspetto avevano indotto la Commissione a decidere unilateralmente e diversamente da quanto concordato tra le parti. Infatti, è noto come tale dissenso nasceva dal fatto che nei precedenti accordi le parti, nel prevedere che i contingenti di personale per le prestazioni indispensabili diverse dall'assistenza sanitaria d'urgenza non dovessero essere superiori a quelli previsti nei giorni festivi, si volevano lasciare libero il potere di determinare in sede aziendale i contingenti di personale con il solo limite di un tetto massimo costituito dai contingenti impiegati nei giorni festivi.

Al contrario, la Commissione aveva evidenziato la necessità di fissare un limite minimo di personale da mantenere in servizio a garanzia degli utenti, costituito dal contingente impiegato nei giorni festivi.

Ora i nuovi accordi nazionali accolgono il criterio fissato dalla proposta della Commissione, stabilendo che i contingenti di personale per le prestazioni indispensabili

diverse dall'assistenza sanitaria d'urgenza non possono essere comunque inferiori a quelli impiegati nei giorni festivi, ben potendo gli accordi aziendali prevedere contingenti superiori (art. 3, comma 3 e 4).

Sostanzialmente invariata è anche la disciplina delle modalità d'effettuazione dello sciopero (art. 4) salvo che per l'espressa qualificazione dell'intervallo in senso oggettivo ai sensi della legge n. 83/2000.

In ogni caso, sebbene ora l'intervallo sia di 2 giorni anziché di 12 giorni, in realtà anche tale apparente differenza non sussiste, in quanto mentre prima l'intervallo doveva calcolarsi tra l'effettuazione delle due azioni di sciopero, ora l'intervallo è previsto tra l'effettuazione di una azione di sciopero e la proclamazione della successiva che, comunque, deve avvenire sempre nel rispetto del termine minimo di preavviso di 10 giorni. In conseguenza, rimane sostanzialmente invariato l'intervallo di 12 giorni con l'unica differenza che ora tale intervallo deve essere rispettato da tutte le altre organizzazioni sindacali anche diverse da quella che effettua la prima azione di sciopero.

Infine, gli accordi prevedono, ottemperando al disposto della legge n. 83/2000, le procedure di raffreddamento e conciliazione (art. 5), ricalcando, sostanzialmente, il tentativo di conciliazione previsto già dalla citata legge n. 83/2000.

Nel settore della medicina generale è stato adottato il codice di autoregolamentazione delle prestazioni indispensabili e altre misure di cui all'art. 2 *bis*, comma 2, legge n. 146/1990 novellata, con riferimento ai comparti dell'assistenza primaria, della medicina dei servizi, della continuità assistenziale e dell'emergenza medica. Il codice è stato valutato positivamente dalla Commissione di garanzia con delibera n. 02/136 del 4.7.2002.

2. Le valutazioni di comportamento adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, lett. i, L. n. 146/1990 e successive modificazioni confermano come la conflittualità in questo settore non sia particolarmente intensa, salvo che nelle aziende private esercenti servizi strumentali.

Infatti, in due casi in cui la Commissione ha concluso per la valutazione negativa per violazione del termine di preavviso e dell'obbligo di indicazione della durata dell'astensione, la questione preliminare da affrontare è stata quella della riconducibilità nel campo di applicazione della legge n. 146/1990 del servizio di pulizia svolto da imprese private presso strutture sanitarie.

In entrambi i casi la soluzione è stata affermativa sia perché in tal senso deponava la proposta della Commissione del 6.2.1997 ed ora gli accordi nazionali del 20, 25 e 26 settembre 2001, valutati idonei dalla Commissione, ove si prevede che, comunque, in caso di sciopero debba essere garantita "la raccolta e l'allontanamento dei rifiuti solidi dai luoghi di produzione, la raccolta, l'allontanamento e lo smaltimento dei rifiuti speciali, tossici e radioattivi"; sia perché in generale il servizio di igiene ambientale è comunque soggetto alla disciplina della legge n. 146/1990 e successive modificazioni (delib. n. 02/79 del 9.5.2002 pos. 10239; delib. n. 01/119 dell' 8.11.2001 pos. 8566).

La tendenza ad una più marcata conflittualità nei servizi strumentali è stata anche confermata da un parere espresso dalla Commissione in una nota al Prefetto di Firenze (Prot. 11329 del 20.12.2001, pos. n. 10494) con cui è stata riaffermata, in una situazione di conflittualità in cooperative esercenti servizi accessori a quello sanitario, la riconducibilità dei servizi strumentali del servizio sanitario al campo d'applicazione della legge n. 146/1990.

Ovviamente, non può non segnalarsi come tale maggiore conflittualità nei servizi strumentali sia anche conseguente ad una maggiore distanza dai rilevanti diritti costituzionali assicurati dal servizio principale. Ciò consente di trarre ulteriori indicazioni sul piano dell'interpretazione del concetto di servizio strumentale ai fini dell'assoggettabilità alla legge n. 146/1990, in quanto deve ritenersi strumentale il servizio la cui assenza determini l'impossibilità o il cattivo funzionamento del servizio principale, che rimane l'oggetto fondamentale della tutela degli utenti.

## 10. Scuola

### *10.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto*

Si è già segnalato nelle precedenti relazioni, come la conflittualità del settore della Scuola sia direttamente connessa alle vertenze di carattere contrattuale (è in corso la vertenza per l'adeguamento delle retribuzioni del personale insegnante agli standard europei) ed alle numerose problematiche legate all'attuazione delle recenti riforme del sistema scolastico.

I livelli di conflittualità, per altro non particolarmente elevati nonostante la notevole frammentazione sindacale, assumono un andamento ciclico, concentrato, in prevalenza, nei periodi di scrutinio (intermedio e finale) e nelle fase di formazione della legge finanziaria. Il dato di più evidente rilievo, in un quadro generale ancora caratterizzato da una microconflittualità diffusa, si rinviene, comunque, nel sostanziale rispetto della disciplina vigente nel settore anche da parte di organizzazioni sindacali di ridottissime dimensioni. Nel periodo in esame, in particolare, le possibili violazioni delle regole sono state prontamente scongiurate dagli interventi preventivi della Commissione e, in ogni caso, le astensioni collettive effettuate non hanno pregiudicato i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti del servizio scolastico.

Va segnalato, inoltre, che non ha ancora avuto esito l'iter negoziale avviato dall'Aran per l'adeguamento della regolamentazione dello sciopero attualmente vigente nel comparto della Scuola alle disposizioni introdotte dalla legge n. 83 del 2000.

Si rileva, in proposito, che il Protocollo d'intesa sottoscritto il 31 maggio 2001, dall'Aran con le Confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cisa, Cida, Cosmed, recante le linee guida per le procedure di raffreddamento e conciliazione da inserire negli accordi sulle prestazioni indispensabili dei singoli comparti, è stato recepito in altri accordi di comparto già sottoposti alla valutazione della Commissione (comparto e aree dirigenziali del SSN, enti locali, Enti pubblici non economici). Per quanto riguarda in particolare il comparto della Scuola, va detto che alla pre-intesa siglata il 3 agosto 2001, 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).

### *10.2 Gli interventi della Commissione*

L'assenza di comportamenti sanzionati nel periodo dimostra, in concreto, l'efficacia dell'esercizio dei nuovi strumenti di carattere "preventivo" della Commissione. Va segnalato, al riguardo, che, nella maggioranza dei casi esaminati, le indicazioni immediate di violazione 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 pressoché costanti di conflittualità, sembra essersi ormai sostanzialmente conformato alle regole del conflitto. A tale proposito si osserva che le "indicazioni immediate" della Commissione risultano prevalentemente adottate nei casi di violazione delle nuove regole introdotte dalla legge n. 83/2000 (obbligo di esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e conciliazione, rarefazione oggettiva). Si rammenta al riguardo, che la Commissione, in attesa dell'adeguamento della disciplina negoziale, ha ritenuto "ragionevole" fissare in dieci giorni l'intervallo che deve necessariamente intercorrere tra le azioni di sciopero proclamate nel settore.

## 11. Trasporti

### 11.1 Trasporto aereo

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

Val la pena accennare alla circostanza che tale disciplina, che la Commissione ha emanato a seguito di un non indifferente impiego di energie e mezzi (mediante anche il ricorso a qualificate consulenze tecniche esterne), è stata oggetto di impugnazione, con motivazioni ovviamente diverse, sia da parte sindacale che da parte aziendale. Il Tar del Lazio con decisione del 27.2.2002 ha rigettato le censure mosse dai soggetti ricorrenti, ribadendo in tal modo la piena validità ed idoneità di tale delibera a regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero nel settore in questione, ferma restando l'inerzia delle parti verso la conclusione di una normativa concordata a ciò preposta.

Ciò premesso, si può affermare che la nuova disciplina, dopo un primo (ma breve) periodo di iniziale "rodaggio", legato, soprattutto, a particolari profili attuativi di una certa complessità, (si pensi, ad es. ai problemi legati ad una efficace attuazione delle regole sull'intervallo, oggettivo o soggettivo; o ancora, la concreta attivazione delle procedure del sistema – appositamente prevista per il complesso settore – di raffreddamento e conciliazione del conflitto, articolata in due fasi), comincia a trovare puntuale attivazione e, si può dire, ad essere recepita dalle parti destinatarie.

Quanto ai problemi specifici, legati alle vicende del settore è pervenuta la richiesta di valutazione di accordi sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione siglato tra le maggiori Oo.Ss. e le società del gruppo Alitalia e Meridiana. Tali accordi, che interessano tutte le categorie professionali operanti nelle menzionate società, per quel che riguarda il Gruppo Alitalia, riprendono il modello di procedure di raffreddamento già adottato nella maggior parte dei contratti collettivi che si rivolge, per lo più, ad una tradizionale figura di sciopero di natura meramente *contrattuale* finalizzata al rinnovo del contratto di lavoro.

Per la soc. Meridiana, invece, l'accordo in questione si può dire uniformato ai contenuti a ciò predisposti nella regolamentazione provvisoria della Commissione.

Tali atti di autoregolamentazione delle parti liberamente assunti e oggettivamente congrui a regolamentare la materia alla quale in esso trattata, dopo essere stati presi in visione dalla Commissione, sono stati trasmessi alle associazioni degli utenti per l'acquisizione del parere prescritto dalla legge.

Altro problema di minore importanza riguarda l'applicabilità della regola stabilita nel comma 2 dell'art. 29 della regolamentazione provvisoria al personale Enac (Ente Nazionale Aviazione Civile). In tal senso la Commissione ha avuto l'opportunità di chiarire con tre interventi trasmessi alle parti interessate come la percentuale del 20% in più dei voli schedati negli orari pubblicati, nelle ore al di fuori delle fasce orarie 7-10 /18-21, deve essere individuata dalle direzioni aeroportuali con le modalità determinate dalla Direzione centrale dell'Enac. Per Direzione aeroportuale devo intendersi come sinonima di "direttori di aeroporto", comprendendo essa, oltre il vicedirettore di aeroporto, anche la figura di un funzionario formalmente delegato ove esistenti.

È altresì opportuno evidenziare la rilevante opera di prevenzione che in questo settore è stata svolta dalla Commissione di garanzia. Le indicazioni preventive inoltrate alle parti ai sensi dell'art. 13 lett. *d*) della legge, complessivamente 68 (vedi la apposita trattazione nel

paragrafo degli interventi preventivi e le relative tabelle allegate), hanno avuto ad oggetto, per oltre il 50%, ipotesi di violazione delle regole sulla rarefazione oggettiva (artt. 16 e ss. della Regolamentazione provvisoria).

Nell'ambito della rete degli accordi nazionali dei vari settori dei servizi pubblici, assume ampia rilevanza l'Accordo di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i piloti dipendenti da imprese elicotteristiche esercenti il trasporto aereo non di linea.

L'Accordo, siglato dai rappresentanti della FISE (Federazione Imprese di Servizi) e dall'O.S. Anpac – e successivamente, per adesione, dalle Oo.Ss. Up e Uilt Piloti – è stato raggiunto grazie alla mediazione attiva della Commissione di garanzia e firmato proprio nella sede della Commissione stessa il 21 maggio 2002.

Tale disciplina concordata regola le prestazioni indispensabili del servizio di eli-soccorso a tutela della vita e della salute (segnatamente eliambulanze, soccorso in mare e in montagna), nonché il servizio antincendio. A parte le normali previsioni in materia di raffreddamento e conciliazione, proclamazione e preavviso, intervallo tra azioni di sciopero, franchigie, etc., la sua originalità consiste nella previsione di vari bacini d'utenza, sul territorio nazionale, con relative basi operative, nell'ambito dei quali, in caso di sciopero, l'azienda stabilirà, di concerto con le Oo.Ss., un sistema di alternanza nella copertura del servizio. In tal modo, ad es., una base potrà aderire concretamente allo sciopero, mentre il personale dell'altra base viciniora presterà il normale servizio, ma sarà considerata in *sciopero virtuale*, il quale sciopero comporterà una prestazione economica a carico dell'azienda che sarà devoluta in beneficenza. Le stesse parti, si incontreranno per definire la mappa sulla quale saranno indicate, a scacchiera, le coperture del servizio.

Come si vede, si tratta di un interessante precedente, nel quale, in costanza di un servizio essenziale difficilmente sostituibile, le parti, concordemente, introducono forme di sciopero alternative, virtuali, che non gravano direttamente sui diritti costituzionalmente garantiti dell'utenza.

## 11.2 Trasporto ferroviario

Nel periodo in esame il settore del trasporto ferroviario è stato caratterizzato dalla conclusione del lungo iter che ha consentito di realizzare l'adeguamento della disciplina vigente alle innovazioni introdotte dalla legge n. 83/2000. Sotto altro profilo, con specifico riguardo agli interventi della Commissione, risulta confermato il dato quantitativo relativo ad una prevalenza dell'attività preventiva rispetto a quella deliberativa.

Inoltre, mentre nel settore del trasporto ferroviario si segnala un moderata conflittualità, ancora connessa con la vicenda del rinnovo del contratto collettivo nazionale dei ferrovieri (ormai scaduto dal 1999), nel settore collegato delle attività di supporto ferroviario si è registrato invece, un consistente incremento della conflittualità.

Per quanto concerne la definizione delle nuove regole alla luce della legge 83/2000, dopo la formulazione da parte della Commissione di una proposta in tema di intervalli soggettivi e oggettivi, nonché di scioperi festivi, contenente tra l'altro la valutazione di idoneità dell'accordo intervenuto tra le parti relativamente alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, (cfr. delibera 01/101 del 13 settembre 2001). Il 29 ottobre 2001 è stato finalmente raggiunto un accordo fra le parti sociali, fortemente auspicato dalla Commissione, e al quale si è giunti dopo una lunga attività di conciliazione delle posizioni delle parti. Esso contiene tra le più rilevanti novità la nuova disciplina dello sciopero festivo, che secondo le nuove previsioni, oltre ad essere limitato alle sole vertenze per i rinnovi contrattuali, può essere effettuato con la garanzia della circolazione di un congruo numero di treni a partire dalle 18.00 della domenica.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo accordo, gli scioperi festivi proclamati dalle diverse sigle sindacali non sono stati oggetto di valutazione negativa da parte della Commissione,



sotto il profilo delle prestazioni indispensabili, né si sono registrati interventi preventivi ai sensi dell'art. 13, lett. *d*), per la violazione della garanzia dei servizi minimi.

Anche per quanto riguarda la nuova disciplina della cd. rarefazione oggettiva (l'altro profilo per cui si è reso necessario l'adeguamento dell'accordo alla nuova legge), l'esperienza applicativa ha dimostrato che le nuove norme sono riuscite a colmare la lacuna della disciplina precedente, mentre è emerso soprattutto in sede di attività preventiva, il problema della rarefazione tra scioperi nazionali e scioperi attuati a livello locale i quali per la loro collocazione sono in grado di vulnerare l'intero sistema ferroviario nazionale, considerato il carattere sistemico di quest'ultimo.

Da segnalare che durante le audizioni sul tema dell'adeguamento dell'accordo l'organizzazione sindacale Ucs ha rimarcato una sostanziale non condivisione dei contenuti di fondo dell'accordo del 1999. Tale dissenso si è riproposto anche dopo l'adeguamento dell'accordo con particolare riferimento alla revisione delle modalità di attuazione dello sciopero festivo. Successivamente, l'Ucs ha dato inizio ad una "petizione" per attivare le procedure previste dall'art. 14 della legge 146/1990, così come modificata dalla legge 83/2000, per dar modo ai dipendenti del Gruppo FS di esprimere il loro parere "relativamente alle nuove procedure di attivazione dello sciopero festivo". Dopo il ricevimento di un plico contenente un significativo numero di firme di lavoratori del Gruppo FS, la Commissione con propria delibera (n. 02/14 del 31 gennaio 2002) ha precisato che la consultazione referendaria di cui all'art. 14 della legge presuppone una "ipotesi di dissenso tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori su clausole specifiche concernenti l'individuazione o le modalità di effettuazione delle prestazioni indispensabili che abbia indotto una delle organizzazioni sindacali che hanno preso parte alle trattative o prestatori di lavoro dipendenti dell'impresa o amministrazione erogatrice del servizio, o infine la stessa Commissione a promuovere la predetta consultazione, sempre che la Commissione valuti idonee, ai fini di cui al comma 2 dell'art. 1, le clausole o le modalità controverse oggetto della consultazione e particolarmente rilevante il numero dei lavoratori interessati".

Con riguardo alla attività preventiva, la Commissione ha inviato numerose indicazioni ex art. 13, lett. *d*), relative a possibili violazioni della disciplina del settore. Nella maggior parte dei casi i sindacati proclamanti hanno revocato lo sciopero, per poi riproclamarlo nel rispetto delle regole, oppure hanno inviato osservazioni e nuova documentazione al fine di dimostrare l'infondatezza delle presunte violazioni contestate.

Risulta, dunque, confermata, come del resto in molti altri settori, la tendenza dei soggetti sindacali ad adeguarsi alle indicazioni formulate dalla Commissione, specie nei casi laddove sia operante un accordo tra le parti.

La capacità di tenuta del quadro regolativo attuale trova riscontro nella attività deliberativa, ove si registra una sensibile diminuzione delle valutazioni di comportamenti conflittuali a fronte di un consistente numero di scioperi legittimamente proclamati, conseguentemente archiviati dalla Commissione. Sono stati, infatti, aperti e definiti 12 procedimenti di valutazione, 1 dei quali si è concluso con l'applicazione di sanzioni.

Sono invece attualmente pendenti 3 procedimenti di valutazione rispetto ai quali non sono ancora scaduti i termini previsti dalla legge per l'acquisizione di documentazione e informazioni dalle parti e per la formulazione della relativa delibera da parte della Commissione.

Due, tra i procedimenti di valutazione già conclusi, sono stati aperti nei confronti della Azienda per la violazione dell'obbligo di adeguata comunicazione agli utenti ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 6, della legge 146/1990, così come modificata dalla legge 83/2000. Il primo procedimento è stato attivato sulla base di una denuncia delle Organizzazioni sindacali nazionali di violazione degli obblighi aziendali di informazione alla utenza in occasione di uno sciopero nazionale festivo (il primo effettuato in attuazione della nuova disciplina riguardante gli scioperi festivi). La Commissione ha deliberato di non procedere, nel caso di specie, ad una valutazione negativa, ritenendo che le inesattezze in ordine all'elenco dei treni garantiti apparso sul sito internet ufficiale del Gruppo FS fossero derivate da errori

materiali, in seguito corretti, e imputabili alla prima applicazione delle nuove disposizioni contrattuali. La Commissione, nella stessa delibera, ha invitato il Gruppo FS a garantire in futuro una corretta e puntuale informazione alla utenza e a distinguere correttamente in ordine ai servizi previsti durante gli scioperi fra treni garantiti sulla base della regolamentazione vigente nel settore, e treni il cui funzionamento è previsto sulla base della autonomia gestionale della Azienda (delibera 02/60 dell'11 aprile 2002).

Il secondo procedimento è stato aperto nei confronti della Azienda in ragione di alcune imperfezioni rilevate dalla Commissione nella redazione dell'orario ufficiale e nella descrizione di modalità di erogazione dei servizi minimi, nonché della scorretta informazione alla utenza in merito ai treni garantiti a lunga percorrenza nel caso di scioperi nazionali festivi. La Commissione, in questo caso, ha valutato negativamente il comportamento delle Ferrovie dello Stato S.p.A. e deliberato l'applicazione della relativa sanzione amministrativa pecuniaria, ritenendo di non poter accogliere l'argomentazione avanzata dalla Azienda secondo cui le suddette inesattezze sarebbero state imputabili ad un mero errore tecnico, tenuto conto che una corretta informazione alla utenza si assicura, nei settori dove i servizi sono offerti in forma regolare e standardizzata, soprattutto mediante una puntuale e corretta redazione degli orari ufficiali. Nella specie, inoltre, la Commissione ha ritenuto che i potenziali, rilevanti, effetti prodotti sui diritti degli utenti, anche in ragione delle dimensioni organizzative e del ruolo strategico di Ferrovie dello Stato S.p.A. nell'ambito del sistema nazionale del trasporto ferroviario giustificassero il raddoppio della sanzione minima (delibera n. 02/120 del 20 giugno 2002).

Le delibere assolutorie, nella quasi totalità dei casi, sono state determinate dalla revoca dello sciopero, intervenuta legittimamente, ma della quale la Commissione non ha avuto notizia tempestivamente. Da segnalare due delibere, nelle quali la Commissione ha ritenuto l'insussistenza di elementi sufficienti per poter esprimere una propria valutazione (delibere nn. 02/32 e 02/33 del 21 febbraio 2002). In entrambi i casi, infatti era stata comunicata la proclamazione di uno sciopero con il preannuncio di una seconda azione, a fronte del quale la Commissione ha rilevato la possibile violazione del divieto di proclamazioni plurime. In seguito alla apertura del procedimento di valutazione, non è comunque risultata certa la effettuazione della seconda azione di sciopero.

Per quanto riguarda la vertenza nazionale riguardante gli appalti ferroviari, si ricorda che, successivamente agli scioperi nazionali e locali effettuati nella primavera del 2001, nel periodo in esame si sono registrate tre fasi di accesa conflittualità: la prima nel settembre-ottobre 2001, terminata quando si è stabilito di prorogare sino al febbraio 2002 l'affidamento dei servizi di pulizia alle società già appaltatrici; la seconda coincidente con l'approssimarsi della scadenza del predetto termine, nella quale si sono registrate varie forme di protesta che sono sfociate anche nella occupazione di stazione ferroviarie; l'ultima fase, compresa tra il mese di aprile 2002, e la conclusione della vertenza, avvenuta il 2 maggio con la firma dell'accordo.

Le cause della insorgenza del conflitto sono, dunque, riconducibili alla scadenza dei contratti per le pulizie e per le attività di supporto ferroviario risalenti al 1992 a seguito dell'accordo nazionale quadro. In previsione della scadenza del citato accordo, il Gruppo FS ha invitato alle nuove gare di appalto anche imprese straniere, conformemente alla normativa europea. La incertezza per la salvaguardia dei posti di lavoro ha dato luogo oltre a agli scioperi già segnalati, anche ad una serie di iniziative spontanee che talora hanno assunto forme e modalità illegali, ponendo in primo luogo problemi di ordine pubblico, oltre che di tutela dell'igiene e della salute dei cittadini.

La Commissione, in relazione agli scioperi improvvisi e spontanei, ha richiesto ai Prefetti di comunicare ogni informazione utile alla identificazione dei soggetti collettivi ai quali sia riconducibile l'organizzazione degli scioperi in oggetto, al fine di valutare l'opportunità di aprire dei procedimenti di valutazione (delibera n. 02/25 del 14 febbraio 2002). Dalla documentazione inviata dai Prefetti, peraltro, è risultato che la quasi totalità delle suddette iniziative non erano riconducibili alle Organizzazioni sindacali presenti nel territorio.

La Commissione, anche in considerazione della particolare delicatezza del momento non ha aperto procedimenti di valutazione nei confronti dei soggetti collettivi, né ha inviato indicazioni preventive ai sensi dell'art. 13 lett. *d*). Ha ritenuto invece, in occasione delle azioni di sciopero ritualmente proclamate a livello territoriale, di esortare al rispetto delle prestazioni indispensabili, il cui puntuale rispetto, secondo quanto previsto dall'accordo nazionale del settore (accordo "Ausitra" del 25 maggio 1993), permette di evitare effetti gravi sulla circolazione ferroviaria nel suo insieme.

La disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero nei servizi di pulizia dei treni, degli impianti ferroviari e delle prestazioni connesse è contenuta nell'accordo nazionale stipulato in data 25 maggio 1993 da Ausitra (ora Fise) e da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 21 ottobre 1993. In seguito alla entrata in vigore della legge 83/2000 si è resa anche in questo ambito necessaria l'adeguamento della previgente disciplina alle nuove disposizioni legali.

Il 21 settembre 2001 (delibera n. 01/104) la Commissione ha invitato le parti a procedere all'adeguamento del citato accordo, in mancanza del quale la Commissione avrebbe considerata attivata la procedura preliminare alla adozione della provvisoria regolamentazione di cui all'art. 13, comma 1, lett. *a*), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

La Commissione, nel corso delle audizioni delle parti sociali, ha constatato che non sussistevano rilevanti ostacoli al raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili e, soprattutto, ha preso atto che con la firma dell'accordo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti poteva considerarsi conclusa la vertenza in corso sugli appalti FS.

Malgrado tali presupposti, non avendo per lungo tempo avuto alcuna notizia in merito allo stato di avanzamento delle trattative, la Commissione il 6 giugno 2002 ha sottoposto alle parti una proposta di regolamentazione (delibera 02/106), nella quale si prevede che: il preavviso non può essere inferiore a dieci giorni; la durata della prima azione di sciopero e delle successive non può essere superiore alle 24 ore; la disciplina delle franchigie, degli intervalli e delle procedure di raffreddamento è la stessa prevista dall'Accordo vigente nel settore del trasporto ferroviario. Per quanto riguarda le prestazioni indispensabili, si confermano le prestazioni previste dall'art. 1 dell'accordo del 25 maggio 1993, con gli opportuni adeguamenti di legge e con le integrazioni derivanti dalla adozione di nuove apparecchiature tecnologiche nel trasporto ferroviario. Secondo gli stessi criteri andranno garantite le prestazioni minime relative alle altre attività di supporto. Restano illegittime le forme di azione collettiva che vanificano la garanzia delle prestazioni indispensabili. Successivamente alla formulazione della proposta, la Commissione ha convocato una audizione delle parti sociali, nel corso della quale è emersa la loro disponibilità ad addivenire ad un accordo in tempi stretti.

In data 25 luglio 2002, è stato effettivamente stipulato il nuovo accordo sulle prestazioni indispensabili, nel quale sono state sostanzialmente recepite le indicazioni contenute nella proposta della Commissione. La nuova regolamentazione è stata sottoposta alle associazioni degli utenti per l'acquisizione del prescritto parere, ai fini della valutazione di idoneità da parte della Commissione.

### ***11.3 Trasporto urbano ed extraurbano***

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

Come in quelli precedenti, anche nel periodo di riferimento preso in esame la conflittualità nel settore del trasporto pubblico locale è stata elevata, ma presenta alcune rilevanti

novità rispetto al passato, per quel che attiene alle sue cause di insorgenza e, conseguentemente, alla dimensione degli interessi coinvolti.

Al riguardo si osserva che, accanto alle tradizionali motivazioni che confermano lo sciopero quale tipico strumento di pressione nei confronti della controparte datoriale (basti pensare alle astensioni per il rinnovo dei contratti collettivi, o quale 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), nell'ambito dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano, come, del resto, negli altri settori, già dall'autunno scorso, le Oo.Ss., in più occasioni, hanno fatto ricorso allo sciopero (nazionale) per protestare nei confronti del potere politico, specie contro la ventinata modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

La tendenza a proclamare scioperi di rilievo nazionale si è progressivamente accentuata nel periodo preso in esame (si segnalano, in ordine di tempo, quello del 9 novembre 2001 proclamato da Rdb-Cub e Slaicobas; quello del 10 dicembre 2001 e, con articolazione a livello regionale, del 25, 29 e 31 gennaio 2002, proclamati da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil; quello del 15 febbraio 2002 proclamato da Rdb-Cub, Cobas, Unicobas, Usi-Ait, Ucs-Cnl; quello del 16 aprile 2002 proclamato da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Faisa, Cnl, Rdb-Cub, Slaicobas, Orsa, quello del 17 maggio 2002 proclamato da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil; quello del 29 maggio 2002 proclamato dal Comu; quello del 21 giugno 2002 proclamato da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Faisa e Ugl; quello dell'11 luglio 2002 proclamato dalla Filt-Cgil), tant'è 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 complessivamente modesta.

Sia rispetto alle cause più tradizionali, sia a quelle meno consuete, peraltro, il ricorso a strumenti di lotta sindacale simbolici od alternativi all'astensione, come lo sciopero virtuale, possono dirsi del tutto episodici (si pensi allo sciopero nazionale di dodici minuti per le vittime del terrorismo del 12 settembre 2001 e a quello attuato con diverse modalità del 20 marzo 2002 contro l'omicidio del Prof. Marco Biagi; nonché allo sciopero della divisa del 24 febbraio 2002 proclamato da Rdb-Cub, riguardante il personale della Actv di Venezia).

Anche l'attività di prevenzione dei conflitti svolta dalla Commissione di garanzia nel periodo considerato, così, risente delle menzionate specificità dei conflitti che hanno interessato il settore.

Contrariamente al precedente periodo, ad esempio, le indicazioni immediate 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, sono state sollecitate, in larga parte, dalla violazione del c.d. principio di rarefazione. Sono numerosi, infatti, gli scioperi aziendali proclamati senza l'osservanza, rispetto a quelli nazionali, dell'intervallo minimo previsto all'art. 2, comma 2°, della stessa legge, prima, recepito dall'Accordo nazionale autoferrotranvieri del 7 febbraio 1991, come modificato dall'accordo del 23 marzo 1999, e, poi, dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale formulata dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002 (pubblicata sulla G.U. del 23 marzo 2002, n. 70).

Nelle ipotesi considerate, peraltro, l'effetto dissuasivo dell'attività preventiva svolta dalla Commissione è stato consistente: nella maggior parte dei casi, infatti, le Oo.Ss. hanno revocato (Act, Ae, Til di Reggio Emilia, Ama de L'Aquila, Arst di Cagliari, Arst di Sorgono, Atap di Biella e Vercelli, Ctm di Cagliari, Saf di Udine, Atm di Ravenna, Clap di Lucca, Fnme di Milano), oppure hanno differito lo sciopero ad altra data (Apm di Perugia, Gtm di Pescara, Sita di Padova), o, più raramente, hanno fatto confluire la propria astensione in quella nazionale (Atcm di Modena, Dolomitibus di Belluno).

Si è ridotto, consistentemente, invece, il numero degli interventi per violazioni commesse in relazione all'obbligo di esperire, prima della proclamazione dello sciopero, le procedure di raffreddamento e di conciliazione (Costabile Bus di Rende, Ferrovie della Calabria di Castrovillari,



Aim di Vicenza, Tempi di Piacenza). Occorre precisare, al riguardo, che nel periodo considerato sono intervenute precise indicazioni dalla Commissione all'art. 2 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili già menzionata, cui le Oo.Ss. sembrano essersi prontamente adeguate, anche se è presto per esprimere valutazioni in merito, specie ove si pensi che molti scioperi proclamati dopo l'entrata in vigore della Regolamentazione provvisoria (pubblicata sulla G.U. del 23 marzo 2002, n. 70) si innestano su vertenze aperte e per le quali le procedure erano state già esperite secondo il precedente regime.

Qualche indicazione preventiva, poi, è stata indotta dalla previsione di una durata eccessiva per la prima azione di sciopero (Ferrovie della Calabria di Catanzaro, Metronapoli di Napoli, Romano Autolinee di Crotona), dalla violazione dell'obbligo del preavviso (Clap di Lucca, Ferrovie della Sardegna di Macomer) ed, infine, delle franchigie (Ferrovie della Calabria di Castrovillari, Fnme di Milano, Gallucci e Leonetti di Bracigliano).

In rarissimi casi le suddette violazioni sono state eccepite in concorso tra di loro (Clap di Lucca, Amat di Palermo, Atb di Bergamo, Tempi di Piacenza).

Nella quasi totalità delle ipotesi menzionate la segnalazione della Commissione è servita a scongiurare lo sciopero illegittimo. Non sono mancate, tuttavia, astensioni effettuate nonostante l'indicazione preventiva.

Un particolare impegno è stato profuso dalla Commissione di garanzia, inoltre, al fine di accertare, in occasione degli scioperi nazionali, l'illegittimità delle singole adesioni a livello aziendale (Saj di Treviglio, Atm di Milano, Arst di Cagliari, Atcm di Modena).

Si rileva, altresì, che il numero degli scioperi legittimi (nazionali e non), delle revoche spontanee e degli stati di agitazione rientrati a seguito delle procedure o, più semplicemente, da ritenersi esauriti per decorso del tempo è cresciuto rispetto al passato.

Occorre segnalare, infine, che il rispetto da parte delle Oo.Ss. della regola della rarefazione, tanto soggettiva, quanto oggettiva, è stato, sovente, reso più difficoltoso, specie nei casi di concentrazioni a livello locale (aziendali e provinciali), dalla circostanza che non tutte le astensioni proclamate erano state segnalate dall'Osservatorio sui Conflitti Sindacali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ad oggi, unico punto di riferimento per le Oo.Ss. al momento della proclamazione.

A tale proposito occorre ricordare che l'art. 10, lett.c) della Regolamentazione provvisoria, proprio al fine di garantire il rispetto dell'obbligo menzionato, impone alle Oo.Ss. di comunicare all'Osservatorio sui conflitti nei trasporti, costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la dichiarazione di sciopero e le sue modalità di svolgimento, nonché a consultare lo stesso prima di procedere alla proclamazione.

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

Fallito ogni tentativo di giungere alla conclusione di un accordo per il settore del trasporto urbano ed extraurbano che desse attuazione alle prescrizioni dettate dalla legge n. 83 del 2000, come risulta dalla relazione sull'attività del settore relativa al periodo precedente a quello in oggetto, la Commissione in data 8 novembre 2001 ha formulato una proposta ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, che è stata notificata alle parti interessate.

Queste ultime, nei quindici giorni successivi alla notifica, hanno fatto pervenire le proprie osservazioni (il 5 dicembre 2001 quelle di Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil, il 7 dicembre 2001 quelle dei datori di lavoro, il 10 dicembre 2001 quelle di Cnl, Rdb-Cub, Sin-Cobas).

Le organizzazioni dei consumatori Adoc e l'Unione nazionale consumatori, poi, hanno espresso parere favorevole in ordine alla stessa proposta (rispettivamente, il 9 novembre 2001 ed il 12 novembre 2001).



Effettuate le audizioni previste dalla legge con le Oo.Ss. che ne avevano fatto richiesta al fine di verificare la perdurante indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo (16 e 17 gennaio 2002), così, e preso atto delle osservazioni fatte pervenire da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil in data 17 gennaio 2002, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con deliberazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002, ha formulato ai sensi dell'art. 13, comma 1° lettera *a*) della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale, che è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 70 del 23 marzo 2002.

Oltre a quello di recepire integralmente i punti sui quali le parti non avevano espresso il proprio dissenso, l'altro obiettivo perseguito dalla Commissione nel disciplinare la materia è stato quello di realizzare un equo temperamento fra l'esercizio del diritto di sciopero e la salvaguardia dei diritti degli utenti, per i quali il servizio del trasporto pubblico si pone come essenziale.

Per tale ragione si è cercato di stabilire regole volte ad evitare il ricorso allo sciopero e a concordare modalità di azione sindacale che non risultino lesive dei diritti sindacati.

In questo senso si pone, soprattutto, l'art. 2, in tema di procedure di raffreddamento e di conciliazione, con la previsione del divieto di azioni unilaterali (lett. *b*), e, specialmente, di due fasi (rispettivamente, alla lett. *c*) e *d*), l'esito negativo delle quali, unitamente alle motivazioni dello stesso, è previsto che debbano essere comunicati per iscritto alla Commissione di garanzia prima o contestualmente alla proclamazione dello sciopero (lett. *e*).

Ad una riduzione dei disagi per l'utenza, invero, si ispirano anche le disposizioni sul preavviso e sulla comunicazione (art. 7), nonché la norma sulla revoca (art. 8) e quella sul divieto di proclamazioni plurime (art. 9). Alla medesima finalità appaiono improntate, altresì, l'art. 10, lett. *b*) che definisce, una volta per tutte, in dieci giorni l'intervallo che deve, in ogni caso, intercorrere tra l'effettuazione di due azioni di sciopero, da qualunque soggetto sindacale proclamate, ove incidenti sul medesimo bacino di utenza; l'art. 11, su durata e modalità dello sciopero; nonché l'art. 16, che individua i criteri che devono essere seguiti nella elaborazione dei regolamenti di servizio a livello aziendale.

Qualche ulteriore considerazione, infine, merita l'art. 15, dedicato alle manifestazioni nazionali per il rinnovo del contratto collettivo. Sul punto, infatti, il contrasto insorto tra le parti nel corso delle trattative per l'adeguamento dell'accordo nazionale alla legge n. 83 del 2000 si è rivelato insanabile.

Da un lato, le organizzazioni datoriali, pur accogliendo interamente la proposta della Commissione in ordine alla previsione di un congruo intervallo oggettivo (venti giorni) tra le diverse azioni, chiedevano anche che la proclamazione di tale sciopero fosse preceduta dall'esperimento di un referendum; dall'altra, le Oo.Ss. dei lavoratori, invece, ritenevano tale ulteriore richiesta eccessiva rispetto a quelle già accolte in ordine ad altri punti della bozza presentata dalle controparti.

La soluzione cui è pervenuta la Commissione di garanzia in sede di approvazione del testo definitivo dell'art. 15 della Regolamentazione provvisoria è stata quella di ammettere "la riduzione delle prestazioni di cui all'art. 11 alla garanzia dei soli trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale (quale il trasporto dei disabili e i mezzi scuolabus relativi alle scuole materne ed elementari)", ma "non più di una volta congiuntamente dalle Oo.Ss. firmatarie del contratto".

Tale previsione si allinea, nell'ispirazione se non nella struttura, a quella contenuta per la medesima modalità di astensione nell'accordo per il settore del Trasporto ferroviario (punto 4.2.4).

Qualche incertezza interpretativa, poi, è emersa in ordine al momento in cui sarebbe entrata in vigore la Regolamentazione provvisoria. Il parere formulato dalla Commissione di garanzia al riguardo è che tale momento non possa essere fatto coincidere con la data di emanazione della delibera di approvazione (delibera 02/13 del 31 gennaio 2002), in forza di un principio generale, cioè dell'entrata in vigore, dopo il decorso di un periodo, necessario a far presumere l'intervenuta conoscenza dell'atto normativo da parte dei destinatari dei precetti in esso contenuti.

Si è chiarito, inoltre, che il lasso di tempo, indicato in quindici giorni, in analogia con quanto previsto per le leggi ordinarie dal citato art. 73, comma 3, Cost., comincerà a decorrere, non già dal 31 gennaio 2002 (data di approvazione della delibera n. 02/13), bensì dal 23 marzo 2002, giorno nel quale la stessa è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* ai sensi dell'art. 13, lett. l) della legge n. 146 del 1990.

La Commissione ha chiarito, inoltre, una delicata questione di diritto transitorio, prevedendo espressamente, per le procedure di raffreddamento e di conciliazione, la vigenza, prima dell'entrata in vigore della Regolamentazione provvisoria (7 aprile 2002), del solo nucleo precettivo direttamente desumibile dalla legge n. 83 del 2000, con ciò escludendo, in sostanza, che gli scioperi per i quali non sia stato esperito il tentativo di conciliazione all'autorità amministrativa competente debbano considerarsi illegittimi.

### 11.3.3 Valutazione degli accordi ai sensi dell'art. 13 lett. a)

Al fine di offrire agli utenti dei servizi certezza nelle regole poste a garanzia delle prestazioni indispensabili in occasione di sciopero, l'adeguamento degli accordi aziendali, valutati, a suo tempo, idonei, alle nuove disposizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria è stato sollecitato in apposite comunicazioni, avvertendo che, ove le parti non avessero provveduto entro un termine ragionevole dal ricevimento delle predette, la Commissione avrebbe proceduto all'emanazione delle regolamentazioni provvisorie di cui all'art. 13, lett. a) della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000.

In qualche caso, peraltro, la Commissione, constatata l'impossibilità di addivenire ad un accordo tra le parti in merito alla definizione delle prestazioni indispensabili, ha già provveduto alla formulazione di alcune proposte di regolamentazione provvisoria ai sensi della disposizione testé citata.

È il caso di quella approvata con delibera n. 02/108 del 6 giugno 2002 per l'adeguamento dell'accordo aziendale concluso tra la Satti di Torino e le Oo.Ss. Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil del 19 luglio 1991, valutato idoneo in data 26 settembre 1991 in relazione ad alcuni cambiamenti intervenuti nell'organizzazione del servizio offerto dall'azienda. Dopo aver preso atto della necessità di estendere le fasce di garanzie del servizio previste per nell'accordo della Satti di Torino anche all'azienda Atm di Torino di cui la prima ha acquisito due linee e della impossibilità di addivenire ad un accordo tra le parti, la Commissione ha individuato le fasce orarie in cui deve essere garantito il servizio.

Un'altra proposta è quella, invece, formulata per adeguare l'accordo tra l'Atc di Bologna e le Oo.Ss. Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uilt-Uil del 16 luglio 1991, valutato idoneo in data 23 ottobre 1991, in relazione alle modalità da rispettare in ordine alla sospensione ed alla ripresa del servizio in occasione di sciopero (delibera n. 02/109 del 6 giugno 2002).

All'esito negativo del tentativo di conciliazione del 23 gennaio 2002 e dopo aver invitato le parti a concordare una disciplina integrativa delle modalità di riattivazione del servizio già previste dall'accordo aziendale nel rispetto di una serie di criteri (quali la possibilità di distinguere tra scioperi brevi e lunghi di durata non inferiore a quattro ore, l'individuazione degli snodi della viabilità urbana nei quali possono essere lasciati eventualmente i mezzi e quale debba essere al proposito l'atteggiamento del personale di sorveglianza, l'informazione all'utenza dei tempi e dei luoghi di ripresa del servizio e l'indicazione dettagliata delle pre-

rogative delle Oo.Ss. in relazione all'organizzazione e all'attuazione dello sciopero e delle prerogative dei datori di lavoro in ordine alla organizzazione del lavoro), la Commissione ha formulato una proposta nella quale, in particolare, si individuano le fasce orarie durante le quali deve essere garantito il servizio completo e specifiche modalità per una agevole ripresa del servizio al termine dello sciopero (es. negli scioperi di breve durata, fino a 30 minuti, i mezzi potranno essere lasciati alle fermate ordinarie).

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

Nel periodo considerato le valutazioni negative della Commissione di garanzia sono limitate ed anche l'entità delle sanzioni comminate è stata, invero, piuttosto contenuta.

Ciò deve imputarsi, non solo, al prudente atteggiamento della Commissione, ma, in larga parte, anche al successo ottenuto dagli interventi preventivi di segnalazione di eventuali profili di illegittimità nella proclamazione degli scioperi, sui quali si è spostato, massicciamente, come si è visto, il baricentro dell'attività della Commissione, in linea, del resto, con la volontà dei promotori della riforma del 2000.

Nel porre rimedio ai difetti della precedente disciplina, in definitiva, sembra, dunque, che il fine di garantire maggiore efficacia all'apparato sanzionatorio sia stato perseguito, non tanto assicurando che tutti i responsabili delle infrazioni, accertate con obiettività e neutralità, siano raggiunti da misure punitive adeguate, ma anche e soprattutto accentuando la valenza preventiva e dissuasiva della sanzione.

In occasione della valutazione dei comportamenti la Commissione ha formulato in via interpretativa alcuni principi. Fra tutti, particolare considerazione merita la delibera n. 02/59 del giorno 11 aprile 2002, riguardante i comportamenti di "non collaborazione" tenuti dal personale dipendente dall'Actv di Venezia. Nel caso specifico un gruppo di lavoratori aveva attuato comportamenti (come l'indisponibilità ad effettuare lavoro straordinario, il rallentamento deliberato della conduzione dei mezzi a quei motivato da un, forse, pretestuoso rispetto dei limiti di velocità, la rigida applicazione della legge e dei regolamenti di servizio, ecc.) dai rilevanti effetti in termini di regolarità del servizio. La Commissione ha escluso l'imputabilità di tali condotte all'organizzazioni sindacali e, conseguentemente, la sussistenza di elementi per una valutazione negativa delle stesse, anche in considerazione del fatto che nessun atto di proclamazione di sciopero era stato prodotto dalle parti ed, in particolare, dall'azienda.

#### *11.3.5 Pareri espressi dalla Commissione*

Nel corso del periodo considerato le richieste di pareri presentate alla Commissione di garanzia sono state contenute.

Si segnala, per la sua importanza, il parere espresso con delibera n. 01/133 del 22 novembre 2001, su richiesta avanzata dall'azienda Actv di Venezia, in ordine alla decisione della stessa di predisporre "un piano straordinario diretto ad assicurare servizi minimali di emergenza in situazione di eccezionale gravità".

In considerazione della particolare realtà di Venezia, che richiama durante tutto il corso dell'anno un eccezionale flusso di turisti, più esposti ai rischi di astensioni improvvise e di durata incerta, la Commissione ha ammesso, al fine della pronta riattivazione del servizio, la predisposizione da parte dell'azienda di misure atte ad evitare che il diritto alla libertà di circolazione all'utenza venga compromesso per effetto di scioperi effettuati in violazione del preavviso o con modalità di possibile rilevanza penale. Riservandosi di valutare l'idoneità delle misure eventualmente recepite in un accordo ed, in ogni caso, di volta in vol-

ta adottate dalle aziende veneziane, nello stesso parere la Commissione precisa che ciò non sancisce una volta per tutte la legittimità di analoghe misure proposte dalle aziende in altre realtà.

#### **11.4 Servizio taxi**

La Commissione, con delibera n. 02/11 del 24 gennaio 2002, ha approvato la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2 *bis*, comma 2, legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, in caso di astensione dal servizio taxi.

Precedentemente il servizio taxi era regolato, per quanto attiene alle astensioni dal servizio, da un codice di autoregolamentazione, approvato dal Direttivo Nazionale dell'Associazione Confartigianato Taxi in data 19 novembre 1998 e valutato idoneo dalla Commissione con delibera 3 dicembre 1998 n. 98/815.

Tale codice, dopo l'entrata in vigore della legge n. 83/2000, non era più idoneo alla luce dei principi e delle regole introdotte dalla nuova legge. Pertanto, la Commissione ha invitato le parti ad adeguare il Codice alle regole successivamente intervenute. Poiché non è stato sottoposto alla Commissione un nuovo Codice di autoregolamentazione, è stata adottata la Regolamentazione provvisoria, ai sensi dell'art. 13, lett. *a*), della legge 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

La Regolamentazione provvisoria si limita, nelle sostanza, ad apportare alcune modifiche ed integrazioni al Codice di autoregolamentazione del 1998. In particolare, è stato precisato: che i destinatari delle comunicazioni delle astensioni dal servizio e delle relative modalità sono i sindaci dei Comuni interessati; che tra l'effettuazione di un'astensione dal servizio e la proclamazione della successiva, incidente sul medesimo bacino di utenza, devono intercorrere almeno quattro giorni, indipendentemente dal soggetto proclamante; che la revoca o la sospensione delle agitazioni devono essere adeguatamente comunicate alle autorità sopra citate almeno cinque giorni prima, salvo che la revoca o la sospensione siano determinate dal raggiungimento di accordi con le controparti interessate ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di garanzia o dell'Autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'art. 8 della legge 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

#### **11.5 Trasporto marittimo**

##### *11.5.1 La regolamentazione delle procedure e le prestazioni indispensabili*

Il 14 dicembre 2001 le parti sociali hanno siglato un accordo che ha modificato ed integrato l'intesa del 1° agosto 2000 sulle regole per l'esercizio dello sciopero nel settore del trasporto marittimo (già valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 00/231 del 16 novembre 2000) e l'Accordo Quadro del 21 dicembre 1990 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 31 gennaio 1991).

Le modifiche hanno riguardato la riduzione della durata delle procedure obbligatorie preventive di raffreddamento e conciliazione e l'introduzione della durata massima delle azioni di sciopero. In particolare, in relazione a quest'ultimo punto è stato stabilito che il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non può superare, anche in presenza di turni, la durata di una intera giornata aziendale di lavoro; ciascuno di quelli successivi al primo e relativi alla stessa vertenza non può superare le due giornate di lavoro.

Il quadro della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziale – che può, ora, ritenersi completo – risulta composto, pertanto, dal citato

Accordo Quadro 21 dicembre 1990, che contiene alcuni principi generali e, per gli aspetti procedurali, dalla richiamata Intesa del 1° agosto 2000, con le novità introdotte dall'accordo del 14 dicembre 2001 sopra descritte.

Per quanto riguarda la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel trasporto marittimo gestito dalle Ferrovie dello Stato, sono in corso le trattative tra le parti per l'adeguamento alle regole ed ai principi introdotti dalla legge n. 83/2000 del vigente accordo del 1° giugno 2000.

La Commissione è intervenuta, infine, per sollecitare – con delibera 02/80 del 16 maggio 2002 – l'accordo delle parti sociali sulle prestazioni indispensabili nel settore del rimorchio portuale, caratterizzato da una evidente conflittualità a livello aziendale.

### 11.5.2 Attività consultiva

Si segnala un parere espresso dalla Commissione (delibera 01/148 del 29 novembre 2001), che chiarisce i rapporti tra provvedimenti della Commissione in merito alla legittimità dell'esercizio del diritto di sciopero ed i provvedimenti disciplinari di cui all'art. 4, comma 1, della legge 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il primo punto affrontato dalla Commissione è se l'irrogazione delle sanzioni disciplinari di cui al citato art. 4 sia condizionata all'accertamento – da parte della Commissione – della violazione delle disposizioni della stessa legge. La Commissione ha ribadito il proprio orientamento del 7 settembre 2000 (delibera n. 00/202), secondo cui, ai fini dell'applicazione delle sanzioni disciplinari, la sanzionabilità dei comportamenti individuali conseguenti e coerenti alle modalità di esercizio dello sciopero predeterminate nella proclamazione sindacale è subordinata alla valutazione negativa del comportamento dell'organizzazione sindacale proclamante. Ove la Commissione di garanzia abbia formulato la valutazione negativa del comportamento dell'organizzazione sindacale proclamante, e il comportamento individuale sia sanzionabile in quanto attuativo di modalità di esercizio dello sciopero illegittime, l'applicazione della sanzione disciplinare da parte del datore di lavoro è doverosa, ai sensi degli artt. 4 c.1 e 4 *sexies*, e 13 lett. *i*), L. n. 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000. Ove si tratti, invece, di valutazione di comportamenti individuali la cui illegittimità prescinda dalla legittimità o meno del comportamento delle organizzazioni proclamanti delle illegittime modalità di esercizio del diritto di sciopero, e che eventualmente configurino un illecito disciplinare per violazione delle regole vigenti in materia di esercizio legittimo del diritto di sciopero, tale valutazione non è subordinata alla valutazione del comportamento dell'organizzazione sindacale da parte della Commissione di garanzia, salva tuttavia l'opportunità che – ove sullo sciopero di cui si tratta sia stato aperto dalla Commissione un procedimento – l'applicazione delle sanzioni individuali sia sospesa fino alla pronuncia della Commissione.

Nel caso in cui sia necessaria, ai sensi della delibera n. 00/202 appena citata, la valutazione della Commissione, si pone il problema ulteriore se sia sufficiente, ai fini dell'irrogazione dei provvedimenti disciplinari, la semplice indicazione immediata di eventuali violazioni delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero, adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, lett. *d*), della legge 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000. A tale proposito si rileva che l'intervento preventivo ex art. 13 lettera *d*) è finalizzato ad indicare ai soggetti interessati che, dalla proclamazione dello sciopero allo stato degli atti, emergono alcune violazioni della legge stessa, il cui effettivo accertamento, tuttavia, potrà dirsi compiuto solo dopo che lo sciopero proclamato sia stato effettivamente effettuato, e solo se, a seguito di ciò, la Commissione abbia aperto un procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 13 lett. *i*), e infine solo dopo che tale procedimento si sia svolto e concluso con le garanzie di cui all'art. 4, comma 4 *quater*, che consente alla Commissione un'indagine completa sul caso in esame. Si ritiene, quindi, che l'eventuale apertura del procedimento



disciplinare nei confronti dei lavoratori scioperanti debba avere come presupposto la delibera di valutazione del comportamento delle parti, di cui al citato art. 4, comma 4 *quater*.

Né il datore di lavoro può ritenersi vincolato all'apertura immediata del procedimento disciplinare sulla base della mera segnalazione ex art. 13, lett. *d*), a causa del principio di immediatezza delle sanzioni disciplinari, tenuto conto che tale principio va inteso (secondo un orientamento costante della giurisprudenza) in senso relativo, conformemente alle circostanze del caso.

### *11.5.3 Interventi in occasione degli scioperi*

Gli interventi preventivi di segnalazione di eventuali violazioni delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero, assunte dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, lett. *d*), della legge 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, hanno determinato, nel periodo di riferimento, la revoca della maggioranza degli scioperi illegittimamente proclamati, come emerge dai dati riportati sopra, in questa stessa Relazione. In tale modo è stato assicurato il rispetto delle regole sugli scioperi e la salvaguardia dei diritti degli utenti senza dovere ricorrere all'apparato sanzionatorio previsto dalla legge. Si conferma, quindi, l'utilità dello strumento dell'intervento preventivo, introdotto dalla legge n. 83/2000.

## **12. Università e ricerca**

Nel settore Università-Enti di Ricerca si conferma il basso livello di conflittualità già segnalato nelle precedenti relazioni. A conferma di ciò basti pensare che nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione è stata proclamata una sola astensione collettiva dal lavoro, indetta a livello nazionale, che non ha dato vita a particolari problemi o decisioni di rilievo da parte della Commissione.

Con riferimento all'adeguamento degli accordi vigenti, reso necessario a seguito della introduzione della disciplina prevista dalla legge n. 83/2000, ci si riporta in generale a quanto segnalato per il comparto Ministri ed inoltre si sottolinea che, per il settore in questione, è stata recentemente stipulata una preintesa tra Aran ed organizzazioni sindacali, in attesa della stipulazione di un testo definitivo da sottoporre alla valutazione di idoneità da parte della Commissione.

## **PARTE IV**

### **APPENDICE**

#### **Elenco degli accordi, codici, proposte e provvisorie regolamentazioni:**

##### **SANITÀ**

1. Codice di autoregolamentazione dei medici di famiglia convenzionati con il S.S.N.  
(delibera n. 02/136 del 04.07.2002)

##### **IGIENE PUBBLICA**

1. Accordo per il settore pulizie del 15.01.2002  
(delibera n. 02/22 del 07.02.2002)

##### **SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO**

1. Provvisoria regolamentazione circolazione e sicurezza stradale  
(delibera n. 01/112 del 04.10.2001)

##### **BENI DI PRIMA NECESSITÀ**

1. Proposta di regolamentazione farmacie private  
(delibera n. 02/153 del 25.07.2002)

##### **ENERGIA**

1. Accordi settore Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario del 18.06.2001  
(delibera n. 01/161 del 20.12.2001)

##### **GIUSTIZIA**

1. Codice di autoregolamentazione Associazione Magistrati Corte dei Conti del 24.05.2002  
(delibera n. 02/105 del 6.6.2002)
2. Codice di autoregolamentazione (integrazione) Unione Nazionale Giudici di Pace del 20.3.2002  
(delibera n. 02/95 del 23.5.2002)
3. Proposta di regolamentazione degli Avvocati  
(delibera n. 02/94 del 23.5.2002)
4. Provvisoria regolamentazione degli Avvocati  
(delibera n. 02/137 del 4.7.2002)

##### **TRASPORTI URBANI/EXTRAURBANI**

1. Proposta di regolamentazione servizio taxi  
(delibera n. 01/111 del 4.10.2001)
2. Provvisoria regolamentazione servizio taxi  
(delibera n. 02/11 del 24.1.2002)
3. Proposta di regolamentazione per il settore del trasporto locale  
(delibera n. 01/123 del 8.11.2001)
4. Provvisoria regolamentazione per il settore del trasporto locale  
(delibera n. 02/13 del 31.1.2002)

##### **TRASPORTO FERROVIARIO**

1. Proposta di regolamentazione per il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario  
(delibera n. 02/106 del 6.6.2002).

##### **TRASPORTO MARITTIMO**

1. Accordo del 14.12.2001  
(delibera n. 02/27 del 14.2.2002)

**TRASPORTO AEREO**

1. Accordo per i piloti dipendenti da imprese elicotteristiche esercenti il trasporto aereo non di linea del 21.5.2002 (delibera n. 02/170 del 25.7.2002).

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

1. Provvisoria regolamentazione nel settore del servizio postale (delibera n. 02 /37 del 7.3.2002)
2. Accordo personale tecnico e amministrativo R.A.I. del 22.11.2001 (delibera n. 02/12 del 24.1.2002)
3. Proposta di regolamentazione per il settore delle telecomunicazioni (delibera n. 02/107 del 6.6.2002);
4. Regolamentazione provvisoria per il settore delle telecomunicazioni (delibera n. 02/152 del 25.7.2002)

**FUNZIONE PUBBLICA**

1. Accordo personale non dirigente del Comparto Enti Pubblici non economici del 13.3.2002 (delibera n. 02/115 del 20.6.2002).

**Codice di autoregolamentazione dei medici di famiglia convenzionati con il S.S.N.  
(Delibera n. 02/136 del 04.07.2002)**

## Art. 1

*Campo di applicazione e finalità*

- 1) Il presente codice di autoregolamentazione è applicato a tutti i medici a rapporto lavorativo convenzionato con il S.S.N. aderenti alla Federazione Italiana Medici di Medicina Generale, di seguito nominata F.I.M.M.G., operanti nel comparto dell'assistenza primaria, della medicina dei servizi, della continuità assistenziale e dell'emergenza nei modi previsti dal D.P.R. 270 del 28/07/2000.
- 2) Le norme contenute nel presente codice di autoregolamentazione attuano le disposizioni contenute nella Legge 12/06/1990, n. 146, come modificata ed integrata dalla Legge 11/04/2000, n. 83 e successive modificazioni ed integrazioni, in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali, indicando i livelli minimi essenziali di assistenza sanitaria territoriale volte a garantire la medesima.
- 3) Il presente codice di autoregolamentazione indicherà tempi e modalità per l'espletamento delle procedure di conciliazione, mentre per quelle di raffreddamento, in considerazione che il vigente DPR 270/2000 è scaduto in data 31/12/2000 e che la trattativa per il nuovo accordo è presumibile nel breve periodo, la F.I.M.M.G. s'impegna a trattare e definire le sopracitate procedure con la Controparte Pubblica contestualmente al nuovo accordo collettivo nazionale.
- 4) Le norme del presente codice di autoregolamentazione si applicano alle azioni sindacali relative alle politiche sindacali di riforma, rivendicative e contrattuali, sia a livello nazionale che decentrato. Tutte le disposizioni in tema di preavviso, durata, procedure di conciliazione non si applicano nelle vertenze relative alla difesa dei valori e dell'ordine costituzionale, per gravi eventi lesivi dell'incolumità personale.

## Art. 2

*Servizi pubblici essenziali*

- 1) Nell'area negoziale rappresentata dalla F.I.M.M.G. sono da considerarsi servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 1 e 2 della Legge 12/06/1990, n. 146 come modificata dagli art. 1 e 2 della Legge 11/04/2000, n. 83:
  - a) Medici di Famiglia o della assistenza primaria;
  - b) Medici della Continuità assistenziale;
  - c) Medici di Emergenza sanitaria;
  - d) Medici della Dirigenza Medica Territoriale e delle attività territoriali programmate

2) Nell'ambito dei servizi essenziali del comma 1 è garantita, per ogni comparto, nelle forme e nelle modalità di cui al successivo art. 3, la continuità delle seguenti prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati:

*a-l)* Medici di Famiglia o dell' Assistenza Primaria: Visite domiciliari urgenti, comprese le visite in assistenza programmata a pazienti terminali, e l'assistenza domiciliare integrata [per tali prestazioni è previsto il passaggio alla c.d. assistenza indiretta, consistente nell'erogazione a pagamento delle prestazioni con successivo rimborso all'utenza da parte della Asl competente].

*b-l)* Medicina della Dirigenza Medica Territoriale e delle attività territoriali programmate: Prestazioni rese nell'ambito dei servizi per tossicodipendenza, di igiene pubblica, d'igiene mentale, di medicina fiscale.

*c-l)* Medici della Continuità Assistenziale: quanto previsto all'art. 52 del DPR 270/2000 limitatamente agli aspetti diagnostici e terapeutici e, per quanto di competenza, quanto previsto nel precedente comma 2, lettera A1.

*d-l)* Medici di Emergenza Sanitaria: quanto previsto all'art 65 del DPR 270/2000 limitatamente agli aspetti inerenti il soccorso urgente

### Art. 3

#### *Contingenti di personale*

La F.I.M.M.G. conferma le procedure sottoscritte nell' Acn vigente, contemplate nell'art. 17, comma 8 e 9 e nell' art. 21 , comma 3, 4, 5, 6 dell'allegato N (norma finale 2) dello stesso Acn.

### Art. 4

#### *Modalità di effettuazione degli scioperi*

1) La F.I.M.M.G. in caso di proclamazione di sciopero dell'intera categoria o di un singolo comparto, darà comunicazione dello stesso, alle amministrazioni competenti con un preavviso non inferiore ai dieci giorni.

In caso di revoca dello sciopero ne darà, almeno cinque giorni prima, informazioni alle predette amministrazioni

*1 bis)* Nelle more temporali necessarie alla trattativa per il rinnovo dell'Acn la F.I.M.M.G. si impegna al rispetto del preavviso di 15 giorni così come previsto dall'art. 17 comma 4 e dall'art. 21 comma 7 dell'allegato N (norma finale 2) del DPR 28/07/2000, N. 270.

2) La proclamazione degli scioperi relativi a vertenze nazionali vanno comunicati: al Ministero della Salute, al Ministero degli Interni, alla Presidenza della Conferenza delle Regioni e a tutti i Presidenti di Regione e i Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano; la proclamazione di scioperi relativi a vertenze in ambiti regionali vanno comunicati al Presidente della regione o della Provincia Autonoma, al competente Assessorato alla Sanità, a tutti i Prefetti delle province della regione; la proclamazione di scioperi relativi a vertenze di ASL o di Distretto vanno comunicati all'Assessorato regionale competente, al Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale e al Prefetto competente per territorio.

*2 bis)* Nel caso di vertenze a livello distrettuale va informato anche il Sindaco solo nel caso di coincidenza o appartenenza dell'ambito territoriale distrettuale con un solo comune.

*2 ter)* A prescindere dall' ambito territoriale di effettuazione dello sciopero la F.I.M.M.G. si impegna ad informare sempre la "Commissione di Garanzia per l'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali".

3) In considerazione delle peculiari modalità d'espletamento del servizio proprio di ogni comparto lavorativo la F.I.M.M.G. si impegna a comunicare alle amministrazioni interessate la durata delle azioni di sciopero come di seguito elencate:

*a)* il primo sciopero, per qualsiasi tipo di vertenza, non potrà superare, la durata massima di due giorni continuativi (48 ore), anche per quei comparti organizzati per turni. In ogni caso lo sciopero

non potrà essere a ridosso di giorni festivi; le festività a carattere locale saranno considerate rilevanti a tal fine solo nel caso di scioperi di ambito non superiore al distretto.

b) gli scioperi successivi al primo per la medesima vertenza non supereranno i quattro giorni. Anche in questo caso gli scioperi non potranno essere a ridosso di giornate festive e nel caso di festività a carattere locale la medesima sarà considerata come nella precedente lettera, a), del presente articolo.

c) esclusivamente per il comparto dell'assistenza primaria e nella sola ipotesi di ritardo superiore a trenta giorni nella corresponsione dei compensi, dopo aver esperito le forme di protesta di cui ai punti a) e b) è ammessa la proclamazione di ulteriori azioni di sciopero della durata massima di 15 giorni. [Anche in questo caso è previsto il passaggio all'assistenza indiretta, con possibilità di erogazione da parte del medico della totalità delle prestazioni].

d) con esclusione dell'Assistenza Primaria, che promuoverà sempre scioperi non inferiori ad una giornata lavorativa, gli scioperi orari della durata inferiore ad un giorno lavorativo si svolgeranno in un unico e continuo periodo, all'inizio o alla fine di ciascun turno, secondo l'articolazione dell'orario prevista nell'unità operativa di riferimento;

e) la F.I.M.M.G. garantisce che i medici iscritti, in caso di sciopero, garantiranno le prestazioni individuate come indispensabili. Ribadisce che l'area funzionale minima per proclamare uno sciopero è quella del singolo distretto di ASL. La F.I.M.M.G. non attuerà forme surrettizie di sciopero o forme improprie di astensione dal lavoro;

f) la F.I.M.M.G. si impegna nella prossima trattativa per il rinnovo dell'Acn a concordare, con la parte pubblica, modalità di effettuazione e procedure per lo svolgimento del così detto "sciopero virtuale" che prevede il regolare svolgimento dell'attività lavorativa e la trattenuta di parte proporzionale del compenso da devolvere a finalità sociali indicate dallo stesso sindacato;

g) in caso di scioperi distinti nel tempo indetti dalla F.I.M.M.G. che da altre OO.SS., che incidano sul medesimo bacino d'utenza per gli stessi servizi, anche con motivazioni diverse, la F.I.M.M.G. rispetterà un intervallo non inferiore alle 24 ore, alle quali seguirà il preavviso del comma 1 e, nelle more, 1 bis;

4) La F.I.M.M.G. si impegna a non effettuare azioni di sciopero :

- nel mese di agosto;
- nei cinque giorni che precedono e che seguono consultazioni elettorali europee, nazionali e referendarie;
- nei cinque giorni che precedono e che seguono consultazioni elettorali regionali, provinciali e comunali, per i singoli ambiti;
- nei giorni dal 23 dicembre al 3 gennaio;
- nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua al martedì successivo;
- In caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali gli scioperi dichiarati si intendono immediatamente sospesi.

## Art. 5

### *Procedure di raffreddamento e conciliazione*

1) Per le procedure di raffreddamento si ribadisce quanto esplicito all'art. 1 comma 3 del presente Codice di Autoregolamentazione.

2) In caso di insorgenza di controversie la F.I.M.M.G. espletterà le procedure di conciliazione di cui ai commi seguenti.

3) I soggetti incaricati di svolgere le procedure di conciliazione sono:

- a) in caso di conflitto sindacale di rilievo nazionale, Il Ministero del Lavoro.
- b) In caso di conflitto di livello regionale, il Prefetto del Capoluogo di Regione.
- c) In caso di conflitto sindacale di ASL o di distretto, il prefetto del Capoluogo di Provincia competente o il Sindaco nei casi di cui all'art. 4, comma 2 bis.

4) Nel caso di controversia nazionale, il Ministero del lavoro, entro un termine di tre giorni lavorativi decorrente dalla comunicazione scritta che chiarisca le motivazioni e gli obiettivi della formale proclamazione dello stato di agitazione e della richiesta della procedura conciliativa, provvede a convocare le parti in controversia, al fine di tentare la conciliazione del conflitto. I medesimi soggetti possono chiedere alle organizzazioni sindacali e ai soggetti pubblici coinvolte notizie e chiarimenti per l'utile conduzione del tentativo di conciliazione; il tentativo deve esaurirsi entro l'ulteriore termine di tre giorni lavo-



rativi dalla apertura del confronto, decorso il quale il tentativo si considera comunque espletato ai fini di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della Legge 146/1990, come modificata dalla Legge 83/2000.

5) con le stesse procedure e modalità di cui al comma precedente, nel caso di controversie regionali, di ASL e di distretto, i soggetti di cui alle lettere b e c del comma 2 provvedono alla convocazione delle parti per l'espletamento del tentativo di conciliazione entro un termine di tre giorni lavorativi. Il tentativo deve esaurirsi entro l'ulteriore termine di cinque giorni dall'apertura del confronto.

6) il tentativo si considera altresì esplicito ove i soggetti di cui al comma 3 non abbiano provveduto a convocare le parti in controversia entro il termine stabilito per la convocazione, che decorre dalla comunicazione scritta della proclamazione dello stato di agitazione.

7) il periodo della procedura conciliativa di cui al comma 4 ha una durata massima di sei giorni lavorativi dalla formale proclamazione dello stato di agitazione; quello del comma cinque una durata massima di otto giorni lavorativi.

8) del tentativo di conciliazione di cui al comma 4 viene redatto verbale che, sottoscritto dalle parti, è inviato alla Commissione di Garanzia. Se la conciliazione riesce, il verbale dovrà contenere l'espressa dichiarazione di revoca dello stato di agitazione proclamato che non costituisce forma sleale di azione sindacale ai sensi dell'art. 2, comma 6, della Legge 146/1990, come modificata dalla Legge 83/2000. In caso di esito negativo, nel verbale dovranno essere indicate le ragioni del mancato accordo e le parti si riterranno libere di procedere secondo le consuete forme sindacali nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative e contrattuali.

9) Le revoche le sospensioni ed i rinvii dello sciopero proclamato non costituiscono forme sleali di azione sindacale, qualora avvengano nei casi previsti dall'art. 2, comma 6 della Legge 146/90, come modificata dalla Legge 83/2000. Ciò, anche nel caso in cui siano dovuti ad oggettivi elementi di novità nella posizione della controparte pubblica.

10) La F.I.M.M.G. si impegna a non adire l'Autorità Giudiziaria fino al completo esaurimento di tutte le procedure sopra individuate. [Per il solo comparto della assistenza primaria, solo nel caso di assistenza in forma indiretta, di cui all'art. 3, comma 4, lettera b), la F.I.M.M.G. intraprenderà azioni unilaterali di tutela della categoria dopo dieci giorni lavorativi].

11) In caso di proclamazione di una seconda iniziativa di sciopero, nell'ambito di una medesima vertenza e da parte del medesimo soggetto, è previsto un tempo dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero entro cui non sussiste obbligo di reiterare la procedura di cui ai commi precedenti. Tale termine è individuato dalla F.I.M.M.G. in giorni 120, esclusi i periodi di franchigia di cui all'art. 4, comma 4.

#### Art. 6

##### *Sanzioni*

1) Fatte salve le sanzioni di legge, quelle previste dall'Acn vigente, le sanzioni Ordinarie, la F.I.M.M.G. si riserva il diritto di esaminare i singoli comportamenti di Medici inadempienti verso il presente Codice di Autoregolamentazione per l'esercizio del diritto di sciopero attraverso gli istituti previsti ed in base alle norme, liberamente condivise e sottoscritte dal Medico iscritto, dello statuto vigente."

#### **Accordo settore pulizie del 15.01.2002 (Delibera n. 02/22 del 07.02.2002)**

#### Art. 1

##### *Tentativo preventivo di conciliazione*

Ai sensi dell'art. 2, co. 2, della legge n. 146/90, prima della proclamazione dello sciopero, le parti stipulanti, nelle rispettive sedi di competenza, esperiscono un tentativo preventivo di conciliazione in applicazione dell'allegata procedura di raffreddamento e di conciliazione stabilite dal presente c.c.n.l.

## Art. 2

*Proclamazione e preavviso*

L'effettuazione di ogni singola astensione dal lavoro è preceduta da una specifica proclamazione scritta, contenente le motivazioni dello sciopero, l'indicazione della data e dell'ora di inizio e termine dell'astensione nonché l'indicazione dell'estensione territoriale della stessa.

La proclamazione scritta è trasmessa, a cura del competente livello sindacale, con un preavviso di almeno 10 giorni, rispetto alla data dell'effettuazione dello sciopero, sia all'impresa che all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8 della legge n. 146/90.

In caso di sciopero nazionale, la comunicazione scritta è fatta pervenire dalle Oo.Ss. Nazionali alle Associazioni nazionali datoriali di categoria che provvedono a trasmetterla alle imprese. In tal caso, le Oo.Ss. sono tenute ad osservare un preavviso di almeno 12 giorni.

## Art. 3

*Durata*

Il primo sciopero per ogni tipo di vertenza non può superare la durata di una giornata di lavoro.

Le astensioni successive alla prima e relative alla stessa vertenza non possono superare la durata di due giornate di lavoro.

Le astensioni dal lavoro – anche in occasione del primo sciopero – di durata inferiore alla giornata di lavoro si svolgono in un unico periodo di durata continuativa e, comunque, sono effettuate all'inizio o al termine di ogni singolo turno in modo da contenere al minimo possibile i disagi per l'utenza.

## Art. 4

*Intervallo tra successive astensioni dal lavoro*

Tra l'effettuazione di un'astensione dal lavoro e la proclamazione di quella successiva – anche riferita alla medesima vertenza e anche se proclamata da Oo.Ss. diverse – è assicurato un intervallo di almeno 3 giorni.

## Art. 5

*Sospensione dello sciopero*

Gli scioperi di qualsiasi genere, dichiarati o in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi in caso di avvenimenti eccezionali o di particolare gravità o di calamità naturali, tali da richiedere l'immediata ripresa del servizio.

## Art. 6

*Adempimenti dell'impresa e normalizzazione del servizio*

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, co. 6, della legge n. 146/90, l'impresa, almeno 5 giorni prima dell'inizio dell'astensione dal lavoro, provvede a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, in relazione alla proclamazione sindacale di cui al precedente art. 2, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione integrale degli stessi.

In caso di servizio appaltato, la comunicazione di cui sopra è indirizzata dall'impresa anche al committente.

L'impresa ha altresì l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di Garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni o i rinvii degli scioperi proclamati, le relative motivazioni nonché le cause di insorgenza dei conflitti.

Le inadempienze di cui ai commi 1 e 3 sono sanzionate a norma dell'art. 4 commi 4 e seguenti della legge n. 146/90.

Al fine di consentire all'impresa di garantire e rendere nota all'utenza la pronta riattivazione del servizio, al termine dello sciopero i dipendenti sono tenuti a rispettare i tempi e le modalità della ripresa del servizio, così come indicati nella proclamazione dello sciopero. Conseguentemente, non

devono essere assunte iniziative che pregiudichino tale ripresa e i dipendenti devono assicurare, anche con il ricorso al lavoro supplementare o straordinario, secondo le norme del c.c.n.l., la disponibilità adeguata a consentire la pronta normalizzazione del servizio.

#### Art. 7

##### *Individuazione delle prestazioni indispensabili*

1. Si considerano prestazioni indispensabili ai sensi della legge n. 146/90 quelle relative a:

- a. servizi in sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in ambienti sanitari ed ospedalieri;
- b. 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 di rifiuti in ambienti particolari (es. mense e refettori, ecc.) nei servizi di cui alla presente lettera;
- c. servizi in locali adibiti a pronto soccorso, infermeria presso impianti aeroportuali e assimilabili;
- d. gestione e controllo degli impianti e relativi servizi di sicurezza strumentali alla erogazione dei servizi pubblici essenziali.

2. I servizi di pulizia strumentali all'erogazione di servizi pubblici essenziali saranno assicurati in modo da garantire la funzionalità del 50% dei servizi igienici destinati agli utenti, nonché la rimozione dei rifiuti organici, nocivi e maleodoranti, onde garantire l'agibilità dei locali e/o mezzi di trasporto in maniera da consentire comunque l'erogazione dei servizi pubblici essenziali.

#### Art. 8

##### *Individuazione dei lavoratori da inserire nel piano delle prestazioni indispensabili*

A) Le prestazioni indispensabili di cui al precedente art. 7, saranno garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa effettuazione.

L'impresa predispose il piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, come sopra individuate, e le relative quote di personale, in attuazione di quanto stabilito al precedente comma entro 20 giorni dalla valutazione di idoneità del presente Codice da parte della Commissione di Garanzia.

Il piano dei servizi delle prestazioni indispensabili predisposto dall'impresa è oggetto di informazione e di esame preventivi tra l'impresa stessa e la Rsu, o, in mancanza, le Rsa, entro 10 giorni dalla scadenza del termine di 20 giorni di cui al comma precedente.

In caso di rilevante dissenso, le parti potranno adire il Prefetto che deciderà sulla materia.

Il piano definito resta valido fino a quando non si renda necessario modificarlo, a seguito di variazioni della gamma delle prestazioni indispensabili razionalmente individuate. In tal caso, l'impresa reitera la procedura di cui ai commi 2 e seguenti.

Laddove esistano intese ed accordi collettivi relativi all'individuazione dei lavoratori da inserire nel piano dei servizi gli stessi saranno oggetto di riesame e modifica consensuale entro 30 giorni.

B) Ai fini della predisposizione del piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, i criteri di individuazione dei lavoratori da adibire alle prestazioni stesse sono i seguenti:

a) ordine alfabetico per categorie omogenee di lavoratori professionalmente idonei a svolgere i compiti e le mansioni inerenti alle prestazioni da erogare;

b) individuazione prioritaria dei lavoratori che, nella rotazione secondo l'ordine alfabetico, non sono stati utilizzati in precedenti astensioni, a partire dalla data di applicazione del presente Codice di regolamentazione.

Non sono inseriti nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, di cui al comma precedente, i lavoratori o in riposo o in ferie qualora l'astensione dal lavoro coincida con i giorni predetti. In occasione dello sciopero successivo, tali lavoratori sono i primi ad essere inseriti, qualora in servizio, nel piano predetto.

Non sono inseriti, altresì, nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, i rappresentanti della Rsu, ovvero, in mancanza, delle Rsa e/o delle Oo.Ss. proclamanti lo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche del servizio e delle tutele di cui all'art. 9. L'impresa rende noti tempestivamente, tramite comunicato da affiggere nei luoghi di lavoro, i nominativi dei preposti aziendali o dei loro

sostituti incaricati di dare attuazione agli adempimenti del presente Codice di regolamentazione.

I preposti aziendali o i loro sostituti provvedono ad affiggere nei luoghi di lavoro l'elenco del personale inserito nel piano delle prestazioni indispensabili almeno 5 giorni di calendario prima dello sciopero, con indicazione dei nominativi del personale stesso e i compiti specifici relativi alla copertura delle prestazioni di cui all'art. 7.

Qualora alla data dello sciopero i lavoratori indicati nel piano dei servizi risultino assenti per malattia o infortunio, l'impresa procederà a chiamare i dipendenti immediatamente successivi in elenco, dandone tempestiva comunicazione agli interessati.

L'impresa dà tempestiva comunicazione alla RSU o, in mancanza, alle RSA, degli adempimenti di cui ai tre commi precedenti, consegnando altresì alle stesse copia dell'elenco del personale inserito nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili.

#### Art. 9

##### *Tutela degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi*

Il personale di cui al precedente art. 8 garantisce la sicurezza degli utenti, quella dei lavoratori nonché la salvaguardia dell'integrità degli impianti, dei macchinari e dei mezzi.

#### Art. 10

##### *Astensione collettiva dal lavoro straordinario*

Ai sensi e per gli effetti della delibera n. 98/776 adottata dalla Commissione di Garanzia il 19/11/1998, le norme della presente regolamentazione si applicano anche in caso di astensione collettiva dal lavoro straordinario, fatta eccezione per quelle relative alla durata (art. 3) la quale, in ogni caso, non può essere superiore a 9 giorni consecutivi per ogni singola astensione collettiva dal lavoro straordinario.

#### Art. 11

##### *Campo di applicazione*

Il presente Codice di regolamentazione si applica ai lavoratori delle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi, indipendentemente dalla forma giuridica. Il Codice predetto, relativamente all'erogazione delle prestazioni indispensabili e all'individuazione dei lavoratori che debbono garantirle, attua quanto richiesto dalla legge n. 146/90.

#### Art. 12

##### *Salvaguardia delle prestazioni indispensabili in atto*

Le prestazioni indispensabili ulteriori rispetto a quanto previsto dall'art. 7 già garantite, determinate dalla specificità e dalle esigenze del territorio, possono essere erogate alla stregua dei limiti previsti dall'art. 13, primo comma, lettera a), legge n. 146/90 come modificata dalla legge n. 83/2000.

#### Art. 13

##### *Norme sanzionatorie*

In ottemperanza all'art. 4, co. 1, della legge n. 146/90, ai lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione di quanto previsto dal presente Codice di regolamentazione che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni indispensabili, non la assicurino, sono applicate le sanzioni disciplinari di cui al vigente Ccnl, proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto e di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso, fatti salvi i provvedimenti di competenza della Commissione di Garanzia di cui agli artt. 4 e succ.

*Allegato*

*PROCEDURA DI RAFFREDDAMENTO E DI CONCILIAZIONE DELLE  
CONTROVERSIE COLLETTIVE, IN ATTUAZIONE DELL'ART. 2,  
COMMA 2, DELLA LEGGE N. 146/90.*

*Art. 1*

Fermo restando che l'interpretazione delle norme del c.c.n.l. e degli accordi nazionali è di competenza esclusiva delle parti nazionali stipulanti secondo le modalità specificate dal c.c.n.l. medesimo, le controversie collettive – con esclusione di quelle relative ai provvedimenti disciplinari – sono soggette alla seguente procedura di raffreddamento e conciliazione, finalizzata alla prevenzione e/o alla composizione dei conflitti.

*Art. 2**A) Livello aziendale*

La titolarità dell'iniziativa di attivare, a livello aziendale, la presente procedura, è riservata alla RSU, o, in mancanza, alle RSA, costituite nell'ambito delle Oo.Ss. firmatarie del contratto collettivo applicato aziendalmente, cui sia stato conferito specifico mandato.

La richiesta di esame della questione che è causa della controversia collettiva è formulata dalla RSU o, in mancanza, dalle predette RSA, tramite la presentazione alla Direzione Aziendale, di apposita domanda che deve contenere l'indicazione dei motivi della controversia collettiva e/o della norma del c.c.n.l. o dell'accordo collettivo nazionale o aziendale in ordine alla quale si intende proporre reclamo.

Entro 2 giorni dalla data di ricevimento della domanda, la Direzione Aziendale convoca la RSU o, in mancanza, le RSA per l'esame di cui al comma precedente.

Questa fase dovrà essere ultimata entro cinque giorni successivi al primo incontro con la redazione di uno specifico verbale che, in caso di mancato accordo, sarà rimesso in copia al superiore livello territoriale.

*B) Livello territoriale*

Entro 2 giorni dalla data del ricevimento del verbale di mancato accordo in sede aziendale, i rappresentanti dell'Associazione Datoriale convocano le competenti strutture territoriali delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato aziendalmente per l'esame della questione che è causa della controversia collettiva.

Tale fase dovrà terminare entro 2 giorni successivi al primo incontro con la redazione di uno specifico verbale che, in caso di mancato accordo, sarà rimesso in copia al superiore livello nazionale.

*C) Livello nazionale*

Entro 5 giorni dalla data di ricevimento del verbale di mancato accordo in sede territoriale, l'Associazione Datoriale convoca le competenti Oo.Ss. nazionali di categoria per l'esame della questione che è causa della controversia collettiva.

Tale fase è ultimata entro i 7 giorni successivi al primo incontro, con la redazione di uno specifico verbale conclusivo dell'intera procedura.

*Art. 3*

Al fine di garantire la continuità del servizio, l'attivazione della procedura sospende le iniziative delle parti eventualmente adottate. Analogamente, fino alla conclusione della presente procedura, i lavoratori iscritti non possono adire l'autorità giudiziaria sulla questione oggetto della controversia nè da parte dei competenti livelli sindacali si possono proclamare agitazioni di qualsiasi tipo e da parte aziendale non viene data attuazione alle questioni oggetto della controversia medesima.

*Art. 4*

Qualora il soggetto competente per livello a promuovere la convocazione non vi ottemperi rispettivamente nei termini di cui all'art. 2, lettera A), lettera B), lettera C), la presente procedura è ultimata. Conseguentemente, a partire dal giorno seguente la scadenza del termine relativo, la disposizione di cui all'art. 3 cessa di trovare applicazione.



*Art. 5*

I soggetti competenti per livello a svolgere l'esame della questione che è causa della controversia collettiva hanno comunque facoltà, in coerenza con il fine di cui all'art. 1, di prorogarne, per iscritto, di comune accordo, il relativo termine di durata.

*Art. 6*

Ognuno dei soggetti competenti a svolgere l'esame della questione che è causa della controversia collettiva a livello territoriale ha altresì facoltà di non esperire il superiore livello, dandone comunicazione alle Organizzazioni nazionali datoriali e sindacali. In tal caso, la presente procedura è ultimata, e, conseguentemente, a partire dal giorno seguente la data di conclusione dell'esame della predetta questione, la disposizione di cui all'art. 3 cessa di trovare applicazione.

*Art. 7*

Le Parti si danno atto di aver adempiuto a quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 146/90 in merito alla definizione della procedura contrattuale di raffreddamento e di conciliazione delle controversie collettive, la quale deve essere osservata in ogni caso da tutte le parti interessate.

*Art. 8*

Fatte salve le disposizioni degli Accordi Interconfederali relativi alle procedure di rinnovo del c.c.n.l. nei casi di controversia collettiva di competenza delle oo.ss. nazionali la procedura di raffreddamento e conciliazione, da seguire ai sensi dell'art. 2 comma 2 della legge n. 146/90, è la seguente:

1) entro 5 giorni dal ricevimento della richiesta di incontro formulata dalle oo.ss. nazionali, le associazioni nazionali datoriali convocano le relative segreterie per l'esame della questione che è causa della controversia collettiva.

2) Questa fase si esaurisce entro i 7 giorni successivi al primo incontro.

3) Qualora le parti non convengano di prorogarne i termini di durata, la procedura è ultimata.

4) Qualora il soggetto competente a promuovere la convocazione non vi ottemperi nei termini suddetti la presente procedura è da considerarsi ultimata.

5) Per l'intera durata della procedura, resta fermo quanto previsto dal precedente art. 3.

**Provvisoria regolamentazione circolazione e sicurezza stradale  
(Delibera n. 01/112 del 4.10.2001)**

**LA COMMISSIONE**

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

**PREMESSO**

1. che il settore del soccorso e della sicurezza stradale rientra nel campo di applicazione della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, in relazione ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla sicurezza e alla libertà di circolazione (v. i principi espressi con delibere del 16 luglio 1992, 23 luglio 1998, 10 dicembre 1998, 16 dicembre 1999);

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero nel servizio del soccorso meccanico sulla rete autostradale è contenuta nella proposta formulata dalla Commissione con delibera del 19 marzo 1998, adottata in seguito alla disdetta dell'accordo stipulato dalle parti sociali in data 4 agosto 1992;

3. che, inoltre, la regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore della sicurezza stradale è contenuta in un codice di autoregolamentazione allegato al c.c.n.l. del 16 febbraio 2000, il quale non è mai stato valutato idoneo dalla Commissione;

4. che in seguito all'entrata in vigore della legge n. 83/2000, con la quale sono state introdotte modifiche e integrazioni alla legge n. 146/1990, si è resa necessaria la revisione delle previgenti discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero;

5. che in data 26 luglio 2001 la Commissione ha aperto la procedura ex art. 13, comma 1, lett.a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, notificando alle parti interessate la delibera n. 01/97;

6. che sono decorsi i quindici giorni che la legge assegna alle parti per l'invio di osservazioni e che durante tale periodo sono pervenute alla Commissione le osservazioni formulate dalle parti sociali (Federreti, Aiscat, Europ Assistance Vai, Aci Global, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Fisast-Cisas, Federazione Intercategoriale Sindacati Autonomi Settore Trasporti) e dalle organizzazioni degli utenti (Cittadinanzattiva, Adoc);

7. che sono state svolte le audizioni previste dalla legge al fine di verificare la perdurante indisponibilità delle parti a raggiungere l'accordo (v. le audizioni svolte in data 13 e 20 settembre 2001);

8. che all'audizione del 20 settembre 2001 ha partecipato anche il Capo dell'Ispettorato Generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

#### CONSIDERATO

1. che, a partire dalla fine di ottobre 2000, la Commissione ha ripetutamente sollecitato le parti a procedere alla definizione di regole negoziate conformi a quanto disposto dalla nuova disciplina legale;

2. che le audizioni delle parti sociali hanno consentito alla Commissione di verificare che non sussiste, anche a causa della complessità e articolazione del settore, una concreta possibilità di raggiungere in tempi brevi un accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e sulle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 (v. le audizioni svolte in data 8 marzo e 27 giugno 2001);

3. che, ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000, l'adeguamento della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del soccorso e della sicurezza stradale sinora vigente è divenuta ormai improrogabile, anche in considerazione delle trasformazioni intervenute nel settore in conseguenza del venir meno del regime di monopolio della Società Aci 116 (ora Aci Global);

4. che, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la suddetta disciplina deve predisporre un insieme di regole che tutelino, nel loro contenuto essenziale, i diritti degli utenti costituzionalmente garantiti;

5. che dall'analisi delle osservazioni scritte inviate alla Commissione e delle argomentazioni espresse da tutte le parti sociali durante le audizioni di cui in premessa sono state tratte indicazioni utili che consentono una revisione della proposta, così come formulata nella delibera n. 01/97 del 26 luglio 2001;

6. che, in particolare, meritano di essere riformulate le clausole della proposta relative:

A) alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, essendo meritevole di considerazione l'esigenza avanzata dai rappresentanti delle aziende in ordine all'introduzione di una seconda fase obbligatoria delle procedure stesse e in ragione della necessità di conformarsi alle regole procedurali già presenti in altri settori dei servizi pubblici essenziali, in virtù di disciplina contrattuale o di regolamentazione provvisoria;

B) alla durata massima degli scioperi, sembrando opportuno mantenere una diversità di regole tra gli addetti al servizio del soccorso meccanico e gli addetti alle attività connesse con la sicurezza, in ragione delle precedenti discipline collettive;

C) alle prestazioni indispensabili, a fronte delle posizioni espresse dalle parti sociali in ordine all'attività di coordinamento e informazione, al soccorso sanitario e al presidio dei varchi di accesso e di uscita dall'autostrada;

D) al personale addetto all'erogazione delle prestazioni indispensabili, tenuto conto della richiesta avanzata dalle organizzazioni sindacali di stabilire criteri adeguati per l'individuazione del personale comandato, da riferire all'insieme di addetti alle sole attività connesse con la sicurezza degli utenti;

E) all'informazione all'utenza, alla luce delle diverse posizioni espresse dalle parti e della richiesta avanzata da alcune organizzazioni degli utenti di apprestare maggiori garanzie per gli utenti;

## FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett.a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente:

Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nel settore del soccorso e della sicurezza sulla rete autostradale.

## Art. 1

*Ambito soggettivo di applicazione*

Le disposizioni di cui alla presente regolamentazione si applicano nei confronti di tutti i soggetti che a qualunque titolo sono coinvolti nell'erogazione del servizio di soccorso meccanico e delle prestazioni connesse con la sicurezza degli utenti sulla rete autostradale.

## Art. 2

*Ambito oggettivo di applicazione*

La presente regolamentazione si applica:

a) per quanto concerne il servizio di soccorso meccanico, alle ipotesi di veicolo fermo, per avaria, incidente, o altra situazione di pericolo, sulle carreggiate, sulle rampe, sugli svincoli, sulle corsie di emergenza, nonché nelle aree di servizio o di parcheggio;

b) per quanto concerne le prestazioni connesse con la sicurezza, alle ipotesi di soccorso sanitario, nonché agli interventi tesi alla salvaguardia e al ripristino delle condizioni di sicurezza della viabilità

## Art. 3

*Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

Le procedure di raffreddamento in caso di rinnovo del contratto nazionale e del contratto aziendale sono regolate dai contratti collettivi nazionali di categoria vigenti, ove applicabili, fermo restando quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

L'organizzazione sindacale che promuove uno stato di agitazione deve avanzare richiesta motivata di incontro all'azienda, che entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta procede alla formale convocazione.

Decorsi 5 giorni lavorativi dalla formale convocazione, ove non sia stato raggiunto un accordo, la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

Se l'azienda non convoca l'organizzazione sindacale richiedente, decorsi 5 giorni lavorativi dalla richiesta di incontro, la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

L'attivazione della procedura sopra regolata, non produce alcun effetto ai fini della titolarità negoziale dell'organizzazione sindacale partecipante alla procedura stessa.

A seguito dell'esaurimento con esito negativo della prima fase della procedura, questa prosegue con un tentativo di conciliazione da esperirsi in sede negoziale di livello superiore nei termini convenuti dalle parti. In caso di mancato accordo su questi ultimi si applicano le medesime regole previste per la prima fase della procedura.

Resta ferma la facoltà di esperire il tentativo di conciliazione nella sede amministrativa.

Durante le procedure di cui sopra, le parti si astengono da iniziative unilaterali.

## Art. 4

*Preavviso e requisiti della proclamazione*

La proclamazione deve avere ad oggetto una singola astensione dal lavoro e deve essere comunicata ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, almeno 10 giorni prima dell'effettuazione dello sciopero, con l'indicazione della data, della durata, delle

motivazioni e dell'ambito aziendale o territoriale dello stesso. La proclamazione deve, altresì, precisare se si tratta del primo sciopero o di astensione successiva alla prima nell'ambito della stessa vertenza.

In caso di proclamazioni di sciopero per turni deve essere indicato l'orario di inizio e l'orario finale dell'astensione per ciascun turno di servizio.

#### Art. 5

##### *Durata*

Per il personale addetto al servizio di soccorso meccanico, il primo sciopero di ogni vertenza non può superare le 24 ore. Le astensioni dal lavoro successiva alla prima e relative alla stessa vertenza non possono superare le 48 ore.

Per il personale autostradale addetto alla sicurezza, il primo sciopero di ogni vertenza non può superare le 4 ore per ciascun turno di lavoro. Le astensioni dal lavoro successive alla prima e relative alla stessa vertenza non possono superare l'intera giornata lavorativa.

Le astensioni dal lavoro devono svolgersi in un unico periodo di durata continuativa.

#### Art. 6

##### *Intervallo tra azioni di sciopero*

Tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo – anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi, le quali incidano sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza – deve intercorrere un intervallo di almeno 3 giorni.

#### Art. 7

##### *Franchigie ed esclusioni*

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

- dal 18 dicembre al 7 gennaio;
  - dal giovedì precedente la Pasqua fino al giovedì successivo;
  - dal 24 aprile al 2 maggio;
  - dal 27 giugno al 4 luglio;
  - dal 27 luglio al 3 settembre;
  - dal 30 ottobre al 5 novembre;
  - dal terzo giorno precedente al terzo giorno successivo le consultazioni elettorali politiche nazionali, europee, referendarie nazionali, nonché le consultazioni elettorali regionali e amministrative che riguardino un insieme di Regioni, Province e Comuni con popolazione complessiva superiore al 20% della popolazione nazionale;
  - dal giorno precedente al giorno successivo le elezioni politiche suppletive, o le elezioni regionali ed amministrative parziali;
- Il giorno iniziale e quello finale dei periodi suindicati sono compresi nella franchigia.

#### Art. 8

##### *Sospensione o revoca*

La revoca, la sospensione o il rinvio spontanei dello sciopero proclamato devono avvenire non meno di 5 giorni prima della data prevista per lo sciopero. A norma dell'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il superamento di tale limite è consentito quando sia stato raggiunto un accordo tra le parti, ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di garanzia o dell'autorità competente alla precettazione ai sensi dell'art. 8 della stessa legge.

Della sospensione o revoca di ciascuna astensione deve essere data comunicazione nelle stesse forme previste dall'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, per le informazioni all'utenza delle proclamazioni di scioperi.

Gli scioperi proclamati, o in corso di effettuazione, saranno immediatamente sospesi in caso di avvenimenti di particolare gravità, di calamità naturali e di stati di emergenza dichiarati tali dalla Protezione Civile.

#### Art. 9

##### *Prestazioni indispensabili*

Si considerano prestazioni indispensabili, da garantire 24 ore su 24 (o per il minor tempo corrispondente alla normale durata delle prestazioni erogate) per tutte le giornate dell'anno in caso di sciopero quelle relative:

a) soccorso meccanico:

a.1) al funzionamento delle Centrali Operative, al fine di assicurare in modo continuativo la ricezione e lo smistamento delle chiamate di soccorso;

a.2) al funzionamento dei Centri di Soccorso Autostradale, in modo da garantire nel minore tempo possibile la rimozione del veicolo ogni qual volta sia da soccorrere un veicolo fermo, per avaria o incidente, sulla carreggiata, sulle rampe, sugli svincoli, sulla corsia di emergenza, nonché in aree di servizio o di parcheggio;

b) sicurezza:

b.1) alla viabilità, in modo da garantire le condizioni di sicurezza del traffico, assicurando altresì gli opportuni interventi in caso di incidente o di altro evento;

b.2) al centro radio informativo, in modo da garantire continuamente la ricezione e lo smistamento delle chiamate, nonché il collegamento tra tutti i soggetti interessati, affinché siano assicurati gli interventi necessari alla sicurezza dell'utenza e al soccorso sanitario;

b.3) al funzionamento degli impianti, al fine di assicurare l'effettuazione degli interventi e delle attività di cui ai precedenti punti b.1) e b.2);

b.4) alle attività di informazione sulla sicurezza relativamente all'intera rete autostradale.

#### Art. 10

##### *Personale tenuto all'erogazione delle prestazioni indispensabili*

a) Per quanto concerne il soccorso meccanico, le prestazioni indispensabili saranno assicurate attraverso l'impiego di contingenti minimi di personale e di una dotazione minima di carri di soccorso, idoneamente dislocati in numero congruo per garantire la tempestività del soccorso, tenuto conto dei volumi di traffico delle tratte autostradali interessate, delle caratteristiche del tracciato, delle distanze dagli accessi, delle condizioni atmosferiche tipiche della zona, delle statistiche degli interventi e degli incidenti verificatisi negli anni precedenti e di altre particolari situazioni.

Gli Enti concedenti le autorizzazioni all'espletamento del servizio di soccorso stradale dovranno stabilire negli atti di concessione, conformemente alle eventuali Direttive impartite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'obbligo delle organizzazioni autorizzate di specificare i contingenti minimi al fine di assicurare le prestazioni indispensabili di cui al precedente punto 9), nonché i tempi massimi nei quali dovrà essere effettuato l'intervento di soccorso. Copia degli atti di concessione deve essere inviata alla Commissione.

b) Per quanto concerne la sicurezza, le prestazioni indispensabili saranno assicurate attraverso la predisposizione di appositi presidi, a tal fine costituiti con l'impiego di contingenti minimi di personale comandato – la cui consistenza deve essere comunque idonea a garantire la tempestività dell'intervento – ovvero, e sempre che le prestazioni da erogare lo consentano, di personale reperibile.

I contingenti minimi di personale da impiegare per l'erogazione delle prestazioni indispensabili sono determinati in un piano predisposto dalle singole aziende, sentite le organizzazioni sindacali.

In caso di dissenso tra le parti in ordine alla predeterminazione in via generale dei contingenti di cui al precedente comma, l'azienda dovrà provvedere all'individuazione dei contingenti almeno



5 giorni prima dell'inizio dell'astensione. In tal caso, la consistenza dei contingenti deve essere commisurata agli standard medi del personale ordinariamente impiegato per lo svolgimento delle sole attività connesse con la sicurezza degli utenti nelle giornate omologhe delle quattro settimane precedenti l'astensione.

#### Art. 11

##### *Astensioni dal lavoro straordinario e altre forme di azione sindacale*

La presente disciplina si applica ad ogni forma di azione sindacale, comunque denominata, comportante una riduzione del servizio tale da determinare un pregiudizio per i diritti degli utenti.

#### Art. 12

##### *Informazione all'utenza*

Le aziende devono comunicare agli utenti, nelle forme di legge, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, il momento iniziale e finale dell'astensione ed i servizi minimi che saranno garantiti.

Le aziende dovranno altresì informare l'utenza dell'astensione attraverso i canali radiotelevisivi che quotidianamente forniscono informazioni sulla circolazione autostradale, nonché attraverso l'utilizzo dei portali a messaggio variabile, ove esistenti.

#### DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla Fise, alla Federreti, all'Anas, all'Aiscat, all'Acì Global, a Europ Assistance Vai, alle organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Fisast-Cisas, Federazione Intercategoriale Sindacati Autonomi Settore Trasporti, Ugl Trasporti, Sla-Cisal, Fast-Confsal.

#### DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della Regolamentazione provvisoria e degli estremi della presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

#### **Proposta di regolamentazione farmacie private (Delibera n. 02/153 del 25.7.2002)**

#### LA COMMISSIONE

su proposta del Prof. Prosperetti, nel proc. nn. pos. 8187 e 9573, ha adottato, all'unanimità, la seguente delibera.

#### PREMESSO

1. 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 ad inserire nella convenzione farmaceutica nazionale di cui al D.P.R. 8 luglio 1998, n. 371 una disciplina (ritenuta non esaustiva dalla stessa Federfarma) contenente la regolamentazione dell'azione dei titolari di farmacia che si astengono dall'erogazione del servizio farmaceutico convenzionato;

2. che già 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;

3. che la Commissione con successiva delibera del 16.9.1999 ha sottolineato che come affermato dalla Corte Costituzionale sia pure a proposito di altra categoria professionale (vedansi ad esempio le sentenze n. 114/94 e 171/1996), i diritti costituzionalmente protetti di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, possono venire lesi non soltanto da un uso pregiudizievole del diritto di sciopero propriamente inteso, ma anche da altri e diversi comportamenti, individuali o collettivi, quand'anche esplicazione del diritto di associazione, ove tali comportamenti si svolgano in contrasto con l'effettivo godimento dell'insieme dei valori costituzionali essenziali individuati dal citato art. 1 L. n. 146/90;

4. che 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, FisascatT-Cisl, e Uilucs-Uil il 31.3.1992 valido per le farmacie municipalizzate e che è necessario stabilire una regolamentazione dello sciopero anche per le farmacie private più volte auspicata dalla Commissione;

5. che in data 12 dicembre 2000 la Federfarma si 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;

6. che 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:

a. 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;

b. previsione di una durata non superiore a 15 giorni di astensione per la forma diretta di pagamento;

c. introduzione di una clausola in cui si specifica che non potranno essere proclamati scioperi in coincidenza con le astensioni dal lavoro delle farmacie comunali;

d. previsione dell'inclusione di tutti i farmaci c.d. salvavita nell'elenco dei farmaci da garantire in assistenza diretta;

7. che 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;

8. che, pertanto, la Commissione ha dato incarico ad un esperto (il Dott. Nello Martini) di individuare i farmaci di cui bisogna ritenere l'essenzialità in regime di convenzione;

#### CONSIDERATO

1. che ai sensi dell'art. 2 bis della legge n. 146/90 come modificata dalla legge 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 contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, della legge medesima;

2. che in base agli artt.2, comma 2, della legge n. 83/2000 e 2 bis della legge n. 146/90, come

modificata dalla legge 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 legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, delibera la provvisoria regolamentazione;

3. che nella propria delibera del 4 maggio 2000 00/169, la Commissione ha ribadito che, trascorso inutilmente il menzionato periodo transitorio di sei mesi (scaduto il 26 ottobre 2000) entro il quale le categorie interessate dovevano sottoporre alla Commissione codici di autoregolamentazione per la valutazione di idoneità, la stessa Commissione ha l'obbligo di emanare una provvisoria regolamentazione; e che successivamente la Commissione ha più volte invitato la Federfarma all'adozione di un codice di autoregolamentazione ma che ancora non è stato adottato;

4. che 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;

5. che la tipologia di protesta più ricorrente da parte delle farmacie private consiste nell'interruzione della distribuzione dei farmaci in regime di convenzione;

6. che 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;

7. che ad avviso della Commissione 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;

8. che 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.;

9. che pertanto alla suddetta elencazione la Commissione è pervenuta su indicazione del Dott. Nello Martini, Direttore Generale valutazione medicinali e farmacovigilanza del Ministero della Salute, che ha previsto una lista di farmaci garantiti corrispondente a circa il 30% della spesa nazionale, come risulta dallo specifico studio condotto dal suddetto esperto agli atti della Commissione;

10. che 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 antidepressivi (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 inclusa nella lista dei farmaci garantiti per le cronicità sono stati inoltre selezionati secondo il loro costo, sicché 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 (tetracicline, penicilline, chinolonici, macrolidi, sulfamidici) offrono una risposta terapeutica esaustiva poste dalle patologie infettive di interesse extraospedaliero;

11. che 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 prescri-

zione 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.

#### DISPONE

l'apertura della procedura ex art. 13, comma 1, lett. a), l.n.146/90 come modificata dalla legge n. 83/2000;

#### FORMULA

La seguente proposta 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*

a) Si considerano indispensabili ai fini della tutela della salute e della sicurezza della persona le attività di dispensazione 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.

b) 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 legge n. 83/2000, l'azione di sciopero 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.

c) Sarà, comunque, garantita dalle farmacie private di assistenza diretta per il servizio sanitario nazionale, limitatamente ad una confezione per ricetta dei medicinali di cui all'art. seguente.

d) 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*

a) 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.

b) 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.

c) In caso di sciopero gli ospedali sono tenuti ad erogare tutti i farmaci contenuti nell'allegato 2 del D.M. 22.12.2000 pubblicato nella G.U. del 10.1.2001.

d) La predette elencazione dei farmaci, comunque contenuta nel prontuario terapeutico del S.S.N., 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 dello Sciopero*

a) In caso di astensione collettiva dovrà essere rispettato un termine legale minimo di preavviso non inferiore a 10 giorni.

b) lo sciopero 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.

c) l'astensione della forma diretta di pagamento non potrà superare la durata di 15 giorni.

d) gli scioperi di durata inferiore alla giornata lavorativa si svolgeranno in un unico periodo di ore continuative non superiore alle 8 ore.

## Art. 4

*Intervallo e revoca degli scioperi*

a) Tra una azione di sciopero e la proclamazione della successiva dovrà essere assicurato un intervallo minimo di almeno sette giorni.

b) La revoca o la sospensione dello sciopero deve essere comunicata agli organi di stampa ed all'utenza almeno 48 ore prima della data dello sciopero stesso.

## 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*

Lo sciopero non sarà proclamato nei seguenti periodi:

1. dal 20 dicembre al 6 gennaio;
2. nella settimana che precede e quella che segue le festività pasquali;
3. dal 10 al 20 agosto;
4. nei cinque giorni che precedono e che seguono le consultazioni elettorali europee, nazionali, referendarie, regionali, provinciali e comunali per i rispettivi ambiti territoriali ;
5. nelle giornate di festività locali;
6. in caso di coincidenza con le astensioni delle farmacie municipalizzate;
7. gli scioperi 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;

## AVVERTE

che in caso di mancata pronuncia la Commissione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. a), terzo periodo della legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000 adotterà con propria delibera la provvisoria regolamentazione la quale sarà vincolante ai sensi dell'art. 2, comma 3, L. n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000;

che come previsto dalla legge n. 146/90, 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 legge n. 146/90 come modificata dalla legge n. 83/2000;

## DISPONE

la notifica della presente delibera ai presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Sanità, alla Federfarma, concedendo alle parti predette ex art. 13, comma 1, lett.a), il termine di 15 giorni dalla notifica per esprimere osservazioni e deduzioni sulla proposta medesima e la notifica alle Organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ed individuate nell'elenco di cui alla legge n. 30 luglio 1998, n. 281 invitandoli a pronunciarsi sulla presente proposta entro il termine di 15 giorni dalla notifica.



## Allegato 1

### Farmaci da erogare in caso di sciopero delle farmacie convenzionate

<b>CATEGORIA TERAPEUTICHE</b>	
<b>PRINCIPI ATTIVI</b>	
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	Labetalolo Metoprololo Nadololo Nebivololo Propranololo Sotalolo Timololo
B01AB - EPARINE NON FRAZIONATE Eparina Calcica Eparina Sodica	C08 - CALCIO ANTAGONISTI Amlodipina Diltiazem Felodipina Gallopamile Isradipina Lacidipina Lercanidipina Manidipina Nicardipina Nifedipina Nisoldipina Nitrendipina Verapamile
B01AC - ANTIPIASTRINICI Ticlopidina	
C01B - ANTIARITMICI Amiodarone Chinidina Disopiramide Flecainide Mexiletina Propafenone	C09AA - ACE-INIBITORI NON IN ASSOCIAZIONE Benazeprile Captoprile Cilazapril Delapril Enalapril Fosinopril Lisinopril Moexipril Perindopril Quinapril Ramipril Spirapril Trandolapril Zofenopril
C01D - ANTIANGINOSI Isosorbide Dinitrato Isosorbide Mononitrato Nitroglicerina Pentaeritritile Tetranitrato	
C02 - ANTIADRENERGICI CENTRALI Clonidina Doxazosin Terazosina Urapidi	C09CA - SARTANI NON IN ASSOCIAZIONE Candesartan Cilexetil Eprosartan Irbesartan Losartan Telmisartan Valsartan
C03 - DIURETICI Butizide + Potassio Canrenoato Canrenone Etozolina Furosemide Furosemide + Spironolattone Indapamide Metolazone Piretanide Potassio Canrenoato	H02 - CORTICOSTEROIDI SISTEMICI Betametasone Fluocortolone Idrocortisone Metilprednisolone Triamcinolone Acetonide
C07A - BETABLOCCANTI NON IN ASSOCIAZIONE Acebutololo Atenololo Betaxololo Bisoprololo Carvedilolo Celiprololo Indenololo	H03 - TIROIDEI E ANTITIROIDEI Tiamazolo
	J01A - TETRACICLINE Minociclina

J01C -	PENICELLINE Amoxicillina Amoxicillina + Acido Clavulanico Ampicillina Ampicillina + Sulbactam Bacampicillina Flucloxacillina Piperacillina Piperacillina + Tazobactam Ticarcillina + Acido Clavulanico	Melfalan Mercaptopurina Metotrexato Procabazina Tamoxifene Tegafur Tioguanina Toremifene Tretinoina
J01F -	MACROLIDI E LINCOSAMIDI Azitromicina Claritromicina Clindamicina Eritromicina Etilsuccinato Fluritromicina Josamicina Lincomicina Midecamicina Miocamicina Rokitamicina Roxitromicina Spiramicina	N02A - ANALGESICI OPPIACEI Buprenorfina Morfina Cloridrato Morfina Solfato
J01G -	AMINOGLICOSIDI Amikacina Netilmicina Tobramicina	N03 - ANTIEPILETTICI Carbamazepina Etosuccimide Felbamato Gabapentina Lamotrigina Levetiracetam Tiagabina Topiramato Valproato di Magnesio Valproato di Sodio Valpromide Vigabatrin
J01M -	CHINOLONICI Acido Nalidixico Acido Pipemidico Acido Piromidico Cinoxacina Ciprofloxacina Enoxacina Levofloxacina Lomefloxacina Moxifloxacina Norfloxacina Ofloxacina Pefloxacina Rufloxacina	N04 - ANTIPARKINSON Apomorfina Cloridrato Biperidene Bornaprina Bromocriptina Levodopa Levodopa + Benserazide Levodopa + Carbidopa Lisuride Pergolide Pramipexolo Ropinirolo Tolcapone
L -	ANTINEOCLASTICI E IMMUNOMODULATORI Aminoglutetimide Anastrozolo Bicalutamide Busulfano Ciclofosfamide Ciclosporina Clorambucile Estramustina Exemestane Flutamide Formestano Idarubicina Idroxicarbamide Letrozolo Medrossiprogesterone Megestrola	R03 - ANTIASMATICI Acido Cromoglicico Aminofillina Bamifillina Beclometasone Budesonide Clenbuterolo Fenoterolo Flunisolide Fluticasone Formoterolo Ipratropio Bromuro Nedocromil Ossitropio Bromuro Procaterolo Reproterolo Salbutamolo Salmeterolo Teofillina Terbutalina

**Accordi settore Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario del 18.6.2001  
(Delibera n. 01/161 del 20.12.2001)**

Art. 1

*Premesse*

Le premesse formano parte integrante ed essenziale del presente accordo.

Art. 2

*Diritto di sciopero*

Come sancito dall'art. 40 della Costituzione, il diritto di sciopero costituisce un diritto garantito, il cui esercizio è disciplinato dalle leggi n. 146 del 12 giugno 1990 e n. 83 dell' 11 aprile 2000.

Art. 3

*Ambito di applicazione*

Il presente accordo trova applicazione nel settore dei Consorzi di bonifica, enti consortili simili di diritto pubblico, Consorzi di miglioramento fondiario, di irrigazione, idraulici di scolo e loro raggruppamento comunque denominati.

Art. 4

*Titolarità*

La titolarità a proclamare, sospendere o revocare gli scioperi è, singolarmente o congiuntamente, delle strutture nazionali, regionali e provinciali unitamente a quelle aziendali delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie del presente accordo.

Art. 5

*Tentativo preventivo di conciliazione e procedura di raffreddamento*

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della L. 12 giugno 1990, n. 146, prima della proclamazione dello sciopero le parti stipulanti, nelle rispettive sedi di competenza, esperiscono un tentativo preventivo di conciliazione in applicazione della allegata procedura di raffreddamento e di conciliazione.

Art. 6

*Proclamazione e preavviso*

Esperito infruttuosamente il tentativo di conciliazione previsto dal precedente art. 5, i lavoratori potranno esercitare il diritto di sciopero.

L'effettuazione di ogni singola astensione dal lavoro è preceduta da una specifica proclamazione scritta, contenente le motivazioni dello sciopero, l'indicazione della data e dell'ora di inizio e termine dell'astensione nonché l'indicazione dell'estensione territoriale della stessa.

La proclamazione scritta è trasmessa, a cura del competente livello sindacale, con un preavviso di almeno 10 giorni rispetto alla data di effettuazione dello sciopero, sia al Consorzio sia all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8 della legge n. 146 del 12 giugno 1990.

In caso di sciopero nazionale, la comunicazione scritta è fatta pervenire dalle Organizzazioni sindacali allo S.E.A.T.O. che provvede a trasmetterla ai Consorzi. In tal caso, le Organizzazioni sindacali sono tenute ad osservare un preavviso di almeno 15 giorni.

Art. 7

*Durata dello sciopero*

Lo sciopero non può avere durata superiore ad un'intera giornata di lavoro.

Le azioni di sciopero non possono essere effettuate nei giorni precedenti o successivi alle giornate non lavorative o festive.

Gli scioperi di durata inferiore alla giornata lavorativa si svolgeranno per un periodo di ore continuativo.

Tra l'effettuazione di uno sciopero e proclamazione del successivo dovrà essere assicurato un intervallo di almeno 3 giorni.

Non è consentito lo sciopero ad oltranza.

Non sono ammesse forme anomale di lotta quali lo sciopero a scacchiera, la non collaborazione, l'ostruzionismo, ecc..

#### Art. 8

##### *Revoche e sospensioni*

La R.S.U. o, in mancanza, le R.S.A. aderenti alle Organizzazioni sindacali dei lavoratori firmitarie del presente accordo cureranno che le revoche o le sospensioni di scioperi già proclamati siano comunicate tempestivamente per scritto ai Consorzi.

La comunicazione della revoca o della sospensione dello sciopero deve essere data per scritto ai Consorzi almeno 6 giorni prima della data fissata per l'effettuazione dello sciopero.

In caso di avvenimenti di particolare gravità tali da richiedere l'immediata ripresa del servizio nonché in caso di calamità naturali, gli scioperi dichiarati o in corso di effettuazione sono immediatamente sospesi con decisione assunta dalle stesse strutture sindacali che li hanno proclamati o con i provvedimenti dell'autorità competente.

#### Art. 9

##### *Adempimenti dei Consorzi e normalizzazione del servizio*

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 6, della legge n. 146 del 12 giugno 1990, i Consorzi, almeno 5 giorni prima dell'inizio dell'astensione dal lavoro, provvedono a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, in relazione alla proclamazione sindacale di cui al precedente art. 6, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione integrale degli stessi.

I Consorzi hanno altresì l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni o i rinvii degli scioperi proclamati, le relative motivazioni nonché le cause di insorgenza dei conflitti.

Le inadempienze di cui ai commi 1 e 2 sono sanzionate a norma dell'art. 4, commi 4 e seguenti, della legge n. 146 del 12 giugno 1990.

Al fine di permettere ai Consorzi di garantire e rendere nota all'utenza la pronta riattivazione del servizio, al termine dello sciopero, i dipendenti sono tenuti a rispettare i tempi e le modalità della ripresa del servizio, così come indicati nella proclamazione dello sciopero. Conseguentemente, non devono essere assunte iniziative che pregiudichino tale ripresa e i dipendenti devono assicurare, secondo le norme del c.c.n.l., la disponibilità adeguata a consentire la pronta normalizzazione del servizio.

#### Art. 10

##### *Individuazione delle prestazioni indispensabili*

Si considerano prestazioni indispensabili, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 146 del 12 giugno 1990:

- 1) per l'attività di scolo, difesa del suolo e salvaguardia dell'ambiente:
  - l'esercizio dei macchinari e degli impianti per lo scolo delle acque e lo svolgimento di quelle attività di competenza dei Consorzi indispensabili alla difesa del suolo ed alla salvaguardia dell'ambiente; la custodia degli impianti di sollevamento nonché gli interventi necessari in caso di emergenza del sistema idraulico conseguenti ad eventi meteorologici od eventi imprevedibili che impediscono la funzionalità degli impianti medesimi,
- 2) per l'attività di irrigazione:
  - l'esercizio di tutti gli impianti ed i manufatti per l'adduzione delle acque che permetta la captabilità dell'acqua a cura degli utenti;
- 3) per l'attività di fornitura di acqua per uso idropotabile e presidi dei relativi impianti comprese le dighe:
  - l'esercizio dei macchinari ed impianti e la custodia delle dighe.

## Art. 11

*Individuazione dei lavoratori da inserire  
nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili*

A) Le prestazioni indispensabili, di cui al precedente art. 10, saranno garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa effettuazione.

Il Consorzio predispose il piano dei servizi delle prestazioni indispensabili come sopra individuate, e le relative quote di personale, in attuazione di quanto stabilito al precedente comma, entro 90 giorni dalla valutazione di idoneità del presente codice da parte della Commissione di garanzia.

Il piano, sottoposto all'esame preventivo delle RSA o RSU per la valutazione della rispondenza ai contenuti del presente accordo, resta valido fino a quanto non si renda necessario modificarlo. In tal caso, il Consorzio reitera la procedura di cui ai commi 2 e seguenti.

Laddove esistano intese ed accordi collettivi relativi alla individuazione dei lavoratori da inserire nel piano dei servizi, gli stessi saranno oggetto di riesame e modifica consensuale entro 30 giorni.

B) Ai fini della predisposizione del piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, i criteri di individuazione dei lavoratori da adibire alle prestazioni stesse sono i seguenti:

a) ordine alfabetico a rotazione per categorie omogenee di lavoratori professionalmente idonei a svolgere i compiti e le mansioni inerenti alle prestazioni da erogare;

b) individuazione prioritaria dei lavoratori che, nella rotazione secondo l'ordine alfabetico, non sono stati utilizzati in precedenti astensioni, a partire dalla data di applicazione del presente codice di regolamentazione.

Non sono inseriti nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, di cui al comma precedente, i lavoratori in ferie o in riposo compensativo settimanale qualora l'astensione dal lavoro coincida con i giorni predetti. In occasione dello sciopero successivo, tali lavoratori sono i primi ad essere inseriti, qualora in servizio, nel piano predetto.

Non sono inseriti, altresì, nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili i rappresentanti della R.S.U. o, in mancanza, delle R.S.A. e/o delle Organizzazioni sindacali proclamanti lo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche del servizio e delle tutele di cui all'art. 12.

Il Consorzio rende noti tempestivamente, tramite comunicato da affiggere nei luoghi di lavoro, i nominativi dei preposti aziendali o dei loro sostituti incaricati di dare attuazione agli adempimenti del presente codice di regolamentazione.

I preposti aziendali o i loro sostituti provvedono ad affiggere nei luoghi di lavoro l'elenco del personale inserito nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili almeno 5 giorni di calendario prima dello sciopero, con indicazione dei nominativi del personale stesso e dei compiti specifici relativi alla copertura delle prestazioni di cui all'art. 10.

Qualora, alla data dello sciopero, i lavoratori indicati nel piano dei servizi risultino assenti per malattia o infortunio, il Consorzio procederà a chiamare i dipendenti immediatamente successivi in elenco, dandone tempestiva comunicazione agli interessati.

Il Consorzio dà tempestiva comunicazione alla R.S.U. o, in mancanza, alle R.S.A., degli adempimenti di cui ai tre commi precedenti, consegnando altresì alle stesse copia dell'elenco del personale inserito nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili.

## Art. 12

*Tutela degli utenti, dei lavoratori degli impianti e dei mezzi*

Il personale di cui al precedente art. 11 garantisce la sicurezza degli utenti, quella dei lavoratori nonché la salvaguardia dell'integrità degli impianti, dei macchinari e dei mezzi.

## Art. 13

*Astensione collettiva dal lavoro straordinario*

Ai sensi e per gli effetti della delibera n. 98/776 adottata dalla Commissione di garanzia il 19/11/1998, le norme della presente regolamentazione si applicano anche in caso di astensione collettiva dal lavoro straordinario, fatta eccezione per quelle relative alla durata (art. 7) la quale, in ogni caso, non può essere superiore a 9 giorni consecutivi per ogni singola astensione collettiva dal lavoro straordinario.



## Art. 14

*Norme sanzionatorie*

In ottemperanza all'art. 4, comma 1, della legge n. 146 del 12 giugno 1990, ai lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione di quanto previsto dal presente codice di regolamentazione o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni indispensabili, non la assicurino, sono applicate le sanzioni disciplinari, di cui al vigente c.c.n.l., proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto e di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso, fatti salvi i provvedimenti di competenza della Commissione di garanzia di cui agli artt. 4 e seguenti della legge n. 146 del 12 giugno 1990, come modificato dall'art. 3 della legge n. 83 dell'11 aprile 2000.

## Art. 15

*Decorrenza e durata*

Il presente accordo entrerà in vigore dopo che la Commissione di garanzia sull'attuazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali avrà espresso il giudizio di idoneità prescritto dalla legge.

L'accordo ha carattere sperimentale e verrà riesaminato, a richiesta di una delle parti stipulanti, dopo quattro anni di vigenza.

Nel caso in cui non venga inoltrata, almeno sei mesi prima della scadenza, la richiesta di riesame di cui al precedente comma, l'efficacia del presente accordo è prorogata automaticamente di altri quattro anni.

**Codice di autoregolamentazione Associazione Magistrati della Corte dei Conti del 24.5.2002 (Delibera n. 02/105 del 6.06.2002)**

## Art. 1

Il diritto dell'Associazione magistrati della Corte dei conti di proclamare l'astensione totale o parziale dei magistrati dalle proprie funzioni è esercitato nei limiti e alle condizioni appresso indicate.

## Art. 2

La partecipazione alla astensione e alle altre ipotesi di limitazione dell'attività giurisdizionale e di controllo proclamata dall'Associazione è rimessa alla libera adesione di ciascun magistrato contabile.

## Art. 3

La proclamazione di cui all'articolo 1 deve essere comunicata per iscritto almeno dieci giorni prima dell'inizio dell'astensione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministro per la Funzione Pubblica con l'indicazione della relativa motivazione. Della proclamazione in questione va data comunicazione, altresì, e nel rispetto delle medesime modalità, al Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti.

La revoca dell'astensione potrà avvenire almeno cinque giorni prima della data prevista per l'astensione stessa, salvo il caso che l'Associazione magistrati della Corte dei conti sia convocata dalla Commissione di Garanzia per l'attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In caso di revoca anticipata dalle astensioni l'Associazione magistrati della Corte dei conti ne darà immediata comunicazione alle autorità di cui al comma 1°.

## Art. 4

L'astensione totale dalle attività non può superare quattro udienze e camere di consiglio, relativamente al settore della giurisdizione, ovvero quattro adunanze, relativamente al settore del controllo, per ciascun magistrato. In nessun caso può protrarsi oltre la durata temporale massima di giorni cinque.

Non potrà essere proclamato un nuovo periodo di astensione se non saranno trascorsi almeno trenta giorni dalla conclusione del precedente periodo di astensione.

## Art. 5

Non potranno essere oggetto di astensione, per il versante della giurisdizione, i provvedimenti cautelari, per il versante del controllo, i provvedimenti da sottoporre a riscontro in via preventiva per i quali verrebbero a scadenza i relativi termini perentori di cui all'art. 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994 n. 20; per il versante della Procura, gli atti di citazione la cui omessa emissione porterebbe al mancato rispetto del termine perentorio di cui all'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994 n. 19.

## Art. 6

L'Associazione magistrati della Corte dei conti, prima della proclamazione dell'astensione, assicurerà la propria disponibilità alla composizione dei conflitti mediante l'adozione di procedure conciliative o di raffreddamento presso la Commissione di Garanzia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la Funzione Pubblica.

**Codice di autoregolamentazione Unione Nazionale Giudici di Pace - integrazione del 20.3.2002 (Delibera n. 02/95 del 23.5.2002)**

## Art. 1

Il diritto dell'Unione Nazionale dei Giudici di Pace di proclamare l'astensione totale o parziale dalle udienze e dalle attività amministrative connesse presso il comparto degli Uffici del Giudice di Pace è esercitato nei limiti e alle condizioni appresso indicati.

## Art. 2

La partecipazione alla astensione e alle altre ipotesi di limitazione dell'attività giudiziaria e amministrativa proclamata dall'Unione Nazionale dei Giudici di Pace è rimessa alla libera adesione di ciascun Giudice di pace.

## Art. 3

La proclamazione di cui all'articolo 1 deve essere comunicata per iscritto almeno dieci giorni prima dell'inizio dell'astensione ai Presidenti delle Corti d'Appello e al Ministro di Grazia e Giustizia, con l'indicazione della relativa motivazione.

La revoca dall'astensione potrà avvenire almeno cinque giorni prima della data prevista per l'astensione, salvo il caso che l'Unione Nazionale dei Giudici di Pace sia convocata dalla Commissione di Garanzia per l'attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, dal Ministro della Giustizia, dal CMS o da altre autorità competenti.

In caso di revoca anticipata dalle astensioni l'Unione Nazionale Giudici di Pace ne darà immediata comunicazione alle autorità di cui al 1° comma anche ai fini della divulgazione tramite la RAI, la stampa e le reti radiotelevisive di maggiore diffusione.

## Art. 4

L'astensione totale dalle attività giudiziarie non può superare 15 giorni.

Non potrà essere proclamato un nuovo periodo di astensione se non sono trascorsi almeno 10 giorni dalla conclusione del precedente periodo di astensione.

## Art. 5

L'astensione parziale dalle udienze che assicuri l'effettuazione di almeno una udienza settimanale non può superare quattro settimane consecutive.

Non potrà essere proclamato un nuovo periodo di astensione parziale di cui al primo comma se non sono trascorsi almeno 10 giorni dalla conclusione del precedente periodo di astensione.

## Art. 6

Non possono essere proclamate astensioni:

a) per i periodi immediatamente precedenti e successivi alla sospensione dell'attività giudiziar-

ria. In questi casi l'astensione può iniziare non prima di una settimana dalla ripresa dell'attività giudiziaria e non può terminare oltre la settimana prima dell'inizio della sospensione dell'attività giudiziaria.

b) nei cinque giorni che precedono e nei cinque giorni che seguono le consultazioni elettorali europee nazionali e referendarie nazionali, nonché le elezioni amministrative che interessino almeno il 30% dell'elettorato;

c) nei cinque giorni che precedono e nei cinque giorni che seguono le consultazioni elettorali e referendarie regionali e provinciali per i rispettivi ambiti territoriali;

d) nei giorni dal 23 dicembre al 3 gennaio;

e) nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua al Martedì successivo;

f) nei giorni dal 31 ottobre al 3 novembre.

#### Art. 7

L'Unione Nazionale dei giudici di pace, prima della proclamazione delle astensioni, assicurerà la propria disponibilità alla composizione dei conflitti mediante l'adozione di procedure conciliative o di raffreddamento presso la Commissione di Garanzia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri o presso il Ministro delegato e, nel caso di vertenze locali distrettuali o regionali, presso le Prefetture della sede distrettuale o regionale interessata.

#### Art. 81

Le astensioni previste dal presente codice saranno sospese per la trattazione delle cause civili, penali ed in materia di sanzioni amministrative in presenza delle seguenti condizioni:

a) nelle cause civili ordinarie riguardanti i rapporti tra proprietari e detentori di immobili adibiti a civile abitazione in materia di immissione di fumo o calore, esalazioni, rumori, scuotimenti e simili propagazioni che superino la normale tollerabilità, ove si configuri un pericolo per la salute del legittimato all'azione e per tutti i casi in cui dalla sospensione dall'attività giudiziaria o amministrativa possa derivare un pericolo per la sicurezza, la salute e la incolumità dei cittadini;

b) nelle cause di opposizione delle sanzioni amministrative in cui il trasgressore o il responsabile abbia chiesto la sospensione del provvedimento opposto, quando possa apparire fondata la domanda e grave ed irreparabile il pregiudizio addotto;

c) nei procedimenti in materia penale:

– quando l'astensione venga a cadere nei dieci giorni entro i quali il giudice deve fissare la nuova udienza per la decisione del tipo di sanzione da infliggere all'imputato ai sensi dell'art. 33, 3° comma del d. l.vo n. 274 del 2000;

– quando per i reati di particolare tenuità ed in assenza di opposizione, l'ulteriore corso del procedimento possa arrecare pregiudizio alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta a indagini o dell'imputato;

– quando l'astensione comporti un apprezzabile ritardo nei provvedimenti del giudice nel corso delle indagini o nella definizione dei processi riguardanti i reati di cui all'articolo 186 e 187 del decreto legislativo 30.4.1992, n. 285 (guida sotto l'influenza dell'alcool o sotto l'influenza di sostanze stupefacenti o psicotrope)".

#### Art. 9

*[Il presente codice sarà integrato al momento dell'entrata in vigore delle leggi che attribuiscono la competenza penale ai giudici di pace].*

---

<sup>1</sup> Il presente articolo è stato integrato con successivo atto dell'UNIGIPA del 20 marzo 2002, valutato idoneo con Delibera n. 02/95 del 23.05.2002

**Proposta di regolamentazione degli Avvocati  
(Delibera n. 02/94 del 23.5.2002)**

LA COMMISSIONE

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

PREMESSO

1. che un primo “codice di autoregolamentazione dello stato di agitazione dell’Avvocatura”, deliberato in data 19.1.1996 dall’Organismo Unitario dell’Avvocatura Italiana, e trasmesso alla Commissione con nota del 3.4.1996, venne valutato non idoneo con delibera n. 231/5.1 dell’11.7.1996;

2. che neppure un successivo “codice di autoregolamentazione delle astensioni forensi dalle attività giudiziarie”, approvato congiuntamente dalle Giunte dell’Organismo Unitario dell’Avvocatura Italiana e dell’Unione delle Camere Penali Italiane il 6.6.1997, inviato alla Commissione in data 11.6.1997, ottenne un giudizio di idoneità da parte della Commissione, la quale invece, con delibera n. 97/447 del 12.6.1997, ebbe ad invitare le associazioni in parola a “rivederlo ed integrarlo” alla luce delle osservazioni critiche contenute nella delibera medesima;

3. che, infine, in data 23.10.2000, le associazioni di cui al “considerato” che precede hanno ritrasmesso alla Commissione ulteriore copia del predetto codice di autoregolamentazione del 6.6.1997, integrato il 30.3.2000;

4. che le “revisioni ed integrazioni” di cui al rammentato invito della Commissione – relative, in particolare, al contenuto delle prestazioni indispensabili – non sono, tuttavia, state compiute, ed anzi, a tale proposito, il testo inviato alla Commissione il 23.10.2000 è simile, nella sua sostanza, a quello risalente al 6.6.1997;

5. che l’art. 2 della legge n. 83/2000 fissa un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, decorsi i quali, qualora i codici di autoregolamentazione non siano stati ancora adottati, la Commissione di garanzia, compiuta la procedura rammentata nel “considerato” n. 7, “delibera – come già si è detto – la provvisoria regolamentazione”;

6. che, tuttavia, da tempo il termine di cui al punto che precede, fissato dalla legge per l’emanazione dei codici di autoregolamentazione del lavoro autonomo, ivi compreso quello professionale, ovvero per il loro adeguamento alla legge di riforma, è scaduto, senza che la Commissione abbia ricevuto notizie ufficiali in ordine, per lo meno, a tale adeguamento;

7. che, di conseguenza, per accertare se sussista una concreta possibilità di adozione di un codice di autoregolamentazione, la Commissione ha convocato l’Organismo Unitario dell’Avvocatura Italiana e l’Unione delle Camere Penali Italiane, già autori congiunti del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997 (*supra*, “considerati” n. 2, 3 e 4), con l’esplicita avvertenza che, in caso di mancata autoregolamentazione, la Commissione avrebbe comunque provveduto, con propria delibera, ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. a), alla formulazione di una proposta – come richiede la legge – “sull’insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerarsi indispensabili”, e, se del caso, ad una provvisoria regolamentazione (delibera n. 02/78 del 2.5.2002);

8. che l’audizione in parola si è svolta il 22.5.2002, con esito interlocutorio, registrandosi però una sostanziale e favorevole convergenza di opinioni, tra i rappresentanti presenti delle menzionate organizzazioni, sulla necessità, per lo meno, di integrare il testo del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997 con una predeterminazione di durata delle singole astensioni collettive ispirata a criteri di progressività, nonché con la previsione, in caso di reiterazione della protesta, di una ragionevole distanza di tempo; con la previsione, altresì, dell’obbligo di indicare le motivazioni della protesta stessa; con una accurata regolamentazione della comunicazione dell’astensione collettiva; e, soprattutto, con una più completa regolamentazione delle prestazioni indispensabili, da salvaguardare anche durante i periodi di astensione;

## CONSIDERATO

1. che la L. n. 146/1990, all'art. 1, comma 1, lett. *a*), individua "l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione", come un servizio pubblico essenziale rientrante nel campo di applicazione della legge medesima;

2. che la Corte costituzionale, con sentenza n. 171/1996, ha riaffermato l'esigenza del rispetto, nel caso di astensioni collettive degli avvocati dalle attività giudiziarie e di udienza, di un congruo termine di preavviso e di un ragionevole limite temporale, nonché di strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione;

3. che, pertanto, la Commissione ha ribadito, in parecchie circostanze, la soggezione delle astensioni collettive degli avvocati dalle udienze – quantunque qualificate come esercizio di facoltà ricompresa nel diritto di associazione – almeno ai principi fondamentali della L. n. 146/1990: principi tra i quali non può non ricomprendersi la competenza e quindi il possibile intervento della Commissione stessa;

4. che, successivamente, la L. n. 83/2000, confermando tale interpretazione, ha espressamente incluso, col suo art. 2 (divenuto l'art. 2 *bis* della L. n. 146/1990), nel campo di applicazione della normativa in questione, anche le astensioni collettive dalle prestazioni contrattualmente convenute poste in essere dai professionisti;

5. che il comma 1 del citato art. 2 *bis* della L. n. 146/1990, così come novellata dalla menzionata legge di riforma n. 83/2000, prevede infatti la doverosità, nei casi in esame, del "rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili" di cui all'art. 1 (vedasi, *supra*, il "considerato" n. 1), ed afferma che la Commissione "promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza" del lavoro autonomo, ivi compreso quello prestato dai professionisti, "di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritto della persona costituzionalmente tutelati";

6. che, secondo tale norma, i codici in parola "devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore" a quello, tipico, di dieci giorni, nonché "l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva"; e debbono altresì "assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità" (di contemperamento nell'esercizio di diritti costituzionali e di effettività, anche di fronte all'esercizio del diritto di sciopero, nel loro contenuto essenziale, dei diritti costituzionali della persona) "di cui al comma 2 dell'art. 1";

7. che, sempre ai sensi del comma 1 dell'art. 2 *bis*, "se tali codici mancano o non sono valutati idonei", la Commissione, "sentite le parti interessate nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, lett. *a*)", delibera la provvisoria regolamentazione";

8. che, "in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione", è ancora la Commissione a valutare i comportamenti e ad "adottare le sanzioni" di cui all'art. 4 comma 4;

9. che, a proposito delle prestazioni indispensabili, sono emersi, negli orientamenti seguiti dalla Commissione e anche nell'audizione di cui al "considerato" n. 8, alcuni nodi problematici riguardanti, in particolarissimo modo, la materia del processo penale;

10. che non pochi dubbi ha infatti sollevato, negli orientamenti fino ad ora seguiti dalla Commissione, la lett. *e* dell'art. 4 del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997, dalla quale si desume chiaramente, che l'imputato detenuto possa "non" chiedere espressamente "che sia celebrata l'udienza" (ove lo chieda, invece, lo stesso codice non consente la possibilità dell'astensione vuoi del difensore di fiducia, vuoi di quello d'ufficio); analoghi dubbi sono stati sollevati anche riguardo alla lett. *b* dello stesso art. 4;



11. che, ad un primo esame, non sembrerebbe invero riscontrarsi, nella lett. *e* di quell'art. 4, quella *ratio* fondamentale di non sacrificare in alcun caso il bene supremo della libertà personale, che ispira, ad es., le lett. *c* e *d* del medesimo art. 4;

12. che, più in specifico, la previsione in parola si pone, presa a se stante, e al di fuori di un più ampio contesto interpretativo, in letterale contrasto con quanto dispone l'art. 1, lett. *a*, della stessa L. 146/1990 (non riformata, sul punto, dalla L. 83/2000), che ha inteso garantire il servizio essenziale dell'amministrazione della giustizia "con particolare riferimento ai processi con imputati detenuti";

13. che, in effetti, il codice di autoregolamentazione adottato in data 16 giugno 2001 dalla Associazione nazionale magistrati (valutato idoneo con delibera n. 01/100 del 13 settembre 2001) riprende testualmente, senza differenziazione alcuna, il disposto di legge;

14. che, tuttavia, non può trarsi, a tale proposito, un meccanico parallelismo con quanto si legge nel codice di autoregolamentazione della magistratura ordinaria, stante il ben diverso rapporto che intercorre tra l'imputato ed il suo difensore: rapporto fiduciario di inequivocabile fonte contrattuale, ed al quale – per quanto svolto all'interno d'un ordinamento professionale che ne regola inderogabilmente le più tipiche ed esclusive modalità di esercizio (rappresentanza, assistenza, difesa in giudizio e diretta collaborazione con il giudice nel corso del processo)- viene comunemente attribuito carattere personale ed infungibile;

15. che, nella previsione in parola, può invece esser colto e sottolineato l'aspetto di una scelta, da parte dell'imputato detenuto (il quale può sempre chiedere che il processo si faccia subito anche in caso di astensione collettiva degli avvocati dall'udienza), in cui si estrinseca una particolare modalità di esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato medesimo, qualitativamente non dissimile dal significato che rivestono altre facoltà processuali espressamente previste dalla legge, quali, ad es., la facoltà di rinuncia all'impugnazione della sentenza di condanna a pena detentiva immediatamente eseguibile (art. 589 c.p.p.), ovvero la mancata proposizione della richiesta di riesame di provvedimenti che dispongono misure coercitive (art. 309 c.p.p.), o, ancora, su un piano più generale, la stessa mancata richiesta dell'imputato "che si proceda in assenza del difensore impedito" (art. 420 *ter*, comma 5, c.p.p., nel testo innovato dalla legge 479/1999);

16. che, in effetti, si tratta, nel caso, come in quelli contemplati dalla stessa legge, rammentati nel "considerato" che precede, di un'ipotesi nella quale l'imputato sceglie, benché detenuto, di non attivare la possibilità contingente di difesa offertagli dal momento processuale, determinando allora la scelta stessa, come unica conseguenza pratica, un mero differimento dell'opportunità di esercizio del diritto di difesa;

17. che possa richiamarsi, al riguardo, anche l'insegnamento che si legge nella sentenza n. 0125/1979 della Corte costituzionale, là ove si afferma che, se "l'imputato non può rinunciare ai diritti inviolabili dei quali è titolare, né può disporre delle garanzie che gli derivano dalle norme costituzionali", egli può, ciò non di meno, "astenersi dal compiere concrete e contingenti attività difensive intese a far valere quei diritti, senza che, per altro, da suo questo suo atteggiamento possa dedursi una rinuncia ad essi, alla possibilità cioè di farli valere in un momento successivo del procedimento, o, comunque, anche dopo la conclusione di esso, nei modi e salve le preclusioni che fossero stabilite dalla legge processuale in termini costituzionalmente corretti";

18. che la fattispecie in esame è del tutto indifferente rispetto ai termini massimi di custodia cautelare (art. 304 c.p.p.), e che la sospensione dei detti termini che ne deriva determina altresì, (almeno) per gli imputati detenuti, la sospensione anche del decorso della prescrizione del reato, a norma dell'art. 159, comma 1, c.p.;

19. che anzi, a tale ultimo proposito, va rilevato come le Sez. unite penali della Corte di cassazione (11 gennaio 2002, imp. Cremonese) abbiano recentemente enunciato il principio di diritto secondo il quale l'art. 159, comma 1, c.p. deve essere addirittura interpretato nel senso che "la sospensione o il rinvio del procedimento o del dibattimento hanno effetti sospensivi della prescrizione, anche

se l'imputato non è detenuto, in ogni caso in cui siano disposti per impedimento dell'imputato o del suo difensore, salvo quando siano disposti per esigenze di acquisizione della prova o in seguito al riconoscimento di un termine a difesa" (e la giurisprudenza prevalente riconosce che il c.d. "sciopero" degli avvocati costituisce legittimo impedimento del difensore che abbia tempestivamente comunicato la sua adesione all'astensione proclamata dalle associazioni di categoria: Cass., sez. IV, pen, 5 aprile 1996, imp. Chillocchi);

20. che, in conclusione, dai citati indirizzi giurisprudenziali emerge una linea che conforta pienamente la tesi, i cui punti salienti in termini costituzionali sono i seguenti:

1) il diritto di difesa è irrinunciabile in via di principio

2) altro è la rinuncia, cioè la spoliazione della titolarità del diritto, e altro è "il rifiuto di (*id est*, nel nostro caso, la rinuncia ad) acconsentire al compimento di determinate attività difensive", che riguarda le modalità di esercizio del diritto e che non può comportare "preclusione assoluta allo svolgimento di altre ulteriori" (vedasi ancora la citata sentenza n. 0125/1979 della Corte costituzionale);

3) la facoltà attribuita all'imputato detenuto di acconsentire a che il proprio difensore si astenga dalle udienze in ragione di un'adesione all'astensione proclamata dalle associazioni rappresentative della categoria professionale degli avvocati può rientrare nel concetto esposto *sub* 2), a condizione di rispettare i limiti cui la stessa giurisprudenza dianzi citata fa riferimento. Laddove infatti l'astensione si protraesse oltre la singola udienza, o poche e consecutive al massimo, e prima ancora non si prevedessero limiti alla proclamazione e all'effettuazione delle astensioni, verrebbe violato il canone di ragionevolezza, con la conseguenza che il carattere irrinunciabile del diritto di difesa verrebbe svuotato del proprio significato;

21. che, in effetti, la facoltà di scelta dell'imputato in stato di detenzione, se investe direttamente, considerata a sé stante, soltanto il tema delle modalità di esercizio del diritto alla difesa, non esclude che, di fatto pur se indirettamente, la stessa garanzia della libertà personale (sancita, anzitutto, non per il difensore, ma per il difeso: art. 24 Cost.) possa venir concretamente incisa dalle proteste collettive degli avvocati, specie ove questa sia protratta nel tempo o ripetuta;

22. che, di conseguenza, lo scopo del contemperamento tra diritti costituzionali (nel caso: quello alla difesa ed alla libertà personale da un lato, e quello, d'altro lato, che si manifesta nella libertà di coalizione degli avvocati, da cui discende il loro diritto di astensione collettiva dalle udienze: Corte cost. n. 171/1976), scopo in cui si rinviene la stessa ragion d'essere dell'operato della Commissione di garanzia, debba indurre a predeterminare, come si è detto, talune modalità di esercizio della facoltà dell'imputato detenuto (modalità per altro conformi al generale canone di ragionevolezza) di non chiedere la celebrazione dell'udienza;

23. che tali limiti, nella fattispecie, vadano individuati tanto nella stessa ricorrenza di tutti i requisiti derivanti dalla legge o dal codice di autoregolamentazione che rendono legittima l'astensione *de qua*, quanto sul piano temporale;

24. che, pertanto, la facoltà dell'imputato detenuto, di cui si parla, possa essere consentita solo per un tempo limitato – che la Commissione stima pari a non più di tre udienze consecutive – e, in ogni caso, soltanto, complessivamente, per una volta nel corso di astensioni collettive dalle udienze ritualmente proclamate dagli organi a ciò abilitati dal codice di autoregolamentazione e riferite, in via esclusiva o prevalente, alla medesima motivazione;

25. che, conclusivamente, la Commissione è ormai, allo stato, in grado di formulare la proposta prevista dall'art. 13, comma 1, lett. a) della legge, riprendendo in parte significativa lo stesso codice di autoregolamentazione, più volte citato, del 6.6.1997, ma rivedendone ed integrandone alcune disposizioni;

26. che la Commissione non ritiene infatti di scostarsi significativamente dal testo di cui al "considerato" che precede, pur rilevandovi talune anomalie che esso presenta (ad es., la previsione di doveri di informazione a carico di soggetti che non intendano aderire all'astensione, doveri che in realtà si risolvono in richiami ai canoni di correttezza professionale propri dell'ordinamento deontologico forense);

27. che, con riferimento ai casi in cui le organizzazioni proclamanti non sono tenute al rispetto del termine di preavviso, la formula “astensioni proclamate in difesa .... delle garanzie essenziali del processo” va intesa come ricompresa nelle ipotesi che immediatamente la precedono (“difesa dell’ordine costituzionale” e reazione a “gravi attentati ai diritti fondamentali del cittadini”);

28. che deve essere, comunque, ricompresa, nell’ambito delle prestazioni essenziali, con riferimento ai processi civili, la garanzia dei procedimenti ex art. 28 L. n. 300/1970, per quanto attiene alla loro fase di cognizione sommaria, e di quelli aventi ad oggetto licenziamenti individuali e collettivi e trasferimenti;

29. che pertanto, quanto sopra premesso e ritenuto, la Commissione intende formulare – ai sensi di quanto dispongono l’art. 2 bis, comma 1 e l’art. 13, comma 1, lett. a) della L. n. 146/1990, così come novellata dalla L. n. 83/2000, nonché ai sensi dell’art. 2, comma 2, di quest’ultima – la seguente proposta sull’insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili, avvertendo le associazioni interessate che esse “devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro quindici giorni dalla notifica” della stessa proposta, e che, in caso di mancata loro pronuncia, la Commissione, seguita la procedura prevista dal mentovato art. 13, comma 1, lett. a) della legge vigente, adoterà con propria delibera la prevista regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di contenimento, “comunicandola – come recita la norma citata – alle parti interessate, che sono tenute ad osservarla, agli effetti dell’art. 2, comma 3 (della legge stessa) fino al raggiungimento”, nel caso, di un codice di autoregolamentazione valutato idoneo:

#### Proposta di regolamentazione dell’astensione collettiva degli avvocati dell’attività giudiziaria

##### Articolo 1

1. La presente normativa disciplina le modalità dell’astensione collettiva degli avvocati dall’attività giudiziaria, di seguito denominata “astensione”, al fine di garantire il godimento dei diritti della persona, la libertà e la dignità dell’avvocatura, nonché il diritto di azione e di difesa tutelato dall’art. 24 della Costituzione e di assicurare le prestazioni indispensabili di cui ai successivi art. 4 e 5.

##### Articolo 2

1. L’astensione è proclamata con congruo preavviso di almeno dieci giorni prima dell’inizio della stessa e con l’indicazione delle specifiche motivazioni e della sua durata, al fine di consentire ai titolari degli uffici giudiziari di predisporre le misure che si possano rendere necessarie.

2. Della proclamazione e della specifica motivazione dell’astensione è data immediata notizia al Presidente della Corte d’Appello e ai Presidenti degli uffici giudiziari civili, penali, amministrativi e tributari interessati, nonché – anche quando l’astensione riguardi un singolo distretto o circondario – al Ministro della Giustizia ed agli altri Ministri eventualmente competenti. I soggetti sindacali proclamanti sono inoltre tenuti a darne pubblica comunicazione, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell’inizio dell’astensione.

3. Non dovrà essere dato alcun preavviso allorché l’astensione venga proclamata in difesa dell’ordine costituzionale ovvero per gravi attentati ai diritti fondamentali dei cittadini e alle garanzie essenziali del processo.

4. L’astensione, anche in caso di successive proclamazioni da parte del medesimo o di altro soggetto sindacale, non può protrarsi nel medesimo ambito per cui è proclamata per oltre trenta giorni consecutivi ovvero calcolati nell’arco di un trimestre. Superato tale termine, una nuova astensione riguardante il medesimo ambito di riferimento è consentita, quale che sia il soggetto sindacale proclamante, e qualora sia riferita, in misura esclusiva o prevalente, alla medesima motivazione, per la stessa durata massima, soltanto decorsi ulteriori novanta giorni. In ogni caso, la prima astensione, quale ne sia la motivazione, non può eccedere sette giorni. Tali limitazioni non si applicano nei casi in cui è prevista la proclamazione dell’astensione senza preavviso.

## Articolo 3

1. Nel processo civile, amministrativo e tributario, se taluna delle parti costituite che non stanno in giudizio personalmente non compare nell'udienza fissata durante lo svolgimento dell'astensione, le parti o una di esse potranno chiedere al giudice di fissare una nuova udienza immediatamente successiva allo scadere dell'astensione.

2. Nell'ambito del procedimento penale, il difensore che non intende aderire alla astensione proclamata deve comunicare prontamente tale sua decisione all'autorità procedente ed agli altri difensori costituiti.

3. Nel processo civile, amministrativo e tributario, l'avvocato che non aderisca alla astensione deve informare preventivamente gli altri difensori costituiti o di cui conosca la presenza nel processo e, ove questi aderiscano alla astensione, è tenuto a non compiere atti pregiudizievoli per le altre parti in causa.

4. Per le udienze che possono celebrarsi anche in assenza del difensore, questi, qualora intenda astenersi, deve darne comunicazione all'autorità procedente.

5. Il diritto di astensione può essere esercitato in ogni stato e grado del processo sia dal difensore di fiducia che da quello di ufficio.

## Articolo 4

1. L'astensione non è consentita nella materia penale in riferimento:

*a)* alle udienze di convalida dell'arresto e del fermo, a quelle afferenti misure cautelari, agli interrogatori ex art. 294 del codice di procedura penale, all'incidente probatorio, al giudizio direttissimo e al compimento degli atti urgenti di cui all'articolo 467 del codice di procedura penale, nonché ai procedimenti e processi concernenti reati la cui prescrizione maturi durante il periodo di astensione, ovvero, se pendenti nella fase delle indagini preliminari, entro 360 giorni, se pendenti in grado di merito, entro 180 giorni, se pendenti nel giudizio di legittimità, entro 90 giorni;

*b)* nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, ove l'imputato chieda espressamente, analogamente a quanto previsto dall'art. 420 *ter* comma 5 (introdotto dalla L. n. 479/1999) del codice di procedura penale, che si proceda malgrado l'astensione del difensore. In tal caso il difensore, di fiducia o d'ufficio, non si considera legittimamente impedito ed ha l'obbligo di non astenersi.

2. Tuttavia, anche quando l'imputato sottoposto a custodia cautelare o a detenzione non formuli l'espressa richiesta di cui al comma 1, lett. *b)*, l'astensione sarà consentita, se riferita in via esclusiva o prevalente alla stessa motivazione, per non più di tre udienze consecutive per ogni grado del giudizio e, in ogni caso, soltanto per una volta nel corso di ciascuna astensione ritualmente proclamata.

## Articolo 5

1. L'astensione non è consentita, in riferimento alla materia civile, nei procedimenti relativi:

*a)* a provvedimenti cautelari, allo stato e alla capacità delle persone, ad alimenti, alla comparizione personale dei coniugi in sede di separazione o di divorzio e all'affidamento di minori;

*b)* alla repressione della condotta antisindacale, nella fase di cognizione sommaria prevista dall'art. 28 della L. n. 300/1970, ed ai procedimenti aventi ad oggetto licenziamenti individuali o collettivi ovvero trasferimenti, anche ai sensi della normativa di cui al d.lgs. n. 165/2001;

*c)* a controversie per le quali è stata dichiarata l'urgenza ai sensi dell'art. 92, comma 2, del r.d. n. 12/1941 e successive modificazioni ed integrazioni;

*d)* alla dichiarazione o alla revoca dei fallimenti;

*e)* alla convalida di sfratto, alla sospensione dell'esecuzione, alla sospensione o revoca dell'esecutorietà di provvedimenti giudiziali.

2. L'astensione non è consentita, in riferimento alla materia amministrativa e tributaria:

*a)* nei procedimenti cautelari e urgenti;

*b)* nei procedimenti relativi a questioni elettorali.

## Articolo 6

1. I comportamenti individuali con i quali si attua l'astensione debbono essere rigorosamente conformi alla deontologia professionale e alle prescrizioni fissate negli atti che l'anno proclamata.

2. Rimane ferma, quanto alle violazioni delle disposizioni concernenti la proclamazione e l'attuazione dell'astensione, oltre a quanto previsto dagli artt. 2 *bis* e 4, comma 4 della L. 146/1990 così come riformulati dalla L. n. 83/2000, anche l'eventuale valutazione dei Consigli dell'Ordine in sede di esercizio dell'azione disciplinare.

#### DISPONE

la trasmissione della presente delibera alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998 n. 281 invitandoli a pronunciarsi sulla presente proposta entro il termine di 15 giorni dalla notifica;

#### AVVERTE

che in caso di mancata pronuncia la Commissione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. *a*), terzo periodo della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, adotterà con propria delibera la provvisoria regolamentazione, la quale sarà vincolante per le parti ai sensi dell'art. 2, comma 3, L. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

#### DISPONE

notifica della presente delibera all'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e all'Unione delle Camere Penali Italiane, concedendo alle parti predette, ex art. 13, comma 1, lett. *a*) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il termine di 15 giorni dalla notifica per esprimere osservazioni e deduzioni sulla proposta ad esse rivolta;

#### DISPONE

altresì, la trasmissione della presente delibera al Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Giustizia.

### **Provvisoria regolamentazione degli Avvocati**

**(Delibera n. 02/137 del 4.7.2002)**

#### LA COMMISSIONE

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

#### PREMESSO

1. che un primo "codice di autoregolamentazione dello stato di agitazione dell'Avvocatura", deliberato in data 19.1.1996 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana, e trasmesso alla Commissione con nota del 3.4.1996, venne valutato non idoneo con delibera n. 231/5.1 dell'11.7.1996;

2. che neppure un successivo "codice di autoregolamentazione delle astensioni forensi dalle attività giudiziarie", approvato congiuntamente dalle Giunte dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e dell'Unione delle Camere Penali Italiane il 6.6.1997, inviato alla Commissione in data 11.6.1997, ottenne un giudizio di idoneità da parte della Commissione, la quale invece, con delibera n. 97/447 del 12.6.1997, ebbe ad invitare le associazioni in parola a "rivederlo ed integrarlo" alla luce delle osservazioni critiche contenute nella delibera medesima;

3. che in data 23.10.2000, le associazioni di cui al "considerato" che precede hanno ritrasmesso alla Commissione ulteriore copia del predetto codice di autoregolamentazione del 6.6.1997, integrato il 30.3.2000;

4. che le "revisioni ed integrazioni" di cui al rammentato invito della Commissione – relative, in particolare, al contenuto delle prestazioni indispensabili – non sono, tuttavia, state compiute, ed anzi, a tale proposito, il testo inviato alla Commissione il 23.10.2000 è simile, nella sua sostanza, a quello risalente al 6.6.1997;



5. che l'art. 2 della legge n. 83/2000 fissa un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, decorsi i quali, qualora i codici di autoregolamentazione non siano stati ancora adottati, la Commissione di garanzia, compiuta la procedura rammentata nel "considerato" n. 7, "delibera la provvisoria regolamentazione";

6. che, tuttavia, il termine di cui al punto che precede, fissato dalla legge per l'emanazione dei codici di autoregolamentazione del lavoro autonomo, ivi compreso quello professionale, ovvero per il loro adeguamento alla legge di riforma, è scaduto, senza che la Commissione abbia ricevuto notizie ufficiali in ordine, per lo meno, a tale adeguamento;

7. che, di conseguenza, per accertare se sussista una concreta possibilità di adozione di un codice di autoregolamentazione, la Commissione ha convocato l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e l'Unione delle Camere Penali Italiane, già autori congiunti del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997 (*supra*, "considerati" n. 2, 3 e 4), con l'esplicita avvertenza che, in caso di mancata autoregolamentazione, la Commissione avrebbe comunque provveduto, con propria delibera, ai sensi e secondo la procedura di cui all'art. 13, comma 1, lett. a), alla formulazione di una proposta – come richiede la legge – "sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerarsi indispensabili", e, se del caso, ad una provvisoria regolamentazione (delibera n. 02/78 del 2.5.2002);

8. che l'audizione in parola si è svolta il 22.5.2000, con esito interlocutorio: registrandosi una favorevole convergenza di opinioni, tra i rappresentanti delle menzionate organizzazioni, sulla necessità, per lo meno, di predeterminare la durata delle singole astensioni collettive ispirandosi a criteri di progressività; di prevedere, in caso di reiterazione della protesta, una ragionevole distanza di tempo; di contemplare l'obbligo di comunicare le motivazioni della protesta stessa, dedicando una accurata regolamentazione alla comunicazione dell'astensione collettiva, e descrivendo altresì una più completa disciplina delle prestazioni indispensabili, da salvaguardare anche durante i periodi di astensione; ma emergendo, al contempo, anche alcune propensioni a riproporre i termini dei problemi sollevati dalle astensioni collettive degli Avvocati dalle udienze in sede politica e parlamentare;

9. che, infine, la Commissione ha formulato, nella seduta del 23.5.2002, ai sensi di quanto dispongono l'art. 2 bis, comma 1, e l'art. 13, comma 1, lett. a) della L. n. 146/1990, così come novelata dalla L. n. 83/2000, nonché ai sensi dell'art. 2, comma 2, di quest'ultima, una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili, avvertendo le associazioni interessate che, in caso di mancata pronuncia da parte loro, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. a), terzo e quarto periodo della legge citata, avrebbe adottato con propria delibera la prevista provvisoria regolamentazione, comunicandola – come recita la norma da ultimo citata – alle parti interessate, "che sono tenute ad osservarla, agli effetti dell'art. 2, comma 3 (della legge stessa) fino al raggiungimento", nel caso, di un codice di autoregolamentazione valutato idoneo;

10. che la proposta in parola è stata notificata all'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana ed all'Unione delle Camere Penali Italiane in data, rispettivamente, del 28 e del 29.5.2002, e comunicata altresì, con nota del 23.5.2002, alle Organizzazioni dei Consumatori e degli Utenti riconosciute ai sensi della legge n. 281/1998;

11. che, con lettera del 31.5.2002, l'Unione Nazionale Consumatori ha espresso parere favorevole, riguardo alla menzionata proposta, "in ordine alle prestazioni minime che saranno prestate in occasione di sciopero";

12. che, invece, l'Unione delle Camere Penali Italiane ha comunicato, con lettera del 24.6.2002, di aver deliberato, "allo stato", "anche per i motivi già espressi durante l'audizione del maggio u.s., di non pronunciarsi sulla proposta medesima e di rinunciare altresì alle audizioni previste dall'art. 13, lett. a) della legge"; mentre, parallelamente, anche l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana, con lettera del 26.6.2002, ha reso noto che il medesimo, "allo stato, non intende modificare il proprio codice di autoregolamentazione, ritenendolo comunque conforme ai principi generali e ritenendo in ogni caso sussistere quelle motivazioni politiche che hanno indotto anche l'Oua a contestare la competenza della Commissione", ribadendo pertanto, anch'esso, di non volersi pronun-

ziare sul merito della proposta ed espressamente rinunciando, esso pure, alle audizioni previste dall'art. 13, lett. a) della legge: aggiungendo, infine, che "la questione deve essere affrontata dal punto di vista politico anche in relazione ai precisi impegni parlamentari assunti a monte dell'approvazione della legge n. 83/2000";

13. che le comunicazioni di cui al "premessò" che precede valgono, con ogni chiarezza, quali espresse dichiarazioni di indisponibilità, ai sensi dell'art. 13, lett. a), terzo periodo della menzionata legge, ad elaborare il richiesto codice di autoregolamentazione o comunque a modificare quello di cui al "premessò" nn. 2, 3 e 4;

14. che, pertanto, sono presenti tutte le condizioni legislativamente previste per l'emanazione di una delibera di provvisoria regolamentazione ai sensi dell'art. 13, lett. a), terzo e quarto periodo, della legge n. 146/1990, come riformulata dalla legge n. 83/2000;

#### CONSIDERATO

1. che la L. n. 146/1990, all'art. 1, comma 1, lett. a), individua "l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione", come un servizio pubblico essenziale rientrante nel campo di applicazione della legge medesima;

2. che la Corte costituzionale, con sentenza n. 171/1996, ha riaffermato l'esigenza del rispetto, nel caso di astensioni collettive degli avvocati dalle attività giudiziarie e di udienza, di un congruo termine di preavviso e di un ragionevole limite temporale, nonché di strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione;

3. che, pertanto, la Commissione ha ribadito, in parecchie circostanze, la soggezione delle astensioni collettive degli avvocati dalle udienze – quantunque qualificate come esercizio di facoltà ricompresa nel diritto di associazione – almeno ai principi fondamentali della L. n. 146/1990: principi tra i quali non può non ricomprendersi la competenza e quindi il possibile intervento della Commissione stessa;

4. che, successivamente, la L. n. 83/2000, confermando tale interpretazione, ha espressamente incluso, col suo art. 2 (diventato l'art. 2 *bis* della L. n. 146/1990), nel campo di applicazione della normativa in questione, anche le astensioni collettive dalle prestazioni contrattualmente convenute poste in essere dai professionisti;

5. che il comma 1 del citato art. 2 *bis* della L. n. 146/1990, così come novellata dalla menzionata legge di riforma n. 83/2000, prevede la doverosità, nei casi in esame, del "rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili" di cui all'art. 1 (vedasi, *supra*, il "considerato" n. 1), ed afferma che la Commissione "promuove l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza" del lavoro autonomo, ivi compreso quello prestato dai professionisti, "di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritto della persona costituzionalmente tutelati";

6. che, secondo tale norma, i codici in parola "devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore" a quello, tipico, di dieci giorni, nonché "l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva"; e debbono altresì "assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità" (di contemperamento nell'esercizio di diritti costituzionali e di effettività, anche di fronte all'esercizio del diritto di sciopero, nel loro contenuto essenziale, dei diritti costituzionali della persona) "di cui al comma 2 dell'art. 1";

7. che, a proposito delle prestazioni indispensabili, sono emersi, negli orientamenti seguiti dalla Commissione e anche nell'audizione di cui al "considerato" n. 8, alcuni nodi problematici riguardanti, in particolarissimo modo, la materia del processo penale;

8. che non pochi dubbi ha infatti sollevato, negli orientamenti fino ad ora seguiti dalla Commissione, la lett. e) dell'art. 4 del codice di autoregolamentazione del 6.6.1997, dalla quale si desume chiaramente, che l'imputato detenuto possa "non" chiedere espressamente "che sia celebrata l'u-

dienza” (ove lo chieda, invece, lo stesso codice non consente la possibilità dell’astensione vuoi del difensore di fiducia, vuoi di quello d’ufficio); analoghi dubbi sono stati sollevato anche riguardo alla lett. *b* dello stesso art. 4;

9. che, ad un primo esame, non sembrerebbe invero riscontrarsi, nella lett. *e*) di quell’art. 4, quella *ratio* fondamentale di non sacrificare in alcun caso il bene supremo della libertà personale, che ispira, ad es., le lett. *c*) e *d*) del medesimo art. 4;

10. che, più in specifico, la previsione in parola si pone, presa a se stante, e al di fuori di un più ampio contesto interpretativo, in letterale contrasto con quanto dispone l’art. 1, lett. *a*), della stessa L. 146/1990 (non riformata, sul punto, dalla L. 83/2000), che ha inteso garantire il servizio essenziale dell’amministrazione della giustizia “con particolare riferimento ai processi con imputati detenuti”;

11. che, in effetti, il codice di autoregolamentazione adottato in data 16 giugno 2001 dalla Associazione nazionale magistrati (valutato idoneo con delibera n. 01/100 del 13 settembre 2001) riprende testualmente, senza differenziazione alcuna, il disposto di legge;

12. che, tuttavia, non può trarsi, a tale proposito, un meccanico parallelismo con quanto si legge nel codice di autoregolamentazione della magistratura ordinaria, stante il ben diverso rapporto che intercorre tra l’imputato ed il suo difensore: rapporto fiduciario di inequivocabile fonte contrattuale, ed al quale -per quanto svolto all’interno d’un ordinamento professionale che ne regola inderogabilmente le più tipiche ed esclusive modalità di esercizio (rappresentanza, assistenza, difesa in giudizio e diretta collaborazione con il giudice nel corso del processo)- viene comunemente attribuito carattere personale ed infungibile;

13. che, nella previsione in parola, può invece esser colto e sottolineato l’aspetto di una scelta, da parte dell’imputato detenuto (il quale può sempre chiedere che il processo si faccia subito anche in caso di astensione collettiva degli avvocati dall’udienza), in cui si estrinseca una particolare modalità di esercizio del diritto di difesa da parte dell’imputato medesimo, qualitativamente non dissimile dal significato che rivestono altre facoltà processuali espressamente previste dalla legge, quali, ad es., la facoltà di rinuncia all’impugnazione della sentenza di condanna a pena detentiva immediatamente eseguibile (art. 589 c.p.p.), ovvero la mancata proposizione della richiesta di riesame di provvedimenti che dispongono misure coercitive (art. 309 c.p.p.), o, ancora, su un piano più generale, la stessa mancata richiesta dell’imputato “che si proceda in assenza del difensore impedito” (art. 420 *ter*, comma 5, c.p.p., nel testo innovato dalla legge 479/1999);

14. che, in effetti, si tratta, nel caso, come in quelli contemplati dalla stessa legge, rammentati nel “considerato” che precede, di un’ipotesi nella quale l’imputato sceglie, benché detenuto, di non attivare la possibilità contingente di difesa offertagli dal momento processuale, determinando allora la scelta stessa, come unica conseguenza pratica, un mero differimento dell’opportunità di esercizio del diritto di difesa;

15. che possa richiamarsi, al riguardo, anche l’insegnamento che si legge nella sentenza n. 0125/1979 della Corte costituzionale, là ove si afferma che, se “l’imputato non può rinunciare ai diritti inviolabili dei quali è titolare, né può disporre delle garanzie che gli derivano dalle norme costituzionali”, egli può, ciò non di meno, “astenersi dal compiere concrete e contingenti attività difensive intese a far valere quei diritti, senza che, per altro, da suo questo suo atteggiamento possa dedursi una rinuncia ad essi, alla possibilità cioè di farli valere in un momento successivo del procedimento, o, comunque, anche dopo la conclusione di esso, nei modi e salve le preclusioni che fossero stabilite dalla legge processuale in termini costituzionalmente corretti”;

16. che la fattispecie in esame è del tutto indifferente rispetto ai termini massimi di custodia cautelare (art. 304 c.p.p.), e che la sospensione dei detti termini che ne deriva determina altresì, (almeno) per gli imputati detenuti, la sospensione anche del decorso della prescrizione del reato, a norma dell’art. 159, comma 1, c.p.;

17. che anzi, a tale ultimo proposito, va rilevato come le Sez. unite penali della Corte di cassazione (11 gennaio 2002, imp. Cremonese) abbiano recentemente enunciato il principio di diritto secondo il quale l’art. 159, comma 1, c.p. deve essere addirittura interpretato nel senso che “la

sospensione o il rinvio del procedimento o del dibattimento hanno effetti sospensivi della prescrizione, anche se l'imputato non è detenuto, in ogni caso in cui siano disposti per impedimento dell'imputato o del suo difensore, salvo quando siano disposti per esigenze di acquisizione della prova o in seguito al riconoscimento di un termine a difesa" (e la giurisprudenza prevalente riconosce che il c.d. "sciopero" degli avvocati costituisce legittimo impedimento del difensore che abbia tempestivamente comunicato la sua adesione all'astensione proclamata dalle associazioni di categoria: Cass., sez. IV, pen, 5 aprile 1996, imp. Chillocchi);

18. che, in conclusione, dai citati indirizzi giurisprudenziali emerge una linea che conforta pienamente la tesi, i cui punti salienti in termini costituzionali sono i seguenti:

1) il diritto di difesa è irrinunciabile in via di principio

2) altro è la rinuncia, cioè la spoliazione della titolarità del diritto, e altro è "il rifiuto di (*id est*, nel nostro caso, la rinuncia ad) acconsentire al compimento di determinate attività difensive", che riguarda le modalità di esercizio del diritto e che non può comportare "preclusione assoluta allo svolgimento di altre ulteriori" (vedasi ancora la citata sentenza n. 0125/1979 della Corte costituzionale);

3) la facoltà attribuita all'imputato detenuto di acconsentire a che il proprio difensore si astenga dalle udienze in ragione di un'adesione all'astensione proclamata dalle associazioni rappresentative della categoria professionale degli avvocati può rientrare nel concetto esposto *sub 2*), a condizione di rispettare i limiti cui la stessa giurisprudenza dianzi citata fa riferimento. Laddove infatti l'astensione si protrasse oltre la singola udienza, o poche e consecutive al massimo, e prima ancora non si prevedessero limiti alla proclamazione e all'effettuazione delle astensioni, verrebbe violato il canone di ragionevolezza, con la conseguenza che il carattere irrinunciabile del diritto di difesa verrebbe svuotato del proprio significato;

19. che, in effetti, la facoltà di scelta dell'imputato in stato di detenzione, se investe direttamente, considerata a sé stante, soltanto il tema delle modalità di esercizio del diritto alla difesa, non esclude che, di fatto pur se indirettamente, la stessa garanzia della libertà personale (sancita, anzitutto, non per il difensore, ma per il difeso: art. 24 Cost.) possa venir concretamente incisa dalle proteste collettive degli avvocati, specie ove questa sia protratta nel tempo o ripetuta;

20. che, di conseguenza, lo scopo del contemperamento tra diritti costituzionali (nel caso: quello alla difesa ed alla libertà personale da un lato, e quello, d'altro lato, che si manifesta nella libertà di coalizione degli avvocati, da cui discende il loro diritto di astensione collettiva dalle udienze: Corte cost. n. 171/1976), scopo in cui si rinviene la stessa ragion d'essere dell'operato della Commissione di garanzia, debba indurre a predeterminare, come si è detto, talune modalità di esercizio della facoltà dell'imputato detenuto (modalità per altro conformi al generale canone di ragionevolezza) di non chiedere la celebrazione dell'udienza;

21. che tali limiti, nella fattispecie, vadano individuati tanto nella stessa ricorrenza di tutti i requisiti derivanti dalla legge o dal codice di autoregolamentazione che rendono legittima l'astensione *de qua*, quanto sul piano temporale;

22. che, pertanto, la facoltà dell'imputato detenuto, di cui si parla, possa essere consentita solo per un tempo limitato – che la Commissione stima pari a non più di tre udienze consecutive –, e, in ogni caso, soltanto, complessivamente, per una volta nel corso di astensioni collettive dalle udienze ritualmente proclamate dagli organi a ciò abilitati dal codice di autoregolamentazione e riferite, in via esclusiva o prevalente, alla medesima motivazione;

23. che, conclusivamente, la Commissione è ormai, allo stato, in grado di formulare la provvisoria regolamentazione prevista dall'art. 13, comma 1, lett. a) della legge, riprendendo in parte significativa lo stesso codice di autoregolamentazione, più volte citato, del 6.6.1997, ma rivedendone ed integrandone alcune disposizioni;

24. che la Commissione non ritiene infatti di scostarsi significativamente dal testo di cui al "considerato" che precede, pur rilevando talune anomalie che esso presenta (ad es., la previsione di doveri di informazione a carico di soggetti che non intendano aderire all'astensione, doveri che in realtà si risolvono in richiami ai canoni di correttezza professionale propri dell'ordinamento deontologico forense);

25. che, con riferimento ai casi in cui le organizzazioni proclamanti non sono tenute al rispetto del termine di preavviso, la formula “astensioni proclamate in difesa delle garanzie essenziali del processo” va intesa come ricompresa nelle ipotesi che immediatamente la precedono (“difesa dell’ordine costituzionale” e reazione a “gravi attentati ai diritti fondamentali del cittadini”);

26. che deve essere, comunque, ricompresa, nell’ambito delle prestazioni essenziali, con riferimento ai processi civili, la garanzia dei procedimenti ex art. 28 L. n. 300/1970, per quanto attiene alla loro fase di cognizione sommaria, e di quelli aventi ad oggetto licenziamenti individuali e collettivi e trasferimenti;

27. che, in ogni caso, e quanto sopra premesso e ritenuto, la Commissione ribadisce la propria competenza in tema di astensioni collettive degli Avvocati dalle udienze, ai sensi dell’art. 2 bis, comma 1, della legge n. 83/2000, non dispiegando alcun effetto, sotto il profilo del diritto vigente, eventuali diverse propensioni emerse durante o a conclusione del dibattito parlamentare diretto all’approvazione della legge n. 83/2000, e delibera pertanto la seguente

## Regolamentazione provvisoria dell’astensione collettiva degli avvocati dell’attività giudiziaria

### Articolo 1

1. La presente normativa disciplina le modalità dell’astensione collettiva degli avvocati dall’attività giudiziaria, di seguito denominata “astensione”, al fine di garantire il godimento dei diritti della persona, la libertà e la dignità dell’avvocatura, nonché il diritto di azione e di difesa tutelato dall’art. 24 della Costituzione e di assicurare le prestazioni indispensabili di cui ai successivi art. 4 e 5.

### Articolo 2

1. L’astensione è proclamata con congruo preavviso di almeno dieci giorni prima dell’inizio della stessa e con l’indicazione delle specifiche motivazioni e della sua durata, al fine di consentire ai titolari degli uffici giudiziari di predisporre le misure che si possano rendere necessarie.

2. Della proclamazione e della specifica motivazione dell’astensione è data immediata notizia al Presidente della Corte d’Appello e ai Presidenti degli uffici giudiziari civili, penali, amministrativi e tributari interessati, nonché – anche quando l’astensione riguardi un singolo distretto o circondario – al Ministro della Giustizia ed agli altri Ministri eventualmente competenti. I soggetti sindacali proclamanti sono inoltre tenuti a darne pubblica comunicazione, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell’inizio dell’astensione.

3. Potrà non essere rispettato l’obbligo di preavviso ai sensi anche dell’art. 2, comma 7 della L. n. 146/1990 come modificata ed integrata dalla L. n. 83/2000, nei soli casi in cui l’astensione venga proclamata in difesa dell’ordine costituzionale ovvero per gravi attentati ai diritti fondamentali dei cittadini e alle garanzie essenziali del processo.

4. L’astensione, anche in caso di successive proclamazioni da parte del medesimo o di altro soggetto sindacale, non può protrarsi nel medesimo ambito per cui è proclamata per oltre trenta giorni consecutivi ovvero calcolati nell’arco di un trimestre. Superato tale termine, una nuova astensione riguardante il medesimo ambito di riferimento è consentita, quale che sia il soggetto sindacale proclamante, e qualora sia riferita, in misura esclusiva o prevalente, alla medesima motivazione, per la stessa durata massima, soltanto decorsi ulteriori novanta giorni. In ogni caso, la prima astensione, quale ne sia la motivazione, non può eccedere sette giorni. Tali limitazioni non si applicano nei casi in cui è prevista la proclamazione dell’astensione senza preavviso

### Articolo 3

1. Nel processo civile, amministrativo e tributario, se taluna delle parti costituite che non stanno in giudizio personalmente non compare nell’udienza fissata durante lo svolgimento dell’astensione, le parti o una di esse potranno chiedere al giudice di fissare una nuova udienza immediatamente successiva allo scadere dell’astensione.



2. Nell'ambito del procedimento penale, il difensore che non intende aderire alla astensione proclamata deve comunicare prontamente tale sua decisione all'autorità procedente ed agli altri difensori costituiti.

3. Nel processo civile, amministrativo e tributario, l'avvocato che non aderisca alla astensione deve informare preventivamente gli altri difensori costituiti o di cui conosca la presenza nel processo e, ove questi aderiscano alla astensione, è tenuto a non compiere atti pregiudizievoli per le altre parti in causa.

4. Per le udienze che possono celebrarsi anche in assenza del difensore, questi, qualora intenda astenersi, deve darne comunicazione all'autorità procedente.

5. Il diritto di astensione può essere esercitato in ogni stato e grado del processo sia dal difensore di fiducia che da quello di ufficio.

#### Articolo 4

1. L'astensione non è consentita nella materia penale in riferimento:

a) alle udienze di convalida dell'arresto e del fermo, a quelle afferenti misure cautelari, agli interrogatori ex art. 294 del codice di procedura penale, all'incidente probatorio, al giudizio direttissimo e al compimento degli atti urgenti di cui all'articolo 467 del codice di procedura penale, nonché ai procedimenti e processi concernenti reati la cui prescrizione maturi durante il periodo di astensione, ovvero, se pendenti nella fase delle indagini preliminari, entro 360 giorni, se pendenti in grado di merito, entro 180 giorni, se pendenti nel giudizio di legittimità, entro 90 giorni;

b) nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, ove l'imputato chieda espressamente, analogamente a quanto previsto dall'art. 420 *ter* comma 5 (introdotto dalla L. n. 479/1999) del codice di procedura penale, che si proceda malgrado l'astensione del difensore. In tal caso il difensore, di fiducia o d'ufficio, non si considera legittimamente impedito ed ha l'obbligo di non astenersi.

2. Tuttavia, anche quando l'imputato sottoposto a custodia cautelare o a detenzione non formuli l'espressa richiesta di cui al comma 1, lett. b), l'astensione sarà consentita, se riferita in via esclusiva o prevalente alla stessa motivazione, per non più di tre udienze consecutive per ogni grado del giudizio e, in ogni caso, soltanto per una volta nel corso di ciascuna astensione ritualmente proclamata.

#### Articolo 5

1. L'astensione non è consentita, in riferimento alla materia civile, nei procedimenti relativi:

a) a provvedimenti cautelari, allo stato e alla capacità delle persone, ad alimenti, alla comparizione personale dei coniugi in sede di separazione o di divorzio e all'affidamento di minori;

b) alla repressione della condotta antisindacale, nella fase di cognizione sommaria prevista dall'art. 28 della L. n. 300/1970, ed ai procedimenti aventi ad oggetto licenziamenti individuali o collettivi ovvero trasferimenti, anche ai sensi della normativa di cui al d.lgs. n. 165/2001;

c) a controversie per le quali è stata dichiarata l'urgenza ai sensi dell'art. 92, comma 2, del r.d. n. 12/1941 e successive modificazioni ed integrazioni;

d) alla dichiarazione o alla revoca dei fallimenti;

e) alla convalida di sfratto, alla sospensione dell'esecuzione, alla sospensione o revoca dell'esecutorietà di provvedimenti giudiziari.

2. L'astensione non è consentita, in riferimento alla materia amministrativa e tributaria:

a) nei procedimenti cautelari e urgenti;

b) nei procedimenti relativi a questioni elettorali.

#### Articolo 6

1. I comportamenti individuali con i quali si attua l'astensione debbono essere rigorosamente conformi alla deontologia professionale e alle prescrizioni fissate negli atti che l'hanno proclamata, in quanto compatibili con la presente regolamentazione.

2. Rimane ferma, quanto alle violazioni delle disposizioni concernenti la proclamazione e l'attuazione dell'astensione, oltre a quanto previsto dagli artt. 2 *bis* e 4, comma 4 della L. 146/1990 così come riformulati dalla L. n. 83/2000, anche l'eventuale valutazione dei Consigli dell'Ordine in sede di esercizio dell'azione disciplinare.

## AVVERTE

che la provvisoria regolamentazione di cui alla presente delibera è vincolante per le parti ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, e cioè fino al raggiungimento di un codice di autoregolamentazione valutato idoneo;

che, come previsto dalla legge n. 146/1990, modificata dalla legge n. 83/2000, in caso di inosservanza delle disposizioni contenute nella provvisoria regolamentazione, si applicheranno, valutate le cause di insorgenza, le sanzioni previste dall'art. 4, comma 4 della stessa legge. Resta fermo, altresì, quanto previsto dall'art. 4, comma 4 *ter* della medesima legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

## DISPONE

la notifica della presente delibera all'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana e all'Unione delle Camere Penali Italiane e la sua trasmissione ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Giustizia, nonché al Consiglio Nazionale Forense;

## DISPONE INOLTRE

ai sensi dell'art. 13, lett. *l*) della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, la pubblicazione della regolamentazione provvisoria di cui alla presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

**Proposta di regolamentazione del servizio taxi  
(Delibera n. 01/111 del 4.10.2001)**

## LA COMMISSIONE

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

## PREMESSO

1. che il servizio taxi è un servizio pubblico essenziale ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, nella parte in cui risponde ad esigenze di assoluta necessità ed urgenza di spostamento di utenti non in grado di usufruire di altri mezzi di trasporto pubblico (delibera del 22.10.98, n. 98/691);

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di astensione collettiva dal servizio dei taxi ai fini di protesta o di rivendicazione è contenuta nel Codice di autoregolamentazione per il servizio taxi approvato dal Direttivo Nazionale dell'Associazione Confartigianato Taxi in data 19 novembre 1998, valutato idoneo dalla Commissione con delibera 3 dicembre 1998 n. 98/815;

3. che ai sensi dell'art. 2 *bis* della legge n. 146/1990, introdotto dalla legge n. 83/2000, allo scopo di disciplinare l'astensione collettiva dalle prestazioni ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sui servizi essenziali di cui all'art. 1 della medesima legge, le associazioni o gli organismi di rappresentanza delle categorie interessate debbono adottare codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui al citato art. 1;

4. che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 83/2000, decorsi sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, qualora i predetti codici di autoregolamentazione non siano stati ancora adottati, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, lettera *a*) della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, delibera la provvisoria regolamentazione;

## CONSIDERATO

1. che con nota del 7 giugno 2001, prot. 5040, la Commissione ha richiesto alle Associazioni Casa, Clai, Cna, Confartigianato Taxi, Uti (Taxi), Lega Cooperative ed Anci di fornire tempestivamente informazioni circa lo stato di avanzamento delle procedure necessarie per l'adozione del codice di autoregolamentazione delle astensioni collettive degli esercenti il servizio taxi conforme a quanto stabilito dall'art. 2 *bis* della citata legge 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni;

2. che con nota dell'8 giugno 2001, prot. 606, la Confartigianato ha risposto ricordando di avere già provveduto ad inviare, in data 25 novembre 1998, il codice di autoregolamentazione per il servizio taxi del 19 novembre 1998, citato nei premissi della presente delibera;

3. che, ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000, l'adeguamento della disciplina del settore del servizio taxi sinora vigente, allo scopo di garantire in caso di astensione collettiva il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1 della legge 146/1990, è divenuto ormai improrogabile;

4. che, in particolare, il codice di autoregolamentazione del servizio taxi attualmente vigente risulta non idoneo con riferimento ai seguenti punti:

– non risultano indicati specificamente i destinatari degli obblighi di preavviso e di comunicazione delle modalità di sospensione del servizio in caso di astensione collettiva;

– è consentita la revoca dell'astensione collettiva, non motivata dal raggiungimento di accordi con le controparti interessate, fino a 24 ore prima della data della sua prevista effettuazione, con grave nocumento della possibilità, da parte degli utenti, di conoscere con ragionevole anticipo l'effettuazione o meno delle agitazioni annunciate;

– la regola dell'intervallo tra astensioni collettive non prevede la necessità di rispettare l'intervallo stesso nella proclamazione di una successiva astensione da parte di qualsiasi soggetto proclamante, necessaria per assicurare una ragionevole continuità del servizio pubblico in questione;

– manca nel codice un richiamo all'apparato sanzionatorio successivamente introdotto dalla legge n. 83/2000;

## DISPONE

l'apertura della procedura ex art. 13, comma 1, lett. a), L. n. 146/90 come modificata dalla L. n. 83/2000;

## FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett. a), della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente proposta (le parti in grassetto corrispondono alle modifiche sostanziali del codice di autoregolamentazione delle astensioni collettive degli esercenti il servizio taxi attualmente vigente, proposte dalla Commissione):

## Art. 1

*Ambito di intervento*

1. il presente codice di comportamento si applica agli operatori del Settore Taxi, con riferimento alle astensioni collettive dalle prestazioni ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria.

## Art. 2

*Comunicazione della sospensione del servizio*

1. L'astensione dal servizio di taxi deve essere comunicata al sindaco od ai sindaci del o dei comuni interessati con almeno dieci giorni di anticipo.

2. Devono essere contestualmente comunicate alle medesime autorità le modalità di articolazione della stessa.

## Art. 3

*Fasce orarie, intervalli e modalità*

1. Deve essere garantito il servizio di trasporto “sociale” per anziani, portatori di handicap e malati. Allo scopo, le modalità di attuazione devono essere stabilite, mediante accordi tra operatori raggiunti a livello locale, con il coinvolgimento, eventuale, delle Centrali di Radio Taxi.
2. Le Centrali di Radio Taxi devono garantire la possibilità, agli utenti delle categorie sopra individuate, di richiedere la prestazione del servizio.
3. Deve sempre essere garantito il servizio notturno nelle seguenti fasce orarie:
  - a) dalle ore 22.00 alle ore 2.00;
  - b) dalle ore 4.00 alle ore 8.00.
4. Tra l’effettuazione di un’astensione dal servizio e la proclamazione della successiva, incidente sul medesimo bacino di utenza, devono intercorrere almeno quattro giorni, indipendentemente dal soggetto proclamante.
5. La prima astensione non può superare le 24 ore articolate all’interno dei turni di servizio, tenendo conto delle modalità locali con cui tali turni sono attuati.
6. Le eventuali astensioni relative alla medesima vertenza, successive alla prima, non possono superare la durata complessiva di 48 ore.
7. La revoca o la sospensione delle agitazioni devono essere adeguatamente comunicate alle autorità di cui all’art. 2 almeno cinque giorni prima, salvo che la revoca o la sospensione siano determinate dal raggiungimento di accordi con le controparti interessate ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di garanzia di cui all’art. 12 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, o dell’Autorità competente ad emanare l’ordinanza di cui all’art. 8 della stessa legge.
8. Le modalità dell’astensione dal servizio devono essere autoregolate a livello locale mediante l’individuazione concordata tra gli operatori del numero adeguato di mezzi da riservare alla copertura del servizio per i trasporti sociali sopra individuati

## Art. 4

*Franchigie*

1. Non possono essere effettuate sospensioni del servizio nei seguenti periodi:
  - a) periodo natalizio, dal giorno 17 dicembre al giorno 7 gennaio;
  - b) periodo pasquale: le tre giornate che precedono e seguono la Pasqua;
  - c) periodi concomitanti con grandi esodi legati alle ferie, che vengono individuati nei periodi dal 28 giugno al 4 luglio, dal 28 luglio al 3 agosto, dal 10 al 20 agosto e dal 28 agosto al 5 settembre, dal 30 ottobre al 5 di novembre;
  - d) periodi elettorali nelle giornate concomitanti con le operazioni di voto.
2. Le agitazioni devono essere immediatamente sospese in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali.

## Art. 5

*Sanzioni*

1. Ferme restando le sanzioni previste dalla legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 e la relativa disciplina, le modalità per l’irrogazione di sanzioni per l’inosservanza delle norme contenute nel presente codice di comportamento possono essere autoregolate a livello locale.

## DISPONE

- a) la notifica della presente proposta alle Associazioni Casa, Clai, Cna, Confartigianato Taxi, Uti (Taxi), Lega Cooperative ed Anci, concedendo alle parti predette, ex art. 13, comma 1, lett. a), il termine di 15 giorni dalla notifica per esprimere osservazioni e deduzioni sulla proposta medesima;
- b) la trasmissione della proposta stessa alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell’elenco 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 legge n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di 15 giorni per l’invio del predetto parere;

## AVVERTE

che, in caso di mancata pronuncia delle parti, la Commissione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. a), terzo periodo della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, adotterà con propria delibera la provvisoria regolamentazione, la quale sarà vincolante per le parti ai sensi dell'art. 2, comma 3, l.n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

## DISPONE INOLTRE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, al Ministro dell'Interno, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**Provvisoria regolamentazione del servizio taxi  
(Delibera n. 02/11 del 24.1.2002)**

## LA COMMISSIONE

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

## PREMESSO

1. che il servizio taxi è un servizio pubblico essenziale ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, nella parte in cui risponde ad esigenze di assoluta necessità ed urgenza di spostamento di utenti non in grado di usufruire di altri mezzi di trasporto pubblico (delibera del 22.10.98, n. 98/691);

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di astensione collettiva dal servizio dei taxi ai fini di protesta o di rivendicazione è contenuta nel Codice di autoregolamentazione per il servizio taxi approvato dal Direttivo Nazionale dell'Associazione Confartigianato Taxi in data 19 novembre 1998, valutato idoneo dalla Commissione con delibera 3 dicembre 1998 n. 98/815;

3. che ai sensi dell'art. 2 bis della legge n. 146/1990, introdotto dalla legge n. 83/2000, allo scopo di disciplinare l'astensione collettiva dalle prestazioni ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sui servizi essenziali di cui all'art. 1 della medesima legge, le associazioni o gli organismi di rappresentanza delle categorie interessate debbono adottare codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il temperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui al citato art. 1;

4. che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 83/2000, decorsi sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, qualora i predetti codici di autoregolamentazione non siano stati ancora adottati, la Commissione di garanzia, sentite le parti interessate nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, lettera a) della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, delibera la provvisoria regolamentazione;

5. che con nota del 7 giugno 2001, prot. 5040, la Commissione ha richiesto alle Associazioni Casa, Clai, Cna, Confartigianato Taxi, Uti (Taxi), Lega Cooperative ed Anci di fornire tempestivamente informazioni circa lo stato di avanzamento delle procedure necessarie per l'adozione del codice di autoregolamentazione delle astensioni collettive degli esercenti il servizio taxi conforme a quanto stabilito dall'art. 2 bis della citata legge 146/1990, introdotto dalla legge n. 83/2000;

6. che con nota dell'8 giugno 2001, prot. 606, la Confartigianato ha risposto ricordando di avere già provveduto ad inviare, in data 25 novembre 1998, il codice di autoregolamentazione per il servizio taxi del 19 novembre 1998, citato nei premessi della presente delibera;



7. che, ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000, l'adeguamento della disciplina del settore del servizio taxi sinora vigente, allo scopo di garantire in caso di astensione collettiva il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1 della legge 146/1990, è divenuto ormai improrogabile;

8. che in data 24 ottobre 2001 la Commissione ha aperto la procedura ex art. 13, comma 1, lett.a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, notificando alle parti interessate la delibera 01/111, relativa alla proposta sulle prestazioni indispensabili nel settore del servizio taxi;

9. che sono decorsi i quindici giorni che la legge assegna alle parti per l'invio di osservazioni e che durante tale periodo sono pervenute alla Commissione le osservazioni formulate dalla Confartigianato, con nota del 30 ottobre 2001, prot. 1029;

10. che, in particolare, la Confartigianato, con detta nota del 30 ottobre 2001, ha comunicato di approvare le modifiche proposte dalla Commissione al codice di autoregolamentazione delle astensioni collettive nel servizio taxi del 19 novembre 1998, di cui alla delibera 01/111 sopra citata;

11. che con nota del 14 dicembre 2001, prot. n. 11117, la Commissione ha chiesto alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, di esprimere, entro 15 giorni, il proprio parere in merito alla proposta sulle prestazioni indispensabili nel settore del servizio taxi, ai sensi dell'art. 13, lettera a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

12. che a tale richiesta ha risposto, nel termine di 15 giorni, con nota del 17 dicembre 2001, prot. n. 356/2001/CP/tt, l'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori – Adoc, esprimendo parere favorevole;

#### CONSIDERATO

che, come già rilevato nella delibera n. 98/815 del 3.12.1998, il codice di autoregolamentazione del servizio taxi attualmente vigente risulta non idoneo con riferimento ai seguenti punti:

- non risultano indicati specificamente i destinatari degli obblighi di preavviso e di comunicazione delle modalità di sospensione del servizio in caso di astensione collettiva;
- è consentita la revoca dell'astensione collettiva, non motivata dal raggiungimento di accordi con le controparti interessate, fino a 24 ore prima della data della sua prevista effettuazione, con grave nocumento della possibilità, da parte degli utenti, di conoscere con ragionevole anticipo l'effettuazione o meno delle agitazioni annunciate;
- la regola dell'intervallo tra astensioni collettive non prevede l'osservazione dell'intervallo stesso nella proclamazione di una successiva astensione da parte di qualsiasi soggetto proclamante, secondo il criterio del cosiddetto intervallo oggettivo, necessario per assicurare una ragionevole continuità del servizio pubblico in questione;
- manca nel codice un richiamo all'apparato sanzionatorio successivamente introdotto dalla legge n. 83/2000;

#### FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett. a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente:

Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2 bis, comma 2, legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nel settore del servizio taxi (le parti in grassetto indicano le modifiche apportate al codice di autoregolamentazione per il servizio taxi del 19.11.1998)

#### Articolo 1

##### *Ambito di intervento*

1. Il presente codice di comportamento si applica agli operatori del Settore Taxi, con riferimento alle astensioni collettive dalle prestazioni a fini di protesta o di rivendicazione di categoria.

## Art. 2

*Comunicazione della sospensione del servizio*

1. L'astensione dal servizio di taxi deve essere comunicata al sindaco od ai sindaci del o dei comuni interessati con almeno dieci giorni di anticipo.
2. Devono essere contestualmente comunicate alle medesime autorità le modalità di articolazione della stessa.

## Art. 3

*Fasce orarie, intervalli e modalità*

1. Deve essere garantito il servizio di trasporto "sociale" per anziani, portatori di handicap e malati. Allo scopo, le modalità di attuazione devono essere stabilite, mediante accordi tra operatori raggiunti a livello locale, con il coinvolgimento, eventuale, delle Centrali di Radio Taxi.
2. Le Centrali di Radio Taxi devono garantire la possibilità, agli utenti delle categorie sopra individuate, di richiedere la prestazione del servizio.
3. Deve sempre essere garantito il servizio notturno nelle seguenti fasce orarie:
  - a) dalle ore 22.00 alle ore 2.00;
  - b) dalle ore 4.00 alle ore 8.00.
4. Tra l'effettuazione di un'astensione dal servizio e la proclamazione della successiva, incidente sul medesimo bacino di utenza, devono intercorrere almeno quattro giorni, indipendentemente dal soggetto proclamante.
5. La prima astensione non può superare le 24 ore articolate all'interno dei turni di servizio, tenendo conto delle modalità locali con cui tali turni sono attuati.
6. Le eventuali astensioni relative alla medesima vertenza, successive alla prima, non possono superare la durata complessiva di 48 ore.
7. La revoca o la sospensione delle agitazioni devono essere adeguatamente comunicate alle autorità di cui all'art. 2 almeno cinque giorni prima, salvo che la revoca o la sospensione siano determinate dal raggiungimento di accordi con le controparti interessate ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di garanzia di cui all'art. 12 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, o dell'Autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'art. 8 della stessa legge.
8. Le modalità dell'astensione dal servizio devono essere autoregolate a livello locale mediante l'individuazione concordata tra gli operatori del numero adeguato di mezzi da riservare alla copertura del servizio per i trasporti sociali sopra individuati.

## Art. 4

*Franchigie*

1. Non possono essere effettuate sospensioni del servizio nei seguenti periodi:
  - a) periodo natalizio, dal giorno 17 dicembre al giorno 7 gennaio;
  - b) periodo pasquale: le tre giornate che precedono e seguono la Pasqua;
  - c) periodi concomitanti con grandi esodi legati alle ferie, che vengono individuati nei periodi dal 28 giugno al 4 luglio, dal 28 luglio al 3 agosto, dal 10 al 20 agosto e dal 28 agosto al 5 settembre, dal 30 ottobre al 5 di novembre;
  - d) periodi elettorali nelle giornate concomitanti con le operazioni di voto.
2. Le agitazioni devono essere immediatamente sospese in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali.

## Art. 5

*Sanzioni*

1. Ferme restando le sanzioni previste dalla legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 e la relativa disciplina, le modalità per l'irrogazione di sanzioni per l'inosservanza delle norme contenute nel presente codice di comportamento possono essere autoregolate a livello locale.

## DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Funzione Pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazio-

ne e sicurezza, al Ministro dell'Interno, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, alle Associazioni Casa, Claa, Cna, Confartigianato Taxi, Uti (Taxi), Lega Cooperative ed Anci;

#### DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della Regolamentazione provvisoria e degli estremi della presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

### **Proposta di regolamentazione nel settore del trasporto locale (Delibera n. 01/123 del 8.11.2001)**

#### LA COMMISSIONE

su proposta dei proff. Ghezzi e Magrini, ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

#### PREMESSO

1. che ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. b) della legge n. 146/1990, i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari costituiscono servizio pubblico essenziale volto a garantire il diritto delle persone costituzionalmente tutelato alla libertà di circolazione;

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero nel settore del trasporto pubblico urbano ed extraurbano è contenuta nell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991, valutato idoneo con delibera del 14 marzo 1991, come modificato e integrato dall'accordo del 23 marzo 1999 valutato parzialmente idoneo dalla Commissione con delibera n. 99/287 del 29 aprile 1999;

3. che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è resa necessaria la revisione delle previgenti discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero, che devono essere adeguate a quanto disposto dalla legge;

4. che, per quanto riguarda la disciplina relativa al trasporto urbano ed extraurbano, tale disciplina deve essere in primo luogo integrata, introducendo regole conformi a quanto disposto dall'art. 2, commi 2 e 6, della legge citata;

5. che, inoltre, essendo trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore della disciplina vigente, ed essendo in questi anni intervenute rilevanti innovazioni legislative orientate alla razionalizzazione e regionalizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, si rendono necessarie modificazioni della disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero attualmente vigenti, al fine di colmarne le lacune rese evidenti dall'esperienza dei conflitti nel settore;

6. che le lacune della disciplina vigente, in particolare riguardano: una chiara definizione del campo di applicazione della disciplina; la regolamentazione della rarefazione; la previsione di un congruo intervallo oggettivo in occasione di scioperi per il rinnovo del contratto collettivo nazionale; il divieto di proclamazione di pacchetti di scioperi; la individuazione delle prestazioni indispensabili nel settore extraurbano; la determinazione del bacino di utenza ai fini dell'intervallo o della concomitanza tra azioni di sciopero; la definizione di procedure di raffreddamento e di conciliazione del conflitto;

#### CONSIDERATO

1. che con lettera del 15 settembre 2000 la Commissione ha sollecitato le parti a procedere alla definizione, mediante accordo collettivo, di nuove regole adeguate a quanto disposto dalla legge;

2. che le numerose audizioni delle diverse organizzazioni sindacali e datoriali presenti e attive nel settore del trasporto pubblico urbano ed extraurbano (29 novembre 2000, 21 febbraio 2001, 11 luglio 2001) e il tentativo di conciliazione del 27 giugno 2001 esperiti dalla Commissione non hanno condotto le parti a raggiungere un accordo per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000;

3. che con lettera del 26 luglio 2001 le organizzazioni sindacali FILT, FIT, UilT e le organizzazioni datoriali ASSTRA e ANAV hanno confermato le loro difficoltà di raggiungere, in tempi brevi, un accordo in ordine alla adozione di un insieme di regole comuni;

4. che, ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000, l'adeguamento della disciplina del settore del trasporto locale vigente è divenuta ormai improrogabile;

5. che, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, tale disciplina deve predisporre un insieme di regole che garantisca, nel loro contenuto essenziale, i diritti degli utenti del trasporto pubblico locale costituzionalmente tutelati;

6. che la legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, non definisce i bacini di utenza ma si limita a richiamarli in occasione della norma sull'intervallo tra le azioni di sciopero, nella ipotesi in cui scioperi, proclamati in successione da soggetti sindacali diversi, provochino uno stato di oggettiva compromissione della continuità dei servizi pubblici e che neppure le parti, nelle numerose audizioni, hanno fornito utili indicazioni al riguardo;

7. che la legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, ha reso obbligatorie le procedure di raffreddamento e conciliazione da esperirsi preventivamente rispetto alla riproclamazione dello sciopero; che la legge ha altresì previsto che tali procedure, ove concordate tra le parti, siano soggette alla valutazione di idoneità della Commissione; che in difetto di accordo tra le parti ovvero in caso di inidoneità di esso, la Commissione provveda a disciplinare tali procedure con provvisoria regolamentazione (art. 2, co. 2, e art. 13, lett. a), L. n. 146/1990, come modificata dalla L. n. 83/2000);

8. che le procedure di raffreddamento e di conciliazione di cui all'art. 2, co. 2, L. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, non avendo effetto sul piano del reciproco riconoscimento tra le parti ai fini della composizione dal tavolo contrattuale, ed essendo preordinate ad evitare, ove possibile, il ricorso allo sciopero, devono essere rispettate da tutti i soggetti sindacali, indipendentemente dalle motivazioni, dai soggetti e dai livelli sindacali da cui dipende lo stato di agitazione;

9. che pertanto dette procedure devono essere rispettate da tutti i soggetti sindacali indipendentemente dalle motivazioni, dai soggetti e dai livelli sindacali da cui dipende lo stato di agitazione;

#### DISPONE

l'apertura della procedura ex art. 13, comma 1, lett. a), L. n. 146/90 come modificata dalla L. n. 83/2000;

#### FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett. a), della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente proposta:

## Indice

### **Titolo I - Campo di applicazione e prevenzione dei conflitti**

- Art. 1 Campo di applicazione
- Art. 2 Procedure di raffreddamento e di conciliazione
- Art. 3 Ripetizione procedure

## **Titolo II - Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero**

- Art. 4 Franchigie
- Art. 5 Concomitanza di scioperi o manifestazioni
- Art. 6 Avvenimenti eccezionali
- Art. 7 Preavviso e comunicazione all'utenza
- Art. 8 Revoca
- Art. 9 Proclamazione dello sciopero
- Art. 10 Rarefazione
- Art. 11 Durata dello sciopero

## **Titolo III - Altre misure**

- Art. 12 Scioperi a scacchiera
- Art. 13 Sicurezza impianti
- Art. 14 Assemblee
- Art. 15 Sciopero nazionale per il rinnovo del contratto
- Art. 16 Regolamento di servizio
- Art. 17 Rapporti con i terzi

## **Titolo I**

### **Campo di applicazione e prevenzione dei conflitti**

#### **Art. 1**

##### *Campo di applicazione*

Salvi gli effetti di future riorganizzazioni del settore, il presente accordo si applica ai seguenti pubblici servizi di trasporto:

- autofiloferrotranvie;
- navigazione interna lagunare;
- navigazione interna lacuale;
- funivie portuali;
- funicolari terrestri ed aeree assimilate per atto di concessione alle ferrovie;
- servizi della mobilità.

Nonché, qualora necessari all'esercizio del servizio di trasporto pubblico, ai soggetti di cui all'art. 2 *bis* della legge ed ai servizi accessori strumentali ed ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali.

#### **Art. 2**

##### *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

###### *A) Ambito di applicazione*

In ogni caso l'attivazione della procedura di cui al presente articolo, la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

###### *B) Divieto di azioni unilaterali*

Durante le procedure di cui al presente articolo, le parti eviteranno di porre in essere azioni unilaterali e le aziende sospenderanno, per la medesima durata, l'applicazione degli eventuali atti unilaterali recenti o delle manifestazioni di intenti che hanno dato luogo alla vertenza, fatti comunque salvi gli obblighi derivanti dalla regolarità e dalla sicurezza dell'esercizio.



### *C) Procedura di raffreddamento*

1. Il soggetto che intende promuovere una astensione, prima della proclamazione della stessa, deve avanzare richiesta di incontro all'ente o all'azienda specificando, per iscritto, i motivi per i quali intende proclamare lo sciopero e l'oggetto della rivendicazione, eventualmente proponendo di concordare forme di azione sindacale dalle quali non derivino conseguenze in ordine alla tutela dei diritti costituzionalmente tutelati degli utenti. Le motivazioni contenute nella comunicazione dovranno essere uguali a quelle dell'eventuale proclamazione dello sciopero.

2. Entro 5 giorni (con esclusione dei festivi) dal ricevimento della predetta comunicazione, la controparte datoriale (aziendale o nazionale) informa per iscritto il soggetto richiedente della data e del luogo in cui si terrà l'incontro di esperimento delle procedure di raffreddamento. In ogni caso l'incontro deve tenersi entro i 10 giorni (con esclusione dei festivi) successivi al ricevimento della richiesta sindacale da parte dell'azienda, altrimenti la procedura si considera comunque esaurita.

3. Il soggetto sindacale è tenuto, prima o contestualmente alla proclamazione di sciopero, a comunicare alla Commissione, per iscritto, l'esito delle procedure e a precisare le motivazioni del loro eventuale fallimento.

4. 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 saranno oggetto della valutazione della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett.c), d), h), i), ed m) della legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000.

### *D) Tentativo di conciliazione*

A seguito dell'esaurimento con esito negativo della procedura, di cui alla lettera C) punti 1-4, le parti esperiscono un tentativo di conciliazione:

(a) in sede negoziale di livello superiore. ove il tentativo di conciliazione si esaurisce nei termini convenuti dalle parti;

(b) nella sede amministrativa prevista dall'art. 2, comma 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000; la convocazione deve avvenire in tal caso entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta avanzata da una delle due parti, e il tentativo di conciliazione deve in ogni caso esaurirsi entro 10 giorni dalla richiesta.

## Art. 3

### *Ripetizione delle procedure*

Nell'ambito della stessa vertenza, per le azioni di sciopero successive alla prima, le procedure di raffreddamento non devono essere ripetute, salvo che non siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase di conciliazione.

## **Titolo II**

### **Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero**

## Art. 4

### *Franchigie*

Sono esclusi dagli scioperi i seguenti periodi di più intenso traffico:

– dal 17 dicembre al 7 gennaio;

– i periodi concomitanti con i grandi esodi legati alle ferie, che allo stato vengono individuati nei periodi dal 27 giugno al 4 luglio, dal 28 luglio al 3 agosto, dal 10 al 20 agosto, al 28 agosto al 5 settembre e dal 30 ottobre al 5 novembre;

– le 5 giornate che precedono e seguono la Pasqua;

- i 3 giorni che precedono e che seguono le consultazioni elettorali nazionali, europee, regionali, amministrative generali e referendarie;
- la giornata precedente, quella seguente e quelle concomitanti con le consultazioni elettorali e referendarie a carattere locale.

#### Art. 5

##### *Concomitanza di scioperi o manifestazioni*

Le strutture nazionali – regionali, aziendali e territoriali competenti non effettueranno astensioni dal lavoro in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza, nonché con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico di persone incidenti sullo stesso bacino di utenza.

#### Art. 6

##### *Avvenimenti eccezionali*

In caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali gli scioperi di qualsiasi genere dichiarati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi.

#### Art. 7

##### *Preavviso e comunicazione all'utenza*

Esperate le procedure di raffreddamento e di conciliazione, la proclamazione di ciascun sciopero deve essere comunicata con un preavviso di almeno dieci giorni ai soggetti previsti dall'art. 2, comma 1 della legge nel rispetto delle forme e dei contenuti ivi richiamati.

#### Art. 8

##### *Revoca*

Salvo il caso di accordo, di richiesta da parte della Commissione di garanzia o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'art. 8 delle legge, la revoca o la sospensione dello sciopero devono essere comunicate almeno 5 giorni (esclusi i festivi) prima dell'effettuazione dello sciopero e di esse deve essere dato annuncio tramite tutti i possibili mezzi informativi. Le aziende procedono alla previste comunicazioni all'utenza non prima di 5 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero.

#### Art. 9

##### *Proclamazione dello sciopero*

A) Ogni proclamazione deve riguardare una sola astensione dal lavoro. Lo stesso soggetto, in relazione allo stesso bacino di utenza, può procedere ad una nuova proclamazione solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedentemente indetto.

B) Al fine di consentire un'applicazione delle regole relative alla oggettiva rarefazione degli scioperi rispettosa della garanzia di libero esercizio dell'attività sindacale, e di evitare il ricorso a forme sleali di azione sindacale, il preavviso non può essere superiore a 45 giorni.

I periodi di franchigia di cui all'art. 4 sospendono il decorso del termine massimo di preavviso.

#### Art. 10

##### *Rarefazione*

A) In via sperimentale l'area del bacino di utenza coinciderà con l'area territoriale di operatività dell'azienda interessata dallo sciopero. Gli accordi aziendali o territoriali attuativi della presente proposta dovranno contenere la dettagliata descrizione del tipo e dell'area territoriale nella quale si effettua il servizio erogato dalla azienda;

B) Tra l'effettuazione di due azioni di sciopero, incidenti sul medesimo bacino di utenza, deve in ogni caso intercorrere un intervallo di dieci giorni liberi indipendentemente dalle motivazioni dello sciopero, dal soggetto e dal livello sindacale;

C) A garanzia del rispetto dell'obbligo di rarefazione le organizzazioni sindacali sono tenute a comunicare all'Osservatorio sui conflitti nei trasporti, costituito presso il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, la dichiarazione di sciopero e le sue modalità di svolgimento, nonché a consultare lo stesso prima di procedere alla proclamazione.

#### Art. 11

##### *Durata e modalità dello sciopero*

A) Il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non può superare le quattro ore di servizio. Eventuali scioperi successivi relativi alla stessa vertenza non possono superare la durata dell'intera giornata lavorativa; gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgono in un unico periodo di ore continuative tenendo conto della necessità in presenza di turni di assicurare la maggiore partecipazione dei lavoratori interessati: modalità durata e collocazione oraria degli scioperi devono essere stabiliti in modo da ridurre al minimo possibile i disagi per l'utenza;

B) Dovrà essere garantito, con accordo tra le parti a livello aziendale, il servizio completo, articolato su due fasce per un totale di sei ore, coincidenti con i periodi di massima richiesta dell'utenza o con le esigenze di particolari categorie di utenti per le quali il servizio si pone come essenziale (lavoratori e studenti, aree rurali e montane, aree a vocazione turistica, caserme, aree industriali, ospedali, cimiteri). A livello aziendale, le parti possono individuare più di due fasce di servizio completo entro il limite di sei ore complessive;

C) Il servizio garantito nelle fasce deve svolgersi secondo l'ordinario programma di esercizio tutti i giorni compresi quelli festivi. I tempi di preparazione e di riconsegna dei mezzi non devono compromettere la completa funzionalità del servizio nelle fasce garantite e la pronta riattivazione del servizio al termine dello sciopero;

D) Nelle ipotesi in cui, in relazione a specifiche tipologie di servizio, il criterio di individuazione delle prestazioni indispensabili mediante fasce orarie comporti un oggettivo pregiudizio dell'esercizio del diritto di sciopero o si riveli inadeguato a garantire specifiche esigenze dell'utenza, le parti, a livello aziendale, concorderanno un criterio alternativo di salvaguardia del diritto alla mobilità. Le prestazioni saranno in tal caso contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e saranno relative a quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza.

### **Titolo III**

#### **Altre misure**

#### Art. 12

##### *Scioperi a scacchiera*

Per tutte le vertenze che interessano una o più unità produttive sono esclusi gli scioperi per unità produttive o singola categoria o profilo professionale.

#### Art. 13

##### *Sicurezza degli impianti*

L'effettuazione di ogni astensione dal lavoro deve avere riguardo alla sicurezza degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi. In ogni caso devono essere assicurati i servizi indispensabili alla sicurezza dell'esercizio.

#### Art. 14

##### *Assemblee*

Con riferimento all'art. 20 della legge 300/70 non potranno essere convocate assemblee dei lavoratori che comportino interruzione totale o parziale nella erogazione del servizio all'utenza, fermo restando il pagamento delle ore utilizzate dai lavoratori del movimento presenti alle assemblee in orario non di servizio, entro le 10 ore di cui all'art. 33 del Ccnl 23-7-1976 e successive modificazioni ed integrazioni.

## Art. 15

*Sciopero nazionale per il rinnovo del contratto*

Ferme restando le norme della presente proposta non espressamente derogate, lo sciopero nazionale proclamato da una pluralità di organizzazioni sindacali a sostegno del rinnovo quadriennale del contratto collettivo di categoria potrà avere una durata massima di 24 ore. Al fine di consentire la partecipazione dei lavoratori alla manifestazione nazionale alla quale lo sciopero anzidetto è finalizzato, le prestazioni indispensabili saranno definite nella misura concordata tra le parti a livello aziendale anche in deroga a quanto previsto dall'art. 11, lett. B della presente proposta, e comunque in una percentuale non inferiore al 20% del servizio normalmente erogato. In particolare dovranno essere garantiti i trasporti specializzati di particolare rilevanza sociale (trasporto disabili, scuolabus).

Ogni proclamazione deve riguardare una sola astensione dal lavoro. Gli stessi soggetti possono procedere ad una nuova proclamazione solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedentemente indetto.

Le azioni di cui sopra dovranno essere proclamate con un preavviso di 20 giorni e rispettare un intervallo di 30 giorni.

## Art. 16

*Regolamento di servizio*

Al fine di consentire la emanazione dei regolamenti di servizio, le aziende concorderanno con le rappresentanze sindacali aziendali le seguenti modalità operative:

- i servizi esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero (noleggio, sosta, servizi amministrativi..);
- procedure da adottare all'inizio dello sciopero e alla ripresa del servizio;
- procedure da adottare per garantire il servizio durante tutta la durata delle fasce;
- criteri, procedure e garanzie da adottare per i servizi a lunga percorrenza;
- garanzia dei presidi aziendali atti ad assicurare la sicurezza e la protezione degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi;
- eventuali procedure da adottare per forme alternative di agitazioni sindacali;
- in caso di trasporto di merci, garanzia dei servizi necessari al trasporto di prodotti energetici di risorse naturali, di beni di prima necessità, di animali vivi, di merci deperibili, nonché per la continuità delle attività produttive;
- individuazione delle aziende che per tipo, orari e tratte programmate possano garantire un servizio alternativo a quello erogato dall'azienda interessata dallo sciopero.

## Art. 17

*Rapporti con i terzi*

Fatta salva la previsione di clausole maggiormente vincolanti, eventuali accordi di qualunque natura stipulati dall'impresa erogatrice dei servizi con lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori o altre aziende dovranno includere espressamente la clausola per cui questi ultimi soggetti si impegnano a non pregiudicare, nei casi di sciopero che li coinvolgono, i livelli di garanzia del servizio stabiliti nel presente accordo e nei regolamenti aziendali attuativi.

## DISPONE

la trasmissione della presente proposta alle organizzazioni sindacali Filt, Fit, Uilt, Cnlt, Comu, Slai-Cobas, Fildai Cildi, Confsal, Rdb-Cub, Sincobas, Ugl, Faisa-Cisal ed alle organizzazioni dei datori di lavoro Asstra e Anav avvertendo che ai sensi dell'art. 13 lett. a) della l.n.146/90 come modificata dalla l.n.83/2000 le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro quindici giorni dalla notifica;

## DISPONE

altresì la trasmissione della presente proposta alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281 al fine di acquisirne il parere.

re, come prescritto dall'art. 13, lett. *a*), legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di 15 giorni per l'invio del predetto parere;

#### AVVERTE

che in caso di mancata pronuncia, la Commissione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. *a*), terzo periodo della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 adoterà, dopo aver verificato, in seguito ad apposite audizioni l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, con propria delibera la provvisoria regolamentazione la quale sarà vincolante per le parti ai sensi ai sensi dell'art. 2, comma 3, l.n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

#### DISPONE

altresì, la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

### **Provvisoria regolamentazione nel settore del trasporto locale (Delibera n. 02/13 del 31.1.2002)**

#### LA COMMISSIONE

su proposta dei proff. Ballestrero, Ghezzi e Magrini, ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

#### PREMESSO

1. che ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *b*) della legge n. 146/1990, i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari costituiscono servizio pubblico essenziale volto a garantire il diritto delle persone costituzionalmente tutelato alla libertà di circolazione;

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero nel settore del trasporto pubblico urbano ed extraurbano è contenuta nell'accordo nazionale del 7 febbraio 1991, valutato idoneo con delibera del 14 marzo 1991, come modificato e integrato dall'accordo del 23 marzo 1999 valutato parzialmente idoneo dalla Commissione con delibera n. 99/287 del 29 aprile 1999;

3. che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è resa necessaria la revisione delle previgenti discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero, che devono essere adeguate a quanto disposto dalla legge;

4. che, per quanto riguarda la disciplina relativa al trasporto urbano ed extraurbano, tale disciplina deve essere in primo luogo integrata, introducendo regole conformi a quanto disposto dall'art. 2, commi 2 e 6, della legge citata;

5. che, inoltre, essendo trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore della disciplina vigente, ed essendo in questi anni intervenute rilevanti innovazioni legislative orientate alla razionalizzazione e regionalizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, si rendono necessarie modificazioni della disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero attualmente vigenti, al fine di colmarne le lacune rese evidenti dall'esperienza dei conflitti nel settore;

6. che le lacune della disciplina vigente, in particolare riguardano: una chiara definizione del campo di applicazione della disciplina; la regolamentazione della rarefazione; la previsione di un



congruo intervallo oggettivo in occasione di scioperi per il rinnovo del contratto collettivo nazionale; il divieto di proclamazione di pacchetti di scioperi; la individuazione delle prestazioni indispensabili nel settore extraurbano; la determinazione del bacino di utenza ai fini dell'intervallo o della concomitanza tra azioni di sciopero; la definizione di procedure di raffreddamento e di conciliazione del conflitto;

#### CONSIDERATO

1. che con lettera del 15 settembre 2000 la Commissione ha sollecitato le parti a procedere alla definizione, mediante accordo collettivo, di nuove regole adeguate a quanto disposto dalla legge;

2. che le numerose audizioni delle diverse organizzazioni sindacali e datoriali presenti e attive nel settore del trasporto pubblico urbano ed extraurbano (29 novembre 2000, 21 febbraio 2001, 11 luglio 2001) e il tentativo di conciliazione del 27 giugno 2001 esperiti dalla Commissione non hanno condotto le parti a raggiungere un accordo per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000;

3. che con lettera del 26 luglio 2001 le organizzazioni sindacali FILT, FIT, UilT e le organizzazioni datoriali ASSTRA e ANAV hanno confermato le loro difficoltà di raggiungere, in tempi brevi, un accordo in ordine alla adozione di un insieme di regole comuni;

4. che, ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000, l'adeguamento della disciplina del settore del trasporto locale vigente è divenuta ormai improrogabile;

5. che, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, tale disciplina deve predisporre un insieme di regole che garantisca, nel loro contenuto essenziale, i diritti degli utenti del trasporto pubblico locale costituzionalmente tutelati;

6. che la legge n. 146/90, come modificata dalla legge n. 83/2000, non definisce i bacini di utenza ma si limita a richiamarli in occasione della norma sull'intervallo tra le azioni di sciopero, nella ipotesi in cui scioperi, proclamati in successione da soggetti sindacali diversi, provochino uno stato di oggettiva compromissione della continuità dei servizi pubblici e che neppure le parti, nelle numerose audizioni, hanno fornito utili indicazioni al riguardo;

7. che la legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, ha reso obbligatorie le procedure di raffreddamento e conciliazione da esperirsi preventivamente rispetto alla proclamazione dello sciopero; che la legge ha altresì previsto che tali procedure, ove concordate tra le parti, siano soggette alla valutazione di idoneità della Commissione; che in difetto di accordo tra le parti ovvero in caso di inidoneità di esso, la Commissione provveda a disciplinare tali procedure con provvisoria regolamentazione (art. 2, co. 2, e art. 13, lett. a), L. n. 146/1990, come modificata dalla L. n. 83/2000);

8. che le procedure di raffreddamento e di conciliazione di cui all'art. 2, co. 2, L. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, essendo preordinate ad evitare, ove possibile, il ricorso allo sciopero, devono essere rispettate da ambedue le parti, e di conseguenza anche da tutti i soggetti sindacali, indipendentemente dalle motivazioni e dal livello organizzativo da cui dipende lo stato di agitazione;

9. che in data 8 novembre 2001 (delibera n. 01/123) ha aperto la procedura ex art. 13, comma 1, lett. a), L. n. 146/90 come modificata dalla L. n. 83/2000, notificando alle parti interessate la delibera 01/123 (Proposta di regolamentazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, L. n. 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000 nel settore del trasporto locale);

10. che sono decorsi i quindici giorni che la legge assegna alle parti per l'invio di osservazioni, e che durante tale periodo sono pervenute alla Commissione le osservazioni delle parti; per le

organizzazioni sindacali Filt, Fit, Uilt in data 5 dicembre 2001; per le organizzazioni dei datori di lavoro Anav e Asstra in data 7 dicembre 2001, Per le organizzazioni sindacali Cnl, Rdb-Cub Sin/Cobas in data 10 dicembre 2001;

11. che le organizzazioni dei consumatori Adoc e Unione nazionale consumatori hanno, rispettivamente in data 9 novembre 2001 e 12 novembre 2001, espresso parere favorevole in ordine alla proposta approvata dalla Commissione in data 8 novembre 2001;

12. che in data 16 e 17 gennaio sono state svolte le audizioni previste dalla legge con i sindacati che ne avevano fatto richiesta al fine di verificare la perdurante indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo;

13. che in data 17 gennaio le organizzazioni sindacali Filt, Fit e UiltT hanno inviato ulteriori osservazioni;

#### FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett. a), della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente Regolamentazione provvisoria:

### Indice

#### **Titolo I - Campo di applicazione e prevenzione dei conflitti**

- Art. 1 Campo di applicazione
- Art. 2 Procedure di raffreddamento e di conciliazione
- Art. 3 Ripetizione procedure

#### **Titolo II - Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero**

- Art. 4 Franchigie
- Art. 5 Concomitanza di scioperi o manifestazioni
- Art. 6 Avvenimenti eccezionali
- Art. 7 Preavviso e comunicazione all'utenza
- Art. 8 Revoca
- Art. 9 Proclamazione dello sciopero
- Art. 10 Rarefazione
- Art. 11 Durata dello sciopero

#### **Titolo III - Altre misure**

- Art. 12 Scioperi a scacchiera
- Art. 13 Sicurezza impianti
- Art. 14 Assemblee
- Art. 15 Manifestazione sindacale nazionale per il rinnovo del contratto
- Art. 16 Regolamento di servizio
- Art. 17 Rapporti con i terzi

## **Titolo I**

### **Campo di applicazione e prevenzione dei conflitti**

#### Art. 1

##### *Campo di applicazione*

Salvi gli effetti di future riorganizzazioni del settore, la presente Regolamentazione provvisoria si applica ai seguenti pubblici servizi di trasporto:

- autofiliferrotranvie;
- navigazione interna lagunare;
- navigazione interna lacuale;
- funivie portuali;
- funicolari terrestri ed aeree assimilate per atto di concessione alle ferrovie;

la presente Regolamentazione provvisoria si applica altresì ai soggetti di cui all'art. 2 *bis* della legge ed ai servizi della mobilità, ai servizi accessori strumentali, ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali, qualora necessari all'esercizio di servizio di trasporto pubblico.

#### Art. 2

##### *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

###### *A) Ambito di applicazione*

In ogni caso l'attivazione della procedura di cui al presente articolo, la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

###### *B) Divieto di azioni unilaterali*

Durante le procedure di cui al presente articolo, le parti eviteranno di porre in essere azioni unilaterali e le aziende sospenderanno, per la medesima durata, l'applicazione degli eventuali atti unilaterali recenti o delle manifestazioni di intenti che hanno dato luogo alla vertenza, fatti comunque salvi gli obblighi derivanti dalla regolarità e dalla sicurezza dell'esercizio.

###### *C) Prima fase della procedura*

1. Il soggetto collettivo che intende promuovere una astensione, prima della proclamazione della stessa, deve avanzare richiesta di incontro all'ente gestore del servizio o all'azienda specificando, per iscritto, i motivi per i quali intende proclamare lo sciopero e l'oggetto della rivendicazione, eventualmente proponendo di concordare forme di azione sindacale dalle quali non derivino conseguenze in ordine alla tutela dei diritti costituzionalmente tutelati degli utenti. Le motivazioni contenute nella comunicazione dovranno essere uguali a quelle dell'eventuale proclamazione dello sciopero.

2. Entro 3 giorni (con esclusione dei festivi) dal ricevimento della predetta comunicazione, la controparte datoriale (aziendale o nazionale) informa per iscritto il soggetto richiedente della data e del luogo in cui si terrà l'incontro di sperimento delle procedure di raffreddamento. In ogni caso l'incontro deve tenersi entro gli 8 giorni (con esclusione dei festivi) successivi al ricevimento della richiesta sindacale da parte dell'azienda, altrimenti la procedura si considera comunque esaurita.

3. 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 legge n. 83/2000.

###### *D) Seconda fase della procedura*

A seguito dell'esaurimento con esito negativo della prima fase della procedura, di cui alla lettera C), le parti esperiscono un tentativo di conciliazione:

(a) nella sede negoziale di livello superiore concordata tra le parti, ove il tentativo di conciliazione si esaurisce nei termini convenuti dalle parti medesime;

(b) in alternativa, e in difetto dell'accordo di cui al punto (a) nella sede amministrativa prevista dall'art. 2, comma 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000; la convocazione deve avvenire in tal caso entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta avanzata da una delle due parti, e il tentativo di conciliazione deve in ogni caso esaurirsi entro 10 giorni dalla richiesta.

E) Il soggetto sindacale è tenuto, prima o contestualmente alla proclamazione di sciopero, a comunicare alla Commissione, per iscritto, l'esito delle procedure e a precisare le motivazioni del loro eventuale fallimento.

#### Art. 3

##### *Ripetizione delle procedure*

Nell'ambito della stessa vertenza, per le azioni di sciopero successive alla prima, le procedure di raffreddamento e di conciliazione devono essere ripetute nel solo caso in cui siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase di conciliazione.

## **Titolo II**

### **Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero**

#### Art 4

##### *Franchigie*

Sono esclusi dagli scioperi i seguenti periodi di più intenso traffico:

- dal 17 dicembre al 7 gennaio;
- i periodi concomitanti con i grandi esodi legati alle ferie, che allo stato vengono individuati nei periodi dal 27 giugno al 4 luglio, dal 28 luglio al 3 agosto, dal 10 al 20 agosto, al 28 agosto al 5 settembre e dal 30 ottobre al 5 novembre;
- le 5 giornate che precedono e seguono la Pasqua;
- i 3 giorni che precedono, che seguono e quelle concomitanti con le consultazioni elettorali nazionali, europee, regionali, amministrative generali e referendarie;
- la giornata precedente, quella seguente e quelle concomitanti con le consultazioni elettorali e referendarie a carattere locale.

Durante i periodi di franchigia trova applicazione il divieto di azioni unilaterali di cui all'art. 2 lett.b).

#### Art. 5

##### *Concomitanza di scioperi o manifestazioni*

Le strutture nazionali – regionali, aziendali e territoriali competenti non effettueranno astensioni dal lavoro in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza, nonché con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico di persone incidenti sullo stesso bacino di utenza.

#### Art. 6

##### *Avvenimenti eccezionali*

In caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali gli scioperi di qualsiasi genere dichiarati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi.

#### Art. 7

##### *Preavviso e comunicazione all'utenza*

Esperate le procedure di raffreddamento e di conciliazione, la proclamazione di ciascun sciopero deve essere comunicata con un preavviso di almeno dieci giorni ai soggetti previsti dall'art. 2, comma 1 della legge nel rispetto delle forme e dei contenuti ivi richiamati.

## Art. 8

*Revoca*

Salvo il caso di accordo, di intervento da parte della Commissione di garanzia o dell'autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'art. 8 delle legge, la revoca o la sospensione dello sciopero devono essere comunicate almeno 6 giorni (esclusi i festivi) prima dell'effettuazione dello sciopero e di esse deve essere dato annuncio tramite tutti i possibili mezzi informativi. Ove il 5° giorno antecedente allo sciopero sia festivo, la revoca o la sospensione devono essere comunicate anticipatamente al termine del predetto in modo da consentire all'azienda il rispetto delle scadenze di legge. Al riguardo le aziende procedono alle previste comunicazioni all'utenza non prima di 5 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero, eccetto le situazioni prospettate nel periodo precedente.

## Art. 9

*Proclamazione dello sciopero*

A) Ogni proclamazione deve riguardare una sola astensione dal lavoro. Lo stesso soggetto, in relazione allo stesso bacino di utenza, può procedere ad una nuova proclamazione solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedentemente indetto.

B) Al fine di consentire un'applicazione delle regole relative alla oggettiva rarefazione degli scioperi rispettosa della garanzia di libero esercizio dell'attività sindacale, e di evitare il ricorso a forme sleali di azione sindacale, il preavviso non può essere superiore a 45 giorni.

I periodi di franchigia di cui all'art. 4 sospendono il decorso del termine massimo di preavviso.

## Art. 10

*Rarefazione*

A) In via sperimentale l'area del bacino di utenza coinciderà con l'area territoriale di operatività dell'azienda interessata dallo sciopero. Gli accordi aziendali o territoriali attuativi della presente proposta dovranno contenere la dettagliata descrizione del tipo e dell'area territoriale nella quale si effettua il servizio erogato dalla azienda;

B) Tra l'effettuazione di due azioni di sciopero da qualunque soggetto sindacale proclamate e incidenti sul medesimo bacino di utenza, deve in ogni caso intercorrere un intervallo di dieci giorni indipendentemente dalle motivazioni e dal livello sindacale che ha proclamato lo sciopero;

C) A garanzia del rispetto dell'obbligo di rarefazione le organizzazioni sindacali sono tenute a comunicare all'Osservatorio sui conflitti nei trasporti, costituito presso il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, la dichiarazione di sciopero e le sue modalità di svolgimento, nonché a consultare lo stesso prima di procedere alla proclamazione.

## Art. 11

*Durata e modalità dello sciopero*

A) Il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non potrà superare le quattro ore di servizio. Eventuali scioperi successivi relativi alla stessa vertenza non potranno superare la durata dell'intera giornata lavorativa. Gli scioperi di durata inferiore alla giornata si svolgono in un unico periodo di ore continuative tenendo conto della necessità in presenza di turni di assicurare la maggiore partecipazione dei lavoratori interessati, nonché della necessità di rispettare la disciplina di cui alle lett. B, C, D, che seguono. Modalità durata e collocazione oraria degli scioperi devono essere stabiliti in modo da ridurre al minimo possibile i disagi per l'utenza;

B) Dovrà essere garantito il servizio completo, articolato su due fasce per un totale di sei ore, coincidenti con i periodi di massima richiesta dell'utenza o con le esigenze di particolari



categorie di utenti, per le quali il servizio si pone come essenziale (lavoratori e studenti, aree rurali e montane, aree a vocazione turistica, caserme, aree industriali, ospedali, cimiteri). La collocazione oraria delle fasce sarà definita con accordo tra le parti a livello aziendale. A livello aziendale, le parti possono anche individuare più di due fasce di servizio completo entro il limite di sei ore complessive;

C) Il servizio all'utenza garantito nelle fasce deve svolgersi secondo l'ordinario programma di esercizio tutti i giorni compresi quelli festivi. I tempi di preparazione e di riconsegna dei mezzi non devono compromettere la completa funzionalità del servizio nelle fasce garantite e la pronta riattivazione del servizio al termine dello sciopero;

D) Nelle ipotesi in cui, in relazione a specifiche tipologie di servizio, il criterio di individuazione delle prestazioni indispensabili mediante fasce orarie comporti un oggettivo pregiudizio dell'esercizio del diritto di sciopero o si riveli inadeguato a garantire specifiche esigenze dell'utenza, le parti, a livello aziendale, concorderanno un criterio alternativo di salvaguardia del diritto alla mobilità. Le prestazioni saranno in tal caso contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e saranno relative a quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza.

### **Titolo III** **Altre misure**

#### Art. 12

##### *Scioperi a scacchiera*

Per tutte le vertenze che interessano una o più unità produttive non sono consentiti gli scioperi articolati per unità produttive o singole categorie o profili professionali.

#### Art. 13

##### *Sicurezza degli impianti*

L'effettuazione di ogni astensione dal lavoro deve avere riguardo alla sicurezza degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi. In ogni caso devono essere assicurati i servizi indispensabili alla sicurezza dell'esercizio.

#### Art. 14

##### *Assemblee*

Con riferimento all'art. 20 della legge 300/70 non potranno essere convocate assemblee dei lavoratori che comportino interruzione del servizio senza garanzia delle prestazioni indispensabili, fermo restando il pagamento delle ore utilizzate dai lavoratori presenti alle assemblee in orario non di servizio, entro le 10 ore di cui all'art. 33 del Ccnl 23-7-1976 e successive modificazioni ed integrazioni.

#### Art. 15

##### *Manifestazione sindacale nazionale per il rinnovo del contratto*

Al fine di consentire ai lavoratori di partecipare ad una manifestazione a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro indetta non più di una volta congiuntamente dalle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto, le modalità dell'astensione dal lavoro possono prevedere la riduzione delle prestazioni di cui all'art. 11 alla garanzia dei soli tra-

sporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale (quale il trasporto dei disabili e i mezzi scuolabus relativi alle scuole materne ed elementari).

La riduzione delle prestazioni indispensabili di cui all'art. 11 non potrà essere consentita nei giorni e nei luoghi in cui, a causa delle condizioni ambientali, siano stati adottati provvedimenti diretti a limitare la circolazione dei mezzi privati.

#### Art. 16

##### *Regolamento di servizio*

Al fine di consentire la emanazione dei regolamenti di servizio, le aziende concorderanno con le rappresentanze sindacali aziendali le seguenti modalità operative:

- i servizi esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero (noleggio, sosta, servizi amministrativi..);
- procedure da adottare all'inizio dello sciopero e alla ripresa del servizio;
- procedure da adottare per garantire il servizio durante tutta la durata delle fasce;
- criteri, procedure e garanzie da adottare per i servizi a lunga percorrenza;
- garanzia dei presidi aziendali atti ad assicurare la sicurezza e la protezione degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi;
- eventuali procedure da adottare per forme alternative di agitazioni sindacali;
- in caso di trasporto di merci, garanzia dei servizi necessari al trasporto di prodotti energetici di risorse naturali, di beni di prima necessità, di animali vivi, di merci deperibili, nonché per la continuità delle attività produttive;
- individuazione delle aziende che per tipo, orari e tratte programmate possano garantire un servizio alternativo a quello erogato dall'azienda interessata dallo sciopero;
- individuazione dei servizi da garantire in occasione dello sciopero di cui all'art. 15.

#### Art. 17

##### *Rapporti con i terzi*

Fatta salva la previsione di clausole maggiormente vincolanti, eventuali accordi di qualunque natura stipulati dall'impresa erogatrice dei servizi con lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori o altre aziende dovranno includere espressamente la clausola per cui questi ultimi soggetti si impegnano a non pregiudicare, nei casi di sciopero che li coinvolgono, i livelli di garanzia del servizio stabiliti nel presente accordo e nei regolamenti aziendali attuativi.

#### DISPONE

la trasmissione della presente delibera Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministro dell'Interno, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, alle Organizzazioni Asstra e Anav, alle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uilt-Uil, Cnl, Rdb-Cub, Sin-Cobas, Fltu di Genova, alle Organizzazioni degli utenti e dei consumatori di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281.

#### DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della regolamentazione provvisoria e degli estremi della presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

**Proposta di regolamentazione nel settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario  
(Delibera n. 02/106 del 6.6.2002)**

LA COMMISSIONE

su proposta dei proff. Cella e Pinelli, ha adottato all'unanimità la seguente delibera.

PREMESSO

1. che con delibera n. 02/63 del 18 aprile 2002 la Commissione aveva invitato le parti (Agens, Fise, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Salpas-Fisafs, Ugl-Fed.Naz.Aus.Traff.) ad un'audizione al fine di verificare la sussistenza di concrete possibilità di pervenire ad un adeguamento dell'accordo sulle prestazioni indispensabili vigente nel settore dal 1993;

2. che nella stessa delibera si ricordava come in caso di mancato accordo sarebbe stata la Commissione stessa a provvedere, con propria delibera, ai sensi dell'art 13, 1° comma, lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, alla formulazione di una "proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili", ponendo termine ad una procedura preliminare il cui inizio risale al settembre 2001 (delibera n. 01/104);

3. che le audizioni con le parti sindacali e datoriali si sono svolte presso la Commissione in data 2 maggio 2002;

4. che entrambe le parti nel corso delle audizioni, pur ricordando la particolare delicatezza del momento, essendo in fase di chiusura la ben nota vertenza (all'origine dei fenomeni di esasperata conflittualità nel settore verificatesi negli scorsi mesi) sugli appalti FS, non hanno esplicitato l'esistenza di ostacoli rilevanti al raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili (di cui si hanno già tracce in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione nel testo del contratto collettivo di settore); che le parti sindacali hanno in particolare sottolineato la centralità del problema della regolazione della durata massima delle azioni di sciopero, considerate le particolarità dei settori di servizi in oggetto;

5. che nella stessa data del 2 maggio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato raggiunto l'accordo che ha posto termine alla vertenza in corso sugli appalti FS;

6. che alla data odierna nessuna notizia è pervenuta alla Commissione in merito allo stato di avanzamento delle trattative sull'adeguamento delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero;

CONSIDERATO

1. che non è più giustificabile un così ampio ritardo nell'adeguamento dell'accordo alle nuove esigenze imposte dalla legge;

2. che l'accordo vigente nel settore, del 25.5.1993, dichiarato idoneo dalla Commissione con delibera del 21 ottobre 1993, pur presentando molti aspetti ancora idonei, richiede un adeguamento sulla disciplina delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, delle prestazioni indispensabili, della durata massima della prima azione di sciopero e delle successive, degli intervalli e delle franchigie, anche in connessione alla regolamentazione vigente nel settore del trasporto ferroviario, ormai pervenuta ad un soddisfacente assetto di contemperamento fra diritto di sciopero e diritti degli utenti, dopo gli adeguamenti dichiarati idonei con delibera in data 29.11.2001 (n. 01/48);

3. che per quanto attiene ai principi che orientano nel settore le prestazioni indispensabili va ribadito che nessuna manifestazione di sciopero nei servizi di pulizia del materiale rotabile, degli impianti e dei locali connessi con il trasporto ferroviario può provocare significativi effetti vulne-

ranti sulla circolazione ferroviaria nel suo insieme, secondo un principio costantemente affermato dalla Commissione in ripetute occasioni nel corso dell'ultimo anno;

4. che il rispetto di tali principi richiede che le prestazioni indispensabili siano scrupolosamente erogate, e che in occasione di scioperi non vengano posti in essere comportamenti illeciti, diretti ad impedire la circolazione dei treni e la operatività delle stazioni;

5. che tale principio va nella sostanza affermato anche per quanto attiene alle altre attività di supporto del trasporto ferroviario;

6. che per quanto attiene alla predisposizione degli organici da destinare alla garanzia delle prestazioni indispensabili va confermata la modalità prevista dall'art. 2 dell'accordo vigente, secondo la quale tali contingenti minimi vanno determinati in sede aziendale, in occasione degli scioperi, previo accordo fra imprese e organizzazioni sindacali;

7. che tale modalità va considerata rafforzata dalle sanzioni previste, per i sindacati proclamanti e per i rappresentanti delle imprese (rispettivamente art. 4 co. 2 e c.4 della L. 146/1990, come modificata dalla L. 83/2000), in caso di mancato rispetto degli obblighi necessari alla garanzia delle prestazioni indispensabili;

8. che la proposta di regolazione che si sottopone alle parti si articola su principi e criteri generali, sulla base dei quali sarebbe quanto mai opportuno e auspicabile un costruttivo intervento negoziale delle stesse parti sociali;

#### DELIBERA

la seguente proposta sulle procedure, procedure e misure da considerare indispensabili (secondo quanto previsto dall'art. 13 lett. a della L. 146/90, come modificata dalla L. 83/2000) per il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario.

1. *Preavviso*: il preavviso non può essere inferiore a dieci giorni.
2. *Durata*: la durata della prima azione di sciopero e delle successive non può essere superiore alle 24 ore.
3. *Franchie*: sono le stesse previste per l'accordo vigente nel settore del trasporto ferroviario (al punto 3.5.1).
4. *Intervalli*: anche la disciplina degli intervalli è quella prevista nel settore del trasporto ferroviario (ai punti 3.3.4 e 3.3.5 così come ridefiniti dall'accordo del 29. 10.2001).
5. *Prestazioni indispensabili*: si confermano le prestazioni previste dall'art. 1 dell'accordo del 25.5.1993, con gli opportuni adeguamenti di legge e con le integrazioni derivanti dalla adozione di nuove apparecchiature tecnologiche nel trasporto ferroviario. Secondo gli stessi criteri andranno garantite le prestazioni minime relative alle altre attività di supporto. Restano illegittime le forme di azione collettiva che vanificano la garanzia delle prestazioni indispensabili.
6. *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*: sono le stesse, con gli adeguamenti del caso, previste per il settore del trasporto ferroviario (accordo del 18.4.2001).

#### INFORMA

che le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro quindici giorni della notifica, decorsi i quali, secondo quanto previsto dall'art. 13 co. 1 lett. a) della legge 146/1990 così come modificata dalla L. 83/2000, si darà seguito alla procedura che conduce alla provvisoria regolamentazione;

#### DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alle FS SpA, e la notificazione all'AGENS, alla FISE, alle Segreterie nazionali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Salpas-Fisafs, Ugl- Fed.Naz.Aus.Traff.

**Accordo nel settore del Trasporto Marittimo del 14.12.2001  
(Delibera n. 02/27 del 14.2.2002)**

1. Il 5 "A) Procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto." dell'intesa sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l'esercizio dello sciopero nel settore del lavoro marittimo, allegata al Protocollo delle Relazioni Industriali nel Gruppo Tirrenia del 1 agosto 2000 viene così modificato:

«*Omissis.*

Controversie sindacali Aziendali e/o di Gruppo per l'applicazione dei contratti o degli accordi *in caso di insorgenza di una controversia sindacale* riguardante l'applicazione dinorme dei vigenti contratti e/o accordi, entro 5 giorni dalla contestazione scritta ed adeguatamente motivata della presunta violazione, contenente la formale *proclamazione* dello stato di *agitazione* e la richiesta di apertura del confronto, l'Azienda interessata dalla vertenza o, in caso di vertenza nazionale, la Fedarlinea deve procedere alla formale convocazione di una delegazione delle Organizzazioni sindacali proclamanti al fine di tentare la *conciliazione del conflitto*. *L'apertura del confronto deve avvenire entro e non oltre i successivi 5 giorni. Il tentativo di conciliazione deve esaurirsi entro 10 giorni dall'apertura del confronto.* Decorso inutilmente tale termine [ ... ] delle vigenti disposizioni di legge e di contratto».

2. Il 5 "B) Modifiche ed integrazioni all'accordo quadro 21 dicembre 1990 e connessi accordi aziendali." dell'intesa sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l'esercizio dello sciopero nel settore del lavoro marittimo, allegata al Protocollo delle Relazioni Industriali nel Gruppo Tirrenia del 1 agosto 2000, dopo il periodo "In ogni caso, tra l'effettuazione di uno sciopero e [ ... ] dal soggetto sindacale e dal livello sindacale che lo proclama." viene inserito il seguente comma:

"Al fine di garantire un più adeguato livello di contemperamento fra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non può superare, anche in presenza di turni, la durata di una intera giornata aziendale di lavoro; ciascuno di quelli successivi al primo e relativi alla stessa vertenza non può superarele due giornate di lavoro".

**Accordo per i piloti dipendenti da imprese elicotteristiche esercenti il trasporto aereo non di linea del 21.5.2002  
(Delibera n. 02/170 del 25.7.2002)**

Art. 1

*Tentativo preventivo di conciliazione*

Ai sensi dell'art. 2, co. 2, della L. n. 146/1990 e successive modifiche, prima della proclamazione di ogni singola astensione dal lavoro le parti stipulanti, nelle rispettive sedi di competenza, esperiscono un tentativo preventivo di conciliazione in applicazione delle procedure di raffreddamento risultanti nell'allegato 1 che è parte integrante del presente accordo.

Art. 2

*Proclamazione e preavviso*

L'effettuazione di ogni singola astensione dal lavoro è preceduta da una specifica proclamazione scritta, contenente le motivazioni dello sciopero, l'indicazione della data e dell'ora di inizio e termine dell'astensione nonché l'indicazione dell'estensione territoriale della stessa.

La proclamazione scritta è trasmessa con un preavviso di almeno 10 giorni, rispetto alla data dell'effettuazione dello sciopero, sia all'impresa che all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8 della legge n. 146/1990 e successive modifiche.

In caso di sciopero nazionale, la comunicazione scritta è fatta pervenire dalle Oo.Ss. Nazionali all'Associazione nazionale datoriale di categoria che provvede a trasmetterla alle imprese. In tal caso, le Oo.Ss. sono tenute ad osservare un preavviso di almeno 10 giorni.



## Art. 3

*Durata*

Il primo sciopero per ogni tipo di vertenza non può superare la durata di 8 ore di lavoro per le basi operanti sul principio delle effemeridi; ovvero di 12 ore per le basi operanti h. 24 (0-24).

Gli scioperi successivi al primo e relativi alla stessa vertenza non possono superare la durata di 24 ore continuative.

Le astensioni dal lavoro – anche in occasione del primo sciopero, si svolgono in un unico periodo di durata e, comunque, sono effettuate all’inizio o al termine di ogni singolo turno.

## Art. 4

*Intervallo tra successive astensioni dal lavoro*

Tra l’effettuazione di un’astensione dal lavoro e la proclamazione di quella successiva – anche riferita alla medesima vertenza e anche se proclamata da Oo.Ss. diverse – è assicurato un intervallo di almeno 10 giorni.

## Art. 5

*Periodi di franchigia ed esclusioni*

I periodi di franchigia nei quali non possono essere effettuati scioperi sono individuati come segue:

- dal 15 dicembre al 6 gennaio;
  - dal lunedì precedente la Pasqua fino alla domenica successiva;
  - le ferie estive per un periodo di sei settimane, di norma dal 15 luglio al 31 agosto;
  - dal quinto giorno precedente al terzo giorno successivo le giornate di consultazione elettorale politica nazionale, europea, referendaria nazionale e regionale e amministrativa parziale, ivi compresi gli eventuali turni di ballottaggio.
- Il giorno iniziale e quello finale dei periodi suindicati sono compresi nella franchigia.

## Art. 6

*Revoca e sospensione*

La revoca spontanea dello sciopero proclamato, del quale è stata già data informazione all’utenza, non è consentita ai sensi dell’art. 2, co. 6, della legge n. 146/1990 e successive modifiche, salvo che sia intervenuto un accordo fra le parti interessate, ovvero vi sia stata una richiesta da parte della Commissione di Garanzia e dell’Autorità competente ad emanare l’ordinanza di cui all’art. 8 della legge precitata.

La sospensione spontanea dello sciopero proclamato, del quale è stata già data informazione all’utenza, comporta la reiterazione della procedura di cui al precedente art. 2.

Gli scioperi di qualsiasi genere, dichiarati o in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali, o grandi eventi che comportino eccezionale presenza di persone.

## Art. 7

*Adempimenti dell’impresa e normalizzazione del servizio*

Ai sensi e per gli effetti dell’art. 2, co. 6, della legge n. 146/1990 e successive modifiche, l’impresa, almeno 5 giorni prima dell’inizio dell’astensione dal lavoro, provvede a dare tempestiva comunicazione al committente, nelle forme adeguate, in relazione alla dichiarazione sindacale di cui al precedente art. 2, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione integrale degli stessi.

L’impresa ha altresì l’obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di Garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni o i rinvii degli scioperi proclamati, le relative motivazioni nonché le cause di insorgenza dei conflitti.

Al fine di consentire all'Impresa di garantire e rendere nota all'utenza la pronta riattivazione del servizio, al termine dello sciopero i dipendenti sono tenuti a rispettare i tempi e le modalità della ripresa del servizio, così come indicati nella proclamazione dello sciopero, senza che ciò possa essere pregiudicata da ulteriori, concomitanti iniziative sindacali.

#### Art. 8

##### *Individuazione delle prestazioni indispensabili*

Costituisce servizio pubblico essenziale il servizio di elisoccorso, e segnatamente quello delle eliambulanzze, il servizio di soccorso in mare e in montagna, il servizio antincendio, nonché ogni altro utilizzo del mezzo elicottero a tutela della vita e della salute.

Al fine di contemperare il diritto di sciopero con i diritti costituzionalmente tutelati, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 146/1990 e successive modifiche, vengono determinate le prestazioni minime indispensabili come segue.

Per garantire i suddetti servizi in caso di sciopero, le parti concordano che:

- all'interno di un medesimo bacino di utenza (provincia o regione) dove il servizio viene espletato con più di una base operativa, l'Azienda stabilirà, di concerto con le rispettive Rsa, un sistema di alternanza nella copertura del servizio nel senso che una base potrà effettivamente aderire all'astensione dal lavoro proclamata e l'altra presterà servizio ma sarà considerata in sciopero virtuale;
- analogamente si procederà nel caso di un numero di basi superiore a 2; in tal caso saranno garantite le basi operative all'interno di province non contigue;
- qualora la base sia una, si adotterà invece il principio dello sciopero virtuale;

A fronte dell'astensione dal lavoro dei piloti di ogni base (n.1 elicottero) dovrà essere preventivamente assicurata la copertura del territorio di competenza della base in sciopero da almeno n. 1 base vicinior.

In mancanza di specifiche convenzioni tra le aziende interessate, le parti si atterranno alle disposizioni impartite dall'Autorità Prefettizia individuata nel Prefetto del Capoluogo di Regione.

Quanto sopra sarà attuato secondo lo schema a livello territoriale di cui all'allegata mappa. Detto schema sarà utile anche laddove la proclamazione di sciopero dovesse riguardare una sola azienda ovvero un solo ambito territoriale.

Il personale coinvolto nello "sciopero virtuale" rinuncerà a percepire la quota-parte del valore, diviso due, della retribuzione netta spettante per l'arco di tempo dello sciopero.

Corrispondentemente, per tale periodo, le aziende verseranno un importo pari al valore della retribuzione lorda del dipendente aderente allo sciopero.

Qualora per la stessa motivazione dovesse essere effettuata una seconda azione di sciopero, il personale coinvolto nello sciopero virtuale rinuncerà a percepire la quota parte del valore, diviso due, della retribuzione netta spettante per l'arco di tempo dello sciopero mentre le aziende verseranno, corrispondentemente, un importo pari al valore della retribuzione lorda del dipendente aderente allo sciopero aumentato del 100%. Alla terza proclamazione consecutiva, la predetta quota a carico dell'azienda sarà aumentata del 200%.

Tali somme saranno devolute secondo le indicazioni vincolanti dell'osservatorio nazionale previsto dall'art. 12 del Ccnl del 19.7.2001, per finalità benefiche o di interesse sociale.

Le prestazioni di cui sopra sono garantite con l'impiego del personale normalmente adibito al completo svolgimento delle attività individuate nel comma precedente.

#### Art. 9

##### *Individuazione dei lavoratori da inserire nel piano delle prestazioni indispensabili*

Il personale necessario all'espletamento delle prestazioni indispensabili previste dalla legge n. 146/1990 e successive modifiche è quello normalmente incluso in ciascun turno di lavoro.

In ogni caso i lavoratori a riposo o in ferie programmate non sono inseriti all'interno del piano delle prestazioni indispensabili di cui all'art. 8, qualora l'astensione dal lavoro coincida con i giorni predetti: in occasione dello sciopero successivo, tali lavoratori sono i primi ad essere inseriti, qualora in servizio, nel piano predetto, secondo criteri di rotazione.

L'impresa rende noti tempestivamente, tramite comunicato da affiggere nei luoghi di lavoro, i nominativi dei preposti aziendali o dei loro sostituti incaricati di dare attuazione agli adempimenti del presente Accordo di regolamentazione.

## Art. 10

*Tutela degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi*

Il personale di cui al precedente art. 9 garantisce la sicurezza degli utenti, quella dei lavoratori nonché la salvaguardia dell'integrità degli impianti, dei macchinari e dei mezzi.

## Art. 11

*Norme sanzionatorie*

In ottemperanza all'art. 4, co. 1, della legge n. 146/1990 e successive modifiche, ai lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione di quanto previsto dal presente Accordo di regolamentazione o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni indispensabili, non la assicurino, sono applicate le sanzioni previste a termini di legge.

La mancata ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 8 comporterà l'applicazione delle sanzioni stabilite dall'art. 4, comma 4 della legge n. 146/1990 e successive modifiche.

## Art. 12

*Campo di applicazione*

Il presente Accordo di regolamentazione si applica ai piloti di elicottero dipendenti dalle imprese esercenti servizi elicotteristici, con riguardo a tutte le attività da esse svolte ed individuate nel campo di applicazione del c.c.n.l. e ricomprese nel precedente art. 8.

Ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 e successive modifiche, le norme di cui agli artt. 7, 8, 9, relative all'erogazione delle prestazioni indispensabili nonché all'individuazione dei lavoratori che debbono garantirle, trovano applicazione esclusivamente nei confronti del personale dipendente ivi menzionato.

**Norma interpretativa**

(Audizione dell'11.6.2002)

Tutte le parti convengono che l'art. 6, in ordine alla revoca dello sciopero, debba essere interpretata conformemente alla legge nel senso che la revoca da parte dei sindacati può comunque legittimamente avvenire fino a 5 giorni prima della data proclamata per l'astensione.

Sull'art. 18 le parti si incontreranno per definire la mappa sulla quale saranno indicate, a scacchiera le coperture del servizio, così risolvendo il problema della definizione del bacino di utenza. Le parti ribadiscono la condivisione del principio che la modalità dello sciopero virtuale potrà essere considerata qualora non sia possibile assicurare il servizio tramite una base adeguata viciniera.

In ordine alla rinuncia, per lo sciopero virtuale, di una quota parte della retribuzione da parte dei piloti, si chiarisce che si tratta in via generale della devoluzione che gli stessi faranno in beneficenza, salvo espresso mandato alle aziende di destinare direttamente tali somme secondo gli accordi sullo sciopero virtuale e alle relative prestazioni economiche.

Nello stesso articolo, la destinazione delle somme in beneficenza secondo le indicazioni dell'Osservatorio Nazionale previsto dal Ccnl sarà limitata agli scioperi indetti dai sindacati rappresentati nell'osservatorio, mentre gli altri sindacati contratteranno di volta in volta la destinazione delle somme, fermo restando che tutti i sindacati e tutte le aziende resteranno comunque vincolate allo sciopero virtuale.

**ALLEGATO 1****PROCEDURE DI RAFFREDDAMENTO**

Le parti, relativamente all'esigenza di eliminare le cause di insorgenza del conflitto, condividono l'obiettivo di mantenere la sede del raffreddamento il più vicino possibile a quella interessata alla controversia.

Riguardo alle controversie individuali valgono le norme seguenti:

### **Livello Aziendale**

Quando il lavoratore ritenga disattesa nei propri confronti una norma disciplinante il rapporto di lavoro, così come viene regolata dal Ccnl, può chiedere che la questione venga esaminata tra la competente Direzione e la Rsa/Rsu interessata.

Per controversie plurime si intendono le vertenze sui diritti derivanti da contratto e riguardanti una pluralità di dipendenti.

Qualora si tratti di controversia plurima la richiesta di instaurare la presente procedura può essere assunta dalla Rsa/Rsu.

La richiesta di esame della questione avviene per iscritto, tramite la presentazione di apposita domanda che deve contenere l'indicazione della norma in ordine alla quale si intende proporre reclamo ed i motivi del reclamo stesso.

La competente direzione entro 10 giorni dalla data di ricevimento della domanda fissa un incontro con il lavoratore e le Rsa/Rsu interessate per l'esame della controversia, con l'eventuale partecipazione delle organizzazioni sindacali territoriali.

Al termine di tale fase verrà redatto uno specifico verbale.

### **Livello Nazionale**

Permanendo il disaccordo, la controversia sarà sottoposta all'esame delle competenti organizzazioni nazionali (Associazione datoriale con le Organizzazioni sindacali nazionali stipulanti il presente contratto), che si incontreranno entro i 10 giorni successivi.

Fino al completo esaurimento, in tutte le loro fasi, delle procedure sopra individuate, i lavoratori interessati non potranno adire l'Autorità Giudiziaria sulle materie oggetto della controversia, nè si potrà fare ricorso ad agitazioni del personale di qualsiasi tipo ne' da parte aziendale verrà data attuazione alle questioni oggetto della controversia.

Qualora nel corso delle procedure di raffreddamento una delle parti disattendesse il confronti le stesse non si riterranno vincolate a quanto previsto dall'ultimo comma del paragrafo relativo al livello nazionale.

### **Provvisoria regolamentazione nel settore del servizio postale (Delibera n. 02/37 del 7.3.2002)**

#### **LA COMMISSIONE**

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

#### **PREMESSO**

1. che, ai sensi dell'art. 1, 2° comma, lett. e), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il servizio postale rientra nel campo di applicazione della stessa legge in relazione alla libertà di comunicazione costituzionalmente garantita;

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero nel servizio postale è contenuta nel contratto collettivo nazionale di lavoro del 26 novembre 1994, che ha recepito la proposta della Commissione formulata in data 13 febbraio 1992;

3. che in seguito all'entrata in vigore della legge n. 83/2000, con la quale sono state introdotte modifiche e integrazioni alla legge n. 146/1990, si è resa necessaria la revisione delle previgenti discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero;

4. che con la stipulazione del contratto collettivo nazionale di lavoro dell'11 gennaio 2001 le parti hanno definito la disciplina delle procedure di raffreddamento e di conciliazione da esperire obbligatoriamente prima della proclamazione dello sciopero, secondo quanto dispone l'art. 2,

comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, riservandosi di dare completa attuazione, mediante ulteriore accordo, alle altre innovazioni legislative;

5. che, con delibera n. 01/115 dell'11 ottobre 2001, notificata alle parti interessate, la Commissione ha valutato idonea, ai sensi dell'art. 13, 1° comma, lett. a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la disciplina delle procedure di raffreddamento e di conciliazione del conflitto di cui all'art. 21 del contratto collettivo nazionale di lavoro dell'11 gennaio 2001;

6. che, con la stessa delibera, la Commissione ha aperto la procedura ex art. 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, formulando alle parti una proposta sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero;

7. che sono decorsi i quindici giorni che la legge assegna alle parti per l'invio di osservazioni e che durante tale periodo sono pervenute alla Commissione le osservazioni formulate dal Ministero delle Comunicazioni e dalle parti sociali (Poste Italiane s.p.a., Slp-Cisl, Slc-Cgil, Uil-Post, Failp-Cisal, Sailp-Confsal, Ugl-Com., Cobas P.T. Cub);

8. che in data 30 e 31 gennaio 2002 sono state svolte le audizioni previste dall'art. 13, lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, al fine di verificare la perdurante indisponibilità delle parti a raggiungere l'accordo;

9. che, con nota del 20 febbraio 2002, l'Unione Nazionale Consumatori ha espresso parere favorevole in ordine alla proposta di prestazioni indispensabili formulata dalla Commissione;

10. che, con nota del 25 febbraio 2002, Cittadinanzattiva ha formulato alcuni rilievi sulla proposta della Commissione, in ordine alle clausole relative alla durata dello sciopero, alle franchigie, all'informazione all'utenza, all'opportunità di prevedere ed incoraggiare "nuove forme di sciopero alternative all'astensione dal lavoro";

11. che, in particolare, le organizzazioni sindacali Slp-Cisl, Slc-Cgil, Uil-Post, Failp-Cisal, Sailp-Confsal e Ugl-Com. hanno formulato le seguenti osservazioni:

a) Sulle franchigie, si pone l'esigenza di precisare che la clausola relativa alla dichiarazione dei redditi si riferisce al giorno di scadenza per la presentazione del Modello Unico e non al giorno per la scadenza del pagamento. Tale precisazione eviterebbe incertezze ed errori per le organizzazioni sindacali proclamanti e sarebbe coerente con gli obiettivi di temperamento perseguiti dalla legge n. 146/1990, tenuto conto che il pagamento può essere effettuato dai cittadini anche presso le banche. Emerge anche l'esigenza di precisare che, in caso di provvedimenti legislativi o governativi che modifichino le scadenze fiscali per i cittadini, l'azienda deve comunicare ai sindacati stessi le suddette modifiche.

b) Sulla rarefazione oggettiva, sembra congruo il periodo di intervallo di tre giorni previsto dalla Commissione, mentre un prolungamento di tale periodo non sarebbe giustificato, tenuto conto che una giornata di sciopero può determinare soltanto un lieve ritardo (massimo 24 ore) nello svolgimento di attività che non rientrano tra le prestazioni indispensabili (come il recapito della corrispondenza). Inoltre, al fine di consentire il rispetto della regola sulla rarefazione oggettiva, si dovrebbe prevedere l'obbligo dell'azienda di comunicare tempestivamente ai sindacati nazionali e territoriali le proclamazioni di sciopero di cui sia venuta a conoscenza.

c) Sul personale detentore di chiavi, si dovrebbe prevedere che, in caso di sciopero del Direttore dell'Ufficio, la consegna delle chiavi debba essere effettuata alla sede della Filiale nella sola ipotesi in cui non sia possibile lo svolgimento di tale operazione presso lo stesso Ufficio, o presso altro Ufficio viciniore. Le organizzazioni sindacali ritengono, inoltre, che il tempo di percorrenza di un'ora, previsto dalla Commissione, debba intendersi come comprensivo dell'andata e del ritorno.

d) Sull'astensione dal lavoro straordinario, le organizzazioni sindacali fanno presente che l'azienda fa un uso indiscriminato e distorto del lavoro straordinario, mentre un corretto utilizzo di tali prestazioni determinerebbe la loro esclusione dall'ambito di applicazione della legge n. 146/1990.

e) Sull'individuazione degli Uffici tenuti all'erogazione delle prestazioni indispensabili e del personale comandato, tale scelta dovrebbe essere basata su criteri oggettivi e affidata al negoziato tra le parti. Le organizzazioni sindacali ritengono, inoltre, che l'individuazione del limite del 33%, riferito all'intero servizio postale, sia una soglia troppo alta, che si presta ad interpretazioni distorte. Propongono, pertanto, che il limite del 33% sia riferito al solo Ufficio o settore interessato dallo sciopero (sportelleria, recapito).

12. che le organizzazioni sindacali Tecstat-Usppi, Union-Quadri e Sindip-Quadri hanno formulato le seguenti osservazioni:

a) sulla rarefazione oggettiva, la Commissione dovrebbe specificare che si tratta di 3 giornate consecutive (anche non lavorative).

b) Sulla immediata sospensione delle azioni di sciopero in caso di stati di emergenza, la Commissione dovrebbe specificare che sono tali quelli dichiarati tali dagli organi istituzionali, e non solo quelli dichiarati tali dalla Protezione Civile.

c) Sull'individuazione degli Uffici tenuti all'erogazione delle prestazioni indispensabili, tale scelta dovrebbe essere effettuata a livello di Filiale (che corrisponde al territorio di una o più province), tenuto conto che l'attuale modello organizzativo non prevede più la Direzione provinciale.

d) Sui bacini di utenza ai fini dell'applicazione della regola sulla rarefazione oggettiva: la Commissione dovrebbe ritenere applicabile il periodo di intervallo a diverse azioni di sciopero che incidono sullo stesso territorio provinciale, o sulla stessa Filiale.

13. che le organizzazioni sindacali Cobas P.T.Cub e Slai-Cobas hanno formulato le seguenti osservazioni:

a) Sulla rarefazione oggettiva, dovrebbe essere previsto un obbligo dell'azienda di comunicare tempestivamente ai sindacati nazionali e territoriali le proclamazioni di sciopero di cui sia venuta a conoscenza, preferibilmente mediante comunicazione diretta, o in subordine per via telematica.

b) Tra gli obblighi di comunicazione all'utenza dovrebbero essere annoverate le motivazioni dello sciopero.

c) Sulle franchigie, si deve considerare che attualmente il pagamento del canone RAI si può effettuare anche presso i tabaccai. Inoltre, la Commissione dovrebbe specificare che le franchigie riguardano soltanto il personale addetto al settore sportelleria (e non il personale addetto al recapito), tenuto conto che le prestazioni indispensabili sono limitate alla fase dell'accettazione della corrispondenza.

d) Sul personale detentore di chiavi, sarebbe opportuno prevedere un maggiore coinvolgimento dell'azienda.

e) Sulle astensioni dal lavoro straordinario, la Commissione deve tener conto che il 30 % del monte salari dei postali è legato alle attività di lavoro straordinario e aggiuntivo, a fronte di una previsione contrattuale che stabilisce il tetto massimo di 250 ore: si registra, dunque, un uso assolutamente abnorme e distorto di uno strumento che dovrebbe avere il carattere della eccezionalità.

f) Sull'individuazione degli Uffici tenuti all'erogazione delle prestazioni indispensabili e del personale comandato, occorre considerare che si tratta di una scelta effettuata senza sentire le organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo. Precisano, inoltre, che il limite del 33% costituisce una soglia troppo alta, tenuto conto dell'ampiezza di organico di Poste Italiane s.p.a.

14. che le Poste Italiane s.p.a. hanno formulato le seguenti osservazioni:

a) sulle prestazioni indispensabili: sarebbe opportuno aggiungere alla sorveglianza anche i servizi di telesorveglianza, la quale peraltro non dovrebbe riguardare soltanto beni e valori, ma anche le persone. Sarebbe anche auspicabile l'inclusione del servizio di call center, che sarebbe utile per fornire informazioni sulle prestazioni erogate durante gli scioperi alle categorie deboli (disabili e anziani). Sul problema delle pensioni il cui pagamento ricade nel 1° giorno del mese, la Commissione ha confermato la regola secondo cui, in caso di sciopero, il pagamento slitta al giorno successivo; mentre sarebbe opportuno includere tali pagamenti tra le prestazioni indispensabili. Sarebbe infine auspicabile includere tra le prestazioni indispensabili i versamenti fiscali mensili effettuati tramite modelli F23 e F24.

b) Sul campo di applicazione: sarebbe opportuno estendere l'applicabilità delle regole sull'esercizio del diritto di sciopero anche alle società appaltatrici di alcune attività.



c) Su preavviso e intervallo: la Commissione deve considerare che, dopo uno sciopero, la normalizzazione del servizio richiede tempi lunghi. In particolare, si deve tener conto che, dopo ciascuna azione di sciopero, il ciclo della corrispondenza (dall'accettazione al recapito) si esaurisce in circa 16-17 giorni (11-12 giorni per il processo produttivo ordinario, più 5 giorni per lo smaltimento delle giacenze causate dallo sciopero). Ciò vuol dire che, se fossero confermate le previsioni della proposta relative al preavviso di 10 giorni e all'intervallo di 3 giorni, si determinerebbe un disservizio molto grave. Inoltre, la Commissione deve considerare che, in ragione della struttura a rete del servizio postale, la rarefazione oggettiva deve intendersi riferita: 1) ad azioni di sciopero proclamate sullo stesso bacino di utenza, intendendo per tale il territorio della Regione; 2) ad azioni di sciopero proclamate in diversi bacini di utenza regionali; 3) ad azioni di sciopero proclamate in diversi Centri di Rete Postale sul territorio nazionale;

#### CONSIDERATO

1. che le audizioni delle parti sociali hanno consentito alla Commissione di verificare che non sussiste una concreta possibilità di un accordo sulla regolamentazione delle prestazioni indispensabili e sulle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

2.. che la Commissione ha accolto molte delle osservazioni espresse dall'azienda, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni degli utenti e che pertanto ha ritenuto di procedere ad una revisione della proposta formulata con delibera n. 01/115 dell'11 ottobre 2001;

#### FORMULA

ai sensi dell'art. 13, lett.a), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente:

Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nel servizio postale.

##### Art. 1

##### *Ambito di applicazione*

La presente regolamentazione si applica nei confronti di tutti i soggetti che a qualsiasi titolo sono coinvolti nell'erogazione del servizio postale.

##### Art. 2

##### *Preavviso e requisiti della proclamazione*

Esperate le procedure di raffreddamento e di conciliazione, la proclamazione di ciascuna azione di sciopero deve essere comunicata con un preavviso non inferiore a 10 giorni e non superiore a 35 giorni ai soggetti previsti dall'art. 2, comma 1 della legge, nel rispetto delle forme e dei contenuti ivi richiamati.

##### Art. 3

##### *Durata*

Ogni astensione dal lavoro non può avere durata superiore alle 24 ore, fermo restando quanto stabilito dal successivo punto 10).

##### Art. 4

##### *Intervallo tra azioni di sciopero*

Tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi le quali incidano sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, deve intercorrere un intervallo di almeno 4 giorni consecutivi.

Al fine di consentire il rispetto della regola sulla rarefazione, il datore di lavoro deve fornire adeguata e tempestiva informazione alle organizzazioni sindacali nazionali e territoriali delle astensioni dal lavoro di cui ha avuto conoscenza, secondo le modalità ritenute più congrue.

#### Art. 5

##### *Franchigie ed esclusioni*

È esclusa l'attuazione di scioperi (comprese le forme di azione sindacale, comunque denominate, comportanti una riduzione del servizio) nei seguenti giorni:

- a) giorno di scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi – Modello Unico (ordinariamente 31 luglio);
- b) giorni di scadenza del termine per il pagamento dell'Ici (ordinariamente 30 giugno e 20 dicembre);
- c) giorno della scadenza del termine per il pagamento degli abbonamenti Rai-Tv (ordinariamente 31 gennaio).

Qualora intervengano provvedimenti legislativi che dispongono la modifica dei termini suindicati, essi si intendono automaticamente adeguati alle nuove disposizioni. Di tali modifiche il datore di lavoro deve dare adeguata e tempestiva comunicazione alle organizzazioni sindacali nazionali di categoria.

#### Art. 6

##### *Sospensione o revoca*

La revoca, la sospensione o il rinvio spontanei dello sciopero proclamato devono avvenire non meno di 5 giorni prima della data prevista per lo sciopero. A norma dell'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il superamento di tale limite è consentito quando sia stato raggiunto un accordo tra le parti, ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di garanzia o dell'autorità competente alla precettazione ai sensi dell'art. 8 della stessa legge.

Della sospensione o revoca di ciascuna astensione deve essere data comunicazione nelle stesse forme previste dall'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, per le informazioni all'utenza delle proclamazioni di scioperi.

In caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali, gli scioperi di qualsiasi genere dichiarati od in corso di effettuazione sono immediatamente sospesi.

#### Art. 7

##### *Prestazioni indispensabili*

In caso di sciopero della durata di 24 ore o, comunque, per l'intero turno di servizio, sono assicurate le seguenti prestazioni indispensabili:

- a) Accettazione delle raccomandate e delle assicurate.

Il servizio da rendere all'utenza è limitato alla sola fase dell'accettazione e non anche a quella dell'inoltro degli oggetti.

Gli utenti devono essere informati della suddetta limitazione anche al momento della richiesta del servizio.

- b) Pagamento dei ratei di pensione in calendario.

Qualora l'azione di sciopero coincida con la scadenza dei ratei di pensione, il pagamento di questi è anticipato al giorno precedente, a meno che il giorno di pagamento coincida con il primo giorno del mese, nel qual caso il pagamento viene posticipato al giorno successivo.

- c) Accettazione e trasmissione dei telegrammi e telefax.

Il servizio da rendere all'utenza riguarda sia la fase dell'accettazione, anche a mezzo telefonico o telematico, sia quello dell'inoltro.

Gli uffici prescelti per l'accettazione dei telegrammi devono informare l'utenza, anche al momento della richiesta del servizio, che il recapito degli oggetti potrebbe subire ritardi, fino a 24 ore, a causa dello sciopero.

Gli uffici come sopra individuati, qualora dispongano di servizio faxsimile pubblico-bureau fax, dovranno assicurare anche l'agibilità di tale servizio.

d) Servizio di accettazione, smistamento e recapito delle cartoline precetto all'insorgere dell'emergenza segnalata dal Ministero della Difesa.

In tale evenienza, tutti gli uffici postali con servizio di recapito devono assicurare la distribuzione delle cartoline, sia pure con una limitata applicazione di personale, commisurata alle particolari esigenze.

e) Servizi di sorveglianza e di telesorveglianza per la sicurezza delle persone, per la salvaguardia e la funzionalità degli impianti, per la custodia dei fondi e dei valori, per la efficienza dei mezzi e delle attrezzature. Tali servizi devono essere assicurati anche in caso di scioperi brevi.

#### Art. 8

##### *Modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili e di individuazione del personale comandato*

Ferme restando le modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili indicate nei punti b), d) ed e) che precedono, ai fini dell'erogazione delle prestazioni indispensabili di cui ai punti a), e c) la scelta degli uffici è effettuata dalla Direzione aziendale, d'intesa con le organizzazioni sindacali, tenuto conto:

- della dislocazione degli uffici stessi in relazione ai bacini di utenza;
- dell'esigenza di assicurare, in linea di massima, che gli uffici prescelti siano raggiungibili dai centri serviti dagli uffici più vicini in un tempo medio di percorrenza non superiore ad un'ora, in base alla velocità commerciale dei mezzi pubblici, in relazione ai tempi di percorrenza riferiti alle caratteristiche della viabilità locale.

Le prestazioni indispensabili di cui ai punti a) e c) saranno garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa erogazione, individuato sulla base del criterio della rotazione.

I contingenti minimi sono determinati in un piano predisposto dalla Direzione aziendale, d'intesa con le organizzazioni sindacali.

In caso di dissenso tra le parti in ordine alla predeterminazione in via generale dei contingenti di cui al precedente comma, l'azienda provvederà all'individuazione dei contingenti almeno 5 giorni prima dell'inizio dell'astensione.

In ogni caso, non possono essere stabiliti contingenti superiori al 33% del personale in servizio.

#### Art. 9

##### *Personale detentore di chiavi e/o responsabile della custodia di valori*

Negli uffici diversi da quelli individuati ai fini dell'erogazione delle prestazioni indispensabili, data l'esigenza di conciliare il diritto di sciopero del personale detentore di chiavi e/o responsabile della custodia di valori con il diritto dei lavoratori non scioperanti di accedere al proprio posto di lavoro, i Direttori degli uffici che intendano aderire allo sciopero dovranno, il giorno dello sciopero o al termine dell'orario di ufficio del giorno precedente, effettuare la consegna delle chiavi dell'ufficio e della cassaforte presso la sede della Filiale, ove non sia possibile consegnarle direttamente all'ufficio stesso o ad altro viciniere. Inoltre, il personale detentore di chiavi e responsabile della custodia di valori, ove intenda aderire allo sciopero, è tenuto a svolgere, preliminarmente alla consegna delle chiavi, tutti gli adempimenti necessari ad assicurare la custodia dei valori e a consentire la normale erogazione del servizio.

#### Art. 10

##### *Astensioni dal lavoro straordinario e altre forme di azione sindacale*

La presente disciplina si applica ad ogni forma di azione sindacale, comunque denominata, comportante una riduzione del servizio tale da determinare un pregiudizio per i diritti degli utenti.

Le norme della presente regolamentazione si applicano anche in caso di astensione collettiva dal lavoro straordinario, fatta eccezione per la regola relativa alla durata massima, la quale non può essere superiore a un mese consecutivo per ogni singola azione, e per quella relativa all'intervallo, regolato dal punto 4 della presente proposta e da intendersi come il periodo minimo che deve necessariamente intercorrere tra la fine della prima azione e la proclamazione della successiva.

## 11

*Informazione all'utenza*

Il datore di lavoro deve comunicare agli utenti, nelle forme di legge, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, il momento iniziale e finale dell'astensione, le motivazioni addotte dalle organizzazioni sindacali proclamanti ed i servizi minimi che saranno garantiti.

## DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Comunicazioni, alle Poste Italiane s.p.a., alle organizzazioni sindacali Slp-Cisl, Slc-Cgil, Uil-Post, Failp-Cisal, Sailp-Confasal, Ugl-Com., Sindip-Quadri, Tecstat-Usppi, Unionquadri, Cobas P.T. Cub, Slai-Cobas.

## DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della Regolamentazione provvisoria e degli estremi della presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

**Accordo per il personale tecnico e amministrativo Rai del 21.11.2001  
(Delibera n. 02/12 del 24.1.2002)***1. EFFICACIA*

L'accordo si riferisce alle attuali circostanze in fatto ed in diritto; eventuali future trasformazioni organizzative significative o normative potranno legittimare le Parti a richiederne un aggiornamento.

Il presente accordo sostituisce qualunque intesa o prassi aziendale in materia.

*2. CAMPO DI APPLICAZIONE*

Il presente accordo si applica allo sciopero nonché ad ogni altra forma di azione sindacale del personale, disciplinato dal CCL per Quadri, Impiegati ed Operai che per entità, durata o modalità sia tale da provocare una significativa, riduzione o rilevante modifica del servizio pubblico essenziale.

*3. REGOLAMENTAZIONE DEI CONFLITTI DI LAVORO**a) Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

Il sistema di relazioni Industriali del vigente CCL Azienda-Sindacato è improntato ai principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti.

Fermo restando il livello di interlocuzione individuato nell'articolo "Sistema di Relazioni Industriali del vigente CCL, la presente procedura sostituisce quanto disciplinato al punto 4 del citato articolo, pertanto, i conflitti di lavoro saranno, esaminati ed eventualmente risolti come di seguito indicato.

– le Parti convengono che farà capo ad entrambe l'obbligo di esperire preventivamente in sede aziendale il tentativo di conciliazione dei conflitti di lavoro. Il relativo incontro dovrà intervenire nei 5 giorni successivi alla richiesta di parte sindacale ovvero entro il termine consensualmente concordato;

– per i conflitti in sede locale, trascorso, tale termine, in caso di mancato accordo in sede aziendale, le Parti, prima di riprendere la propria libertà d'azione, dovranno integrare le delegazioni con le rispettive rappresentanze territoriali e/o nazionali con il compito di raggiungere l'accordo nei tre giorni successivi. Questa seconda fase si svolgerà presso l'Associazione degli Industriali territorialmente competente;

– le Parti potranno consensualmente decidere di prorogare i termini della discussione relativi ai due livelli anzidetti;

– durante lo svolgimento delle procedure concordate, entro i termini predetti, le Parti non procederanno ad azioni dirette.

*b) Ripetizione della procedura di raffreddamento e conciliazione*

Anche nell'ambito della stessa vertenza, decorsi 45 giorni liberi dall'effettuazione del primo sciopero, il soggetto sindacale che intenda proclamare un successivo sciopero è tenuto nuovamente ad esperire la procedura di cui alla precedente lettera a).

*c) Modalità di Proclamazione e Preavviso minimo*

La proclamazione dovrà essere effettuata con un preavviso non inferiore a dieci giorni potrà avere ad oggetto un singola azione di sciopero, compresa l'astensione dalle prestazioni accessorie e/o complementari (intendendosi per esse, ai fini del presente accordo, le prestazioni di lavoro supplementare, straordinario e la reperibilità).

Gli scioperi successivi potranno essere proclamati solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedente ovvero dopo la revoca legittimamente disposta ai sensi del successivo punto e).

I soggetti che proclamano lo sciopero dovranno indicare per iscritto con una comunicazione debitamente e chiaramente sottoscritta e datata. le motivazioni, la durata, le modalità di attuazione, il personale e l'ambito territoriale interessati, precisando se si tratta del primo sciopero o di successivo al primo, nell'ambito della medesima vertenza.

Tale comunicazione deve essere inoltrata sia alla Rai – Radiotelevisione Italiana che all'apposito ufficio costituito presso l'autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8 della normativa di legge.

*d) Durata*

Nell'ambito della stessa vertenza, la durata della prima azione di sciopero non potrà superare le 24 ore consecutive.

Le azioni di sciopero successive alla prima e relative alla stessa vertenza non potranno superare in ogni caso le 48 ore consecutive.

*e) Intervallo minimo tra le azioni di sciopero*

L'intervallo minimo da osservare tra la conclusione di uno sciopero e la proclamazione del successivo non potrà comunque essere inferiore a sei giorni.

Tale intervallo si applica altresì alle azioni di sciopero proclamate anche da soggetti diversi, ma che, incidendo sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, compromettono oggettivamente la continuità del servizio pubblico.

*f) Revoca dello sciopero proclamato*

Al fine di consentire alle Aziende di fornire all'utenza con sufficiente anticipo le informazioni di cui all'art. 2 della L. 146/90, la revoca delle azioni di sciopero proclamate deve avvenire, con comunicazione scritta da inviare tempestivamente – con almeno sei giorni di anticipo rispetto alla data prevista per l'inizio dell'azione di sciopero – sia all'Azienda che all'apposito ufficio costituito presso l'Autorità competente ad adottare l'ordinanza di cui all'art. 8, L. 146/1990, come modificato dalla L. 83/2000.

La revoca spontanea di azioni di sciopero effettuata dopo che è stata fornita all'utenza l'informativa di cui sopra è giustificata soltanto a seguito del raggiungimento di un accordo tra le Parti ovvero di richiesta da parte della Commissione di Garanzia o della Pubblica Autorità.

Nella comunicazione di revoca, pertanto, deve essere precisato se vi sia stata richiesta in tal senso da parte della Commissione di Garanzia o della Pubblica Autorità competente.

*g) Calamità naturali ed avvenimenti eccezionali di particolare gravità*

Gli scioperi dichiarati o in corso di effettuazione, sono immediatamente revocati dalle organizzazioni sindacali proclamanti in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali, tali da richiedere la tutela del diritto dell'utenza alla libertà di informazione globalmente intesa.

#### 4. PRESTAZIONI INDISPENSABILI

Al fine di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la garanzia del diritto dell'utenza alla libertà di informazione globalmente intesa, dovrà essere assicurata, con le modalità, di

seguito indicate, l'effettuazione delle seguenti prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero.

Nel caso di proclamazione di azioni di sciopero del personale disciplinato dal Ccl per Quadri, Impiegati ed Operai, vengono individuate come prestazioni essenziali che dovranno essere comunque garantite, tutte le prestazioni collegate direttamente o indirettamente:

– alla trasmissione di eventi che, per la loro peculiarità vengono indicati con apposita delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;

– a tutte le trasmissioni elettorali, referendarie o comunque afferenti alle diverse forme di comunicazione politica regolamentate dalla Commissione Parlamentare per l'Indirizzo Generale e la Vigilanza dei Servizi Radiotelevisivi ed a quelle di informazione ed approfondimento che, nei periodi di campagna elettorale per i referendum e per le elezioni Europee, Nazionali, Regionali, Provinciali e Comunali – ivi compreso l'eventuale periodo di ballottaggio – e per i due giorni successivi al compimento delle operazioni di voto, vengono, ricondotte sotto la responsabilità di un direttore di Testata ai sensi della legge 22 febbraio 2000 n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica". In tal caso l'elenco delle trasmissioni verrà trasmesso in copia al Sindacato.

Alle trasmissioni di carattere informativo – diverse dai notiziari giornalistici per i quali valgono le previsioni di cui ai successivi punti *a)*, *b)*, *f)* – destinate alle minoranze linguistiche ed all'estero, la cui realizzazione è frutto di accordi o specifiche convenzioni con le Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre, in relazione, alla normale programmazione giornaliera dovranno essere assicurati:

*a)* Due giornali radio per il primo canale radiofonico ed un giornale radio sia per il secondo che per il terzo canale radiofonico, della durata di circa 6 minuti;

*b)* Due edizioni di ciascun telegiornale nazionale della durata di circa 6 minuti;

*c)* Una edizione del telegiornale regionale della durata di circa 5 minuti;

*d)* Tre aggiornamenti del servizio di Televideo, nelle fasce mattutina, meridiana e serale per consentire l'informazione anche ai non udenti;

*e)* Due specifici *TG* di circa 6 minuti per i canali televisivi satellitari *all-news*;

*f)* Due specifici *GR* per la produzione informativa per gli italiani all'estero curata da Rai International;

*g)* Due aggiornamenti dell'offerta giornalistica aziendale in Internet.

La trasmissione dei notiziari sopra riportati avverrà nelle fasce di maggior ascolto, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire un'uniforme distribuzione nell'intero arco della giornata.

L'Azienda e le Oo.Ss. proclamanti si incontreranno 5 giorni prima dell'effettuazione dello sciopero per verificare, le quote di personale necessarie per garantire esclusivamente le prestazioni indispensabili di cui sopra.

L'individuazione del personale suddetto verrà effettuata con criteri di rotazione.

### *Esclusioni*

Non è consentita la proclamazione di scioperi plurimi o a pacchetto né lo sciopero di una parte delle mansioni, lo sciopero bianco, lo sciopero ad oltranza o a scacchiera o a singhiozzo, in quanto le modalità di effettuazione non consentono di garantire le prestazioni essenziali.

Non è, parimenti, consentito coerentemente alle disposizioni concordate in tema di durata dello sciopero che i lavoratori chiamati a garantire le prestazioni minime indispensabili possano scioperare nella giornata e nelle giornate successive a quella in cui si è svolta l'astensione oggetto della proclamazione.

### *Attuazione delle norme di legge*

Le Parti firmatarie del presente Protocollo si danno reciprocamente atto e convengono, che esso attua quanto previsto dalla L. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000



**Proposta di regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni  
(Delibera n. 02/107 del 6.6.2002)**

LA COMMISSIONE

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

PREMESSO

1. che la legge n. 146/1990, all'art. 1.1. individua come servizio pubblico essenziale quello volto a garantire il godimento del diritto della persona, costituzionalmente tutelato, alla libertà di comunicazione e che all'art. 1.2. lett. e) della medesima legge viene richiamato il settore delle telecomunicazioni;

2. che, attualmente, la disciplina delle prestazioni indispensabili nel settore delle telecomunicazioni è contenuta nell'accordo del 20 febbraio 1992 tra la delegazione Sip Intersind e le organizzazioni sindacali di categoria Filpt/Cgil, Silte-Fpt/Cisl e Uilte/Uil, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 5 febbraio 1993;

3. che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, si è resa necessaria la revisione delle previgenti discipline delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero, che devono essere adeguate a quanto disposto dalla legge;

4. che per quanto riguarda la disciplina relativa al settore delle telecomunicazioni, tale disciplina deve essere in primo luogo integrata introducendo regole conformi a quanto disposto dall'art. 2 commi 2 e 6 della legge citata;

5. che inoltre essendo trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore della disciplina vigente ed essendo in questi anni intervenute rilevanti modificazioni negli assetti organizzativi delle imprese esercenti il servizio di telecomunicazione, dovute sia alla progressiva automatizzazione del servizio sia al sensibile aumento del traffico telefonico non più gestito in regime di monopolio, si rendono necessarie modificazioni della disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero, al fine di colmare le lacune rese evidenti dall'esperienza dei conflitti nel settore;

6. che le lacune della disciplina vigente in particolare riguardano: una chiara definizione del campo di applicazione della disciplina, la definizione di procedure di raffreddamento e conciliazione del conflitto, la mancata previsione di un intervallo minimo tra azioni di sciopero; il divieto di pacchetti di scioperi, la disciplina della durata delle azioni di sciopero, la mancata previsione di una disciplina della revoca tempestiva (o comunque giustificata dello sciopero), la ridefinizione delle prestazioni indispensabili nel settore delle telecomunicazioni;

CONSIDERATO

1. che la Commissione ha ripetutamente sollecitato le parti a procedere ad una definizione mediante accordo di nuove regole adeguate a quanto disposto dalla legge;

2. che le numerose audizioni delle diverse organizzazioni sindacali presenti ed attive nel servizio rientrante nel settore delle telecomunicazioni, nonché delle aziende che erogano tali servizi, tenute dalla Commissione nelle date 15 novembre 2000 (Telecom Italia, Cobas Telecomunicazioni, Flm Uniti, Snater), 3 maggio 2001 (Cgil, Cisl, Uil, Fialter Cisl, Ugl, Confindustria, Unione Industriali di Roma), 21 giugno 2001 (Snater), nonché le difficoltà ancora di recente manifestatesi hanno consentito alla Commissione di verificare che a tutt'ora non sussiste una concreta possibilità che le parti raggiungano un accordo in ordine all'adozione di

regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000;

3. che l'adeguamento della disciplina del settore delle telecomunicazioni sinora vigente è divenuta ormai improrogabile e che pertanto, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, tale disciplina deve predisporre un insieme di regole che garantisca nel loro contenuto essenziale, i diritti degli utenti del servizio di telecomunicazione costituzionalmente tutelati;

#### DISPONE

l'apertura della procedura ex art. 13 comma 1 lett. a) L. n. 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000;

#### FORMULA

ai sensi dell'art. 13 lett. a) della legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000 la seguente proposta

#### Art. 1

##### *Ambito di applicazione*

Le disposizioni di cui alla presente proposta si applicano nei confronti di tutti i soggetti ed imprese che a qualunque titolo erogano servizi direttamente connessi alle funzioni di collegamento telematico e telefonico, intendendosi per tali i servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o trasmissione dati anche mediante reti di calcolatori e servizi ad essi collegati (internet, posta elettronica, siti web, portali ecc.).

#### Art. 2

##### *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

##### A) Ambito di applicazione

In ogni caso l'attivazione della procedura di cui al presente articolo, la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

##### B) Divieto di azioni unilaterali

Durante le procedure di cui al presente articolo, le parti eviteranno di porre in essere azioni unilaterali e le imprese sospenderanno, per la medesima durata, l'applicazione degli eventuali atti unilaterali che hanno dato luogo alla vertenza.

##### C) Procedura di raffreddamento

1. Il soggetto che intende promuovere un'astensione, prima della proclamazione della stessa, deve avanzare richiesta di incontro all'azienda, specificando per iscritto i motivi per cui intende proclamare lo sciopero e l'oggetto della rivendicazione. Le motivazioni contenute nella comunicazione dovranno essere uguali a quelle dell'eventuale proclamazione dello sciopero.

2. Entro cinque giorni (con esclusione dei festivi) dal ricevimento della predetta comunicazione, la controparte datoriale (aziendale o nazionale) informa per iscritto il soggetto richiedente della data e del luogo in cui si terrà l'incontro di sperimento delle procedure di raffreddamento. In ogni caso l'incontro deve tenersi entro i 10 giorni (con esclusione dei festivi) successivi al ricevimento della richiesta sindacale da parte dell'azienda, altrimenti la procedura si considera comunque esaurita.

3. L'omessa convocazione da parte 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 saranno oggetto della valutazione della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. c), d), h), i), ed m) della legge 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

##### D) Tentativo di conciliazione

A seguito dell'esaurimento con esito negativo del tentativo della procedura, di cui alla lettera C) punti 1 - 3, le parti esperiscono un tentativo di conciliazione:

a) in sede negoziale di livello superiore, ove il tentativo di conciliazione si esaurisce nei termini convenuti dalle parti;

b) nella sede amministrativa prevista dall'art. 2 comma 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000; la convocazione deve avvenire in tal caso entro 5 giorni lavorativi dalla

richiesta avanzata da una delle due parti, ed il tentativo di conciliazione deve in ogni caso esaurirsi entro 10 giorni dalla richiesta.

#### Art. 3

##### *Ripetizione delle procedure*

Nell'ambito della stessa vertenza, per le azioni di sciopero successive alla prima, le procedure di raffreddamento non devono essere ripetute, salvo che non siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase di conciliazione.

#### Art. 4

##### *Preavviso e requisiti della proclamazione*

La proclamazione deve avere ad oggetto una singola azione di sciopero dal lavoro e deve essere comunicata alla Direzione aziendale interessata almeno 10 giorni prima dell'effettuazione dello sciopero con l'indicazione della data, della durata, delle motivazioni e dell'estensione territoriale dello stesso.

#### Art. 5

##### *Durata*

Il primo sciopero di ogni vertenza non può superare la durata di 24 ore.

L'astensione successiva alla prima e relativa alla stessa vertenza non può superare la durata di 48 ore.

In caso di proclamazioni di sciopero per turni dovrà essere indicato l'orario di inizio e l'orario finale di ciascun turno di servizio.

#### Art. 6

##### *Intervallo tra azioni di sciopero*

Tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi che incidono sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, deve intercorrere un intervallo di almeno 10 giorni.

#### Art. 7

##### *Sospensione o revoca*

La revoca, la sospensione o il rinvio spontanei dello sciopero proclamato devono avvenire non meno di 5 giorni prima della data prevista per lo sciopero. A norma dell'art. 2 comma 6 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il superamento di tale limite è consentito quando sia stato raggiunto un accordo tra le parti, ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di garanzia o dell'autorità competente alla precettazione ai sensi dell'art. 8 della stessa legge.

Della sospensione o revoca di ciascuna astensione deve essere data comunicazione nelle stesse forme previste dall'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, per le informazioni all'utenza delle proclamazioni di scioperi.

Gli scioperi proclamati o in corso di effettuazione, saranno immediatamente sospesi in caso di avvenimenti di particolare gravità, di calamità naturali e di stati di emergenza dichiarati tali dalla Protezione Civile.

#### Art. 8

##### *Prestazioni indispensabili*

Durante l'astensione collettiva 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. In particolare dovrà essere garantita:

a) la continuità della normale erogazione dei servizi che assicurano tutti collegamenti telematici e telefonici;

b) la salvaguardia degli impianti, dei sistemi di elaborazione e apparati di rete nonché l'immediato ripristino degli stessi in caso di guasti che compromettono il funzionamento delle linee telefoniche e trasmissione dati;

c) per quel che riguarda il collegamento telefonico fino al punto di accesso dell'abbonato alla rete telefonica, dovrà essere assicurata la ricezione della segnalazione del guasto, o comunque di altro tipo di interruzione del servizio, da parte dell'utente al fine di assicurarne tempestivamente la riparazione.

#### Art. 9

##### *Modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili e di individuazione del personale comandato*

Le prestazioni indispensabili di cui all'articolo precedente saranno garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa erogazione, individuato sulla base dei criteri della rotazione.

I contingenti minimi sono determinati in un piano predisposto dalla Direzione aziendale, d'intesa con le organizzazioni sindacali.

In caso di rilevante dissenso da parte delle organizzazioni sindacali sulla concreta individuazione delle modalità relative all'effettuazione delle prestazioni indispensabili e dei lavoratori interessati le parti potranno adire l'autorità competente a svolgere la procedura di conciliazione di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

In ogni caso non possono essere stabiliti contingenti superiori ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero.

#### Art. 10

##### *Informazione all'utenza*

Le aziende devono comunicare agli utenti, nelle forme adeguate, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, il momento iniziale e finale dell'astensione ed i servizi minimi che saranno garantiti.

#### Art. 11

##### *Astensione dal lavoro straordinario e dalla reperibilità*

La presente disciplina si applica ad ogni forma di azione sindacale, comunque denominata, comportante una riduzione del servizio tale da determinare un pregiudizio i diritti degli utenti.

Le norme della presente regolamentazione si applicano anche in caso di astensione collettiva dal lavoro straordinario e dalla reperibilità, fatta eccezione per la regola relativa alla durata massima la quale non può essere superiore ad un mese consecutivo per ogni singola azione di sciopero.

Per quanto non espressamente previsto si intendono richiamate le disposizioni della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

#### AVVERTE

che in caso di mancata pronuncia, la Commissione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, lett. a) terzo periodo della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 adotterà, dopo aver verificato, in seguito ad apposite audizioni l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, con propria delibera la provvisoria regolamentazione la quale sarà vincolante per le parti ai sensi dell'art. 2 comma, comma 3, l.n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

#### DISPONE

la notifica della presente delibera alle organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilte Uil, Snater, Fialtel Cisl, Flm Uniti, Cobas, Flmu Cub ed alle aziende Telecom Italia, Telecom Italia Mobile, Wind, Blu, Omnitel, Albacom, Altanet, Olo (Other Licence Operators), all'Unione Industriali di Roma avvertendo che ai sensi dell'art. 13 lett. a) della L. n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione entro 15 giorni dalla notifica, nonché la trasmissione della stessa delibera ai Presidenti delle Camere, al

Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Comunicazioni, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

#### DISPONE INOLTRE

la trasmissione della presente proposta alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco 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 legge n. 83/2000, assegnando a tali organizzazioni il termine di 15 giorni per l'invio del predetto parere.

#### **Provvisoria regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni (Delibera n. 02/152 del 25.7.2002)**

#### LA COMMISSIONE

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

#### PREMESSO

1. che la legge n. 146/1990, all'art. 1.1. individua come servizio pubblico essenziale quello volto a garantire il godimento del diritto della persona, costituzionalmente tutelato, alla libertà di comunicazione e che all'art. 1.2. lett. e) della medesima legge viene richiamato il servizio delle telecomunicazioni;

2. che, fino ad oggi, la disciplina delle prestazioni indispensabili nel settore delle telecomunicazioni è stata contenuta nell'accordo del 20 febbraio 1992 tra la delegazione Sip Intersind e le organizzazioni sindacali di categoria Filtp/Cgil, Silte-Fpt/Cisl, Uilte/Uil, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 5 febbraio 1993;

3. che con delibera n. 98/672 del 15 ottobre 1998 la Commissione ha valutato non idoneo, per la mancata indicazione della durata massima delle astensioni, nonché dell'intervallo tra le azioni di sciopero, l'accordo sulle prestazioni indispensabili, sottoscritto, in data 30 gennaio 1997, dalle organizzazioni sindacali Slc Cgil, Silt Csl, Uilte Uil e l'Azienda Telecom Italia Mobile S.p.A.;

4. che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 83/2000, che ha modificato ed integrato la legge n. 146/1990, la Commissione con delibera 00/169 del 4 maggio 2000 ha ritenuto che per analogia sia con la disciplina prevista dalla stessa legge 83/2000 per i lavoratori autonomi, sia con la disciplina prevista nel 1990 per i lavoratori dipendenti, si applicasse anche a questi ultimi, la regola di un periodo transitorio di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 83/2000 (26 ottobre 2000) entro il quale le parti interessate avrebbero dovuto adeguare – ove necessario – gli accordi alla nuova normativa;

5. che con la stipulazione del contratto collettivo nazionale per le imprese esercenti i servizi di comunicazione, sottoscritto il 28 giugno 2000 da Confindustria e da Cgil, Cisl, Uil, le parti si sono impegnate (art. 5) nella definizione, entro il 30 settembre 2000, delle regole di esercizio del diritto di sciopero, in attuazione della legge 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000;

6. che inoltre, essendo trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore della disciplina vigente ed essendo in questo periodo intervenute rilevanti modificazioni negli assetti organizzativi delle imprese esercenti il servizio di telecomunicazione, dovute sia alla progressiva automatizzazione del servizio sia al sensibile aumento del traffico telefonico non più gestito in regime di monopolio, si rendono necessarie modificazioni della disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero;

7. che le lacune della disciplina vigente in particolare riguardano: una chiara definizione del campo di applicazione della disciplina; la definizione di procedure di raffreddamento e concilia-

zione del conflitto; la mancata previsione di un intervallo minimo tra azioni di sciopero; il divieto di pacchetti di scioperi; la previsione di un calendario delle franchigie; l'indicazione della durata delle azioni di sciopero; la mancata previsione di una disciplina della revoca tempestiva (o comunque giustificata dello sciopero); la ridefinizione delle prestazioni indispensabili;

#### CONSIDERATO

1. che a partire dal novembre 2000 la Commissione ha ripetutamente sollecitato le parti a procedere ad una definizione mediante accordo di nuove regole adeguate a quanto disposto dalla legge, nonché a dare attuazione agli impegni assunti con la stipulazione del contratto collettivo nazionale per le imprese esercenti servizi di telecomunicazione del 28 giugno 2000;

2. che le numerose audizioni delle diverse organizzazioni sindacali presenti ed attive nel servizio rientrante nel settore delle telecomunicazioni, nonché delle aziende che erogano tali servizi – tenute dalla Commissione nelle date 15 novembre 2000 (Telecom Italia, Cobas Telecomunicazioni, Flm Uniti, Snater), 3 maggio 2001 (Cgil, Cisl, Uil, Fialtel Cisl, Ugl, Confindustria, Unione Industriali di Roma), 21 giugno 2001 (Snater) – nonché difficoltà ancora di recente manifestatesi, hanno consentito alla Commissione di verificare che a tutt'ora non sussiste una concreta possibilità che le parti raggiungano un accordo in ordine all'adozione di regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000;

3. che in data 6 giugno 2002 (delibera n. 02/107) la Commissione ha aperto la procedura ex art. 13 comma 1, lett. a) della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, formulando alle parti interessate, nonché alle organizzazioni degli utenti, la delibera 01/123 (proposta di regolamentazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2, comma 2, L. n. 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000 nel settore delle telecomunicazioni);

4. che la complessità delle tecnologie interessanti il sistema organizzativo dei servizi di telecomunicazione ha determinato l'esigenza, da parte della Commissione, di avvalersi, per la stesura della disciplina, di un esperto di reti di telecomunicazione e sistemi di servizio;

5. che con nota del 12 giugno 2002 le organizzazioni sindacali Cgil, CISL, Uil e Confindustria – parti firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro delle imprese del settore telecomunicazioni – hanno confermato le loro difficoltà di raggiungere un accordo, assumendo tuttavia l'impegno di proseguire nel confronto finalizzato al rapido raggiungimento di un'intesa;

6. che nella suddetta nota le parti, lamentando di non aver avuto la possibilità di essere audite dalla Commissione circa i contenuti dell'accordo, hanno anche sottolineato che la predisposizione di una provvisoria regolamentazione avrebbe reso più difficile il percorso negoziale già avviato;

7. che con nota di risposta del 13 giugno 2002, inviata alle parti interessate, la Commissione, prendendo atto delle trattative in corso, ha auspicato che, anche in seguito all'esame della proposta, le parti potessero proseguire il negoziato per giungere ad una disciplina concordata delle prestazioni indispensabili, ritenendo inoltre che la proposta stessa potesse costituire un ulteriore elemento di impulso alla definizione in tempi brevi dell'accordo;

8. 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 per le organizzazioni sindacali Flm Uniti in data 27 giugno 2002; Snater in data 28 giugno 2002; Cobas Tlc in data 1 luglio 2001; Fialtelin data 8 luglio 2002; Cgil in data 10 luglio 2002; Confindustria, in nome e per conto delle aziende associate (Telecom Italia, Telecom Italia Mobile, Wind, Blu, Omnitel, Albacom, Atlanet e tutte le altre appartenenti al settore delle telecomunicazioni) in data 10 luglio 2002; Uilcom Uil e Fiom Cgil in data 11 luglio 2002; Cisl Fistel in data 24 luglio 2002;

9. che in data 2 luglio 2002 è pervenuto il parere favorevole dell'Unione Nazionale Consumatori;



10. che, al fine di verificare la perdurante indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, sono state svolte le audizioni previste dalla legge: in data 17 luglio 2002 con le organizzazioni sindacali Cobas Tlc, Flm Uniti, Flm Uniti-Cub, Cisl, Fim Cisl, Fiom Cgil, Fistel Cisl, Slc Cgil, Uil, Uilm Uil, Uilte Uil, Snater, Cisl Comunicazione ed inoltre, per le aziende, con Confindustria, Unione Industriali di Roma nonché Albacom, Altanet, Blu, Omintel, Tim Spa. Telecom Italia Spa e Wind infine, in data 18 luglio 2002, con l'organizzazione sindacale Cisl;

11. che in data 24 luglio 2002 Confindustria e Uilcom hanno dichiarato di non avere concluso alcun accordo pur avendo sperimentato un'area di convergenza delle rispettive posizioni ed hanno chiesto di potere usufruire di ulteriore tempo per l'espletamento del negoziato;

12. che dall'analisi delle osservazioni scritte, inviate alla Commissione, e delle argomentazioni espresse dalle parti durante le audizioni previste dall'art. 13 comma 1 lett. a), sono state tratte indicazioni utili che consentono una revisione della proposta così come formulata nella delibera n. 02/107 del 6 giugno 2002;

13. che in particolare meritano di essere riformulate le clausole della proposta relative:

a) alle procedure di raffreddamento e conciliazione, essendo meritevole di considerazione l'esigenza avanzata dalle organizzazioni sindacali di ridurre i tempi di effettuazione delle stesse, adottando procedure di durata più contenuta;

b) alla durata nonché alla disciplina dell'intervallo tra azioni di sciopero, in considerazione del limitato impatto sull'utenza che le astensioni dal lavoro determinano nel servizio delle telecomunicazioni rispetto ad altri settori, tenuto conto dell'elevato livello di automazione delle strutture;

14. che inoltre è apparso opportuno predisporre un calendario delle franchigie, tradizionalmente previste negli altri settori, tenuto conto della insostituibilità di tale servizio in determinati periodi;

15. che, infine, sebbene esista attualmente una molteplicità di servizi alternativi tale da offrire diverse opportunità di comunicazione (telefonia fissa, telefonia mobile, fax, SMS, e-mail), queste ultime appaiono non ancora diffuse in modo tale da garantire la copertura sia su tutte le fasce di popolazione che sull'intero territorio;

16. che le prestazioni indispensabili individuate nella presente regolamentazione provvisoria sono quelle previste dal contratto collettivo nazionale delle imprese esercenti i servizi di telecomunicazione con l'ulteriore previsione della garanzia relativa alla regolare ricezione della segnalazione del guasto o comunque di altro tipo di interruzione del servizio, causato all'utente.

#### FORMULA

ai sensi l'apertura dell'art. 13 lett. a), della legge n. 146/1990 come modificata dalla L. n. 83/2000 la seguente regolamentazione provvisoria:

##### Art. 1

###### *Ambito di applicazione*

Le disposizioni di cui alla presente proposta si applicano nei confronti di tutti i soggetti ed imprese che a qualunque titolo erogano servizi direttamente connessi alle funzioni di collegamento telematico e telefonico, intendendosi per tali i servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o trasmissione dati anche mediante reti di calcolatori e servizi ad essi collegati (internet, posta elettronica, siti web, portali, ecc.).

##### Art. 2

###### *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

###### A) Ambito di applicazione

In ogni caso l'attivazione della procedura di cui al presente articolo, la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

#### B) Divieto di azioni unilaterali

Durante le procedure di cui al presente articolo, le parti eviteranno di porre in essere azioni unilaterali e le imprese sospenderanno, per la medesima durata, l'applicazione degli eventuali atti unilaterali che hanno dato luogo alla vertenza.

#### C) Procedure di raffreddamento

1. Le procedure di raffreddamento in caso di rinnovo del contratto nazionale e del contratto aziendale sono regolate dai contratti collettivi nazionali di categoria vigenti, ove applicabili, fermo restando quanto previsto dalla legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

2. L'organizzazione sindacale che intende promuovere un'astensione, prima della proclamazione della stessa, deve avanzare richiesta di incontro all'azienda, specificando per iscritto i motivi per cui intende proclamare lo sciopero e l'oggetto della rivendicazione. Le motivazioni contenute nella comunicazione dovranno essere uguali a quelle contenute nell'eventuale proclamazione dello sciopero. L'azienda, entro 3 giorni lavorativi dalla richiesta deve procedere alla formale convocazione.

3. Decorsi 2 giorni lavorativi dalla formale convocazione, ove non sia stato raggiunto un accordo, la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

Se l'azienda non convoca l'organizzazione sindacale richiedente, decorsi 3 giorni lavorativi dalla richiesta di incontro, la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

4) L'omessa convocazione da parte 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 saranno oggetto di valutazione della Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. c), d), h), i), ed m) della legge 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

#### D) Tentativo di conciliazione

A seguito dell'esaurimento con esito negativo della procedura, di cui alla lettera C) punti 1 – 3, le parti esperiscono un tentativo di conciliazione da effettuarsi:

a) in sede negoziale di livello superiore, ove il tentativo di conciliazione si esaurisce nei termini convenuti dalle parti medesime;

b) in alternativa e in difetto di accordo di cui al punto (a) nella sede amministrativa prevista dall'art. 2 comma 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000; il tentativo di conciliazione deve avvenire in tal caso entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta avanzata da una delle due parti.

### Art. 3

#### *Ripetizione delle procedure*

Nell'ambito della stessa vertenza, per le azioni di sciopero successive alla prima, le procedure di raffreddamento non devono essere ripetute, salvo che siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultima fase di conciliazione.

### Art. 4

#### *Preavviso e requisiti della proclamazione*

La proclamazione deve avere ad oggetto una singola azione di sciopero dal lavoro e deve essere comunicata alla Direzione aziendale interessata almeno 10 giorni prima dell'effettuazione dello sciopero con l'indicazione della data, della durata, delle motivazioni e dell'estensione territoriale dello stesso.

### Art. 5

#### *Durata*

Il primo sciopero di ogni vertenza non può superare la durata di 24 ore.

L'astensione successiva alla prima e relativa alla stessa vertenza non può superare la durata di 48 ore.

Le astensioni devono comunque svolgersi in un unico periodo di durata continuativa.

In caso di proclamazioni di sciopero per turni deve essere indicato l'orario di inizio e l'orario finale di ciascun turno di servizio ovvero la relativa collocazione nel turno.

L'azione di sciopero costituita da una o due ore per turno potrà essere proclamata di volta in volta per un massimo di 30 giorni consecutivi.

#### Art. 6

##### *Intervallo tra azioni di sciopero)*

Tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi che incidono sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, deve intercorrere un intervallo di almeno 3 giorni.

#### Art. 7

##### *Franchigie*

E' esclusa l'attuazione di scioperi (comprese le forme di azione sindacale, comunque denominate comportanti una riduzione del servizio) nei seguenti giorni:

- a) dal 23 dicembre al 3 gennaio;
- b) il giorno che precede e segue la Pasqua;
- c) i 3 giorni che precedono, che seguono e quelli concomitanti con le consultazioni elettorali, nazionali, europee, regionali, amministrative generali e referendarie;
- d) i 2 giorni precedenti, quelli seguenti e quelli concomitanti con le consultazioni elettorali e referendarie a carattere locale;
- e) nei periodi concomitanti con manifestazioni di rilevante importanza nazionale ed internazionale.

#### Art. 8

##### *Sospensione o revoca*

La revoca, la sospensione o il rinvio spontanei dello sciopero proclamato devono avvenire non meno di 5 giorni prima della data prevista per lo sciopero. A norma dell'art. 2 comma 6 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, il superamento di tale limite è consentito quando sia stato raggiunto un accordo tra le parti, ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di Garanzia o dell'autorità competente alla precettazione ai sensi dell'art. 8 della stessa legge.

Della sospensione o revoca di ciascuna astensione deve essere data comunicazione nelle stesse forme previste dall'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, per le informazioni all'utenza delle proclamazioni di scioperi.

Gli scioperi proclamati o in corso di effettuazione, saranno immediatamente sospesi in caso di avvenimenti di particolare gravità, di calamità naturali e di stati di emergenza dichiarati tali dalla Protezione Civile.

#### Art. 9

##### *Prestazioni indispensabili*

Durante l'astensione collettiva 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. In particolare dovranno no essere garantiti:

- a) la continuità della normale erogazione dei servizi che assicurano collegamenti telematici e telefonici;
- b) la salvaguardia degli impianti, dei sistemi di elaborazione e apparati di rete nonché il regolare ripristino degli stessi in caso di guasti che compromettono il funzionamento delle linee telefoniche e trasmissione dati;
- c) il servizio di *customer care* per ciò che attiene alle attività finalizzate a garantire la libertà di comunicazione, nonché i correlati sistemi informativi e logistici;
- d) per quel che riguarda il collegamento telefonico fino al punto di accesso dell'abbonato alla rete telefonica, dovrà essere assicurata la ricezione della segnalazione del guasto, o comunque di altro tipo di interruzione del servizio da parte dell'utente al fine di assicurarne tempestivamente la riparazione.

## Art. 10

*Modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili  
e di individuazione del personale comandato*

Le prestazioni indispensabili di cui all'articolo precedente saranno garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa erogazione, individuato normalmente sulla base del criterio della rotazione.

I contingenti minimi sono determinati in un piano predisposto dalla Direzione aziendale orientato ad un risultato negoziale con le organizzazioni sindacali.

In mancanza di un risultato negoziale o nell'ipotesi di rilevante dissenso da parte di più organizzazioni sindacali sulle modalità relative all'effettuazione delle prestazioni indispensabili e dei lavoratori interessati le parti potranno adire l'autorità, competente a svolgere la procedura di conciliazione di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

In ogni caso non possono essere stabiliti contingenti superiori ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio che garantisca il 50% delle prestazioni normalmente erogate nel tempo interessato dallo sciopero, fermo restando che dovranno essere assicurate le condizioni di sicurezza.

## Art. 11

*Informazione all'utenza*

Le aziende devono comunicare agli utenti, nelle forme adeguate, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, il momento iniziale e finale dell'astensione ed i servizi minimi che saranno garantiti.

## Art. 12

*Altre forme di azione di sciopero*

La presente disciplina si applica ad ogni forma di azione sindacale, comunque denominata, comportante una riduzione del servizio tale da determinare un pregiudizio ai diritti degli utenti.

Le norme della presente regolamentazione si applicano anche in caso di astensione collettiva dal lavoro straordinario, supplementare e dalla reperibilità, fatta eccezione per la regola relativa alla durata massima la quale non può essere superiore

ad un mese consecutivo per ogni singola azione, e per quella relativa all'intervallo, regolato all'art. 6) della presente regolamentazione e da intendersi come il periodo minimo che deve necessariamente intercorrere tra la fine della prima azione di sciopero e la proclamazione della successiva.

Per quanto non espressamente previsto si intendono richiamate le disposizioni della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

## DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Comunicazioni, al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, alle organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilte Uil, Uilcom Uil, Cisl Comunicazione, Ugl Comunicazione, Snater, Fialtel, Flm Uniti, Cobas Tlc, Flmu Cub, Cgil, Cisl, Uil, Fiom, Fim e Uilm, nonché alla Confindustria, all'Unione Industriali di Roma ed alle aziende Telecom Italia S.p.A., Telecom Italia Mobile S.p.A., Wind S.p.A., Blu S.p.A., Omnitel S.p.A., Albacom S.p.A., Atlante S.p.A.

## DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della Regolamentazione provvisoria e degli estremi della presente delibera sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana

**Accordo personale non dirigente del comparto enti pubblici non economici del 13 marzo 2002  
(Delibera n. 02/115 del 20.6.2002)**

## Art. 1

*Campo di applicazione e finalità*

1. Le norme contenute nel presente accordo si applicano a tutto il personale, esclusi i dirigenti, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, dipendente dagli enti del comparto di cui all'art. 4 dell'Accordo Quadro del 2 giugno 1998 per la definizione dei comparti di contrattazione.

2. Il presente accordo attua le disposizioni contenute nella legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata ed integrata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, in materia di servizi minimi essenziali in caso di sciopero, indicando le prestazioni indispensabili e fissando i criteri per la determinazione dei contingenti di personale tenuti a garantirle.

3. Nel presente accordo vengono altresì indicati tempi e modalità per l'espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione dei conflitti, secondo le indicazioni stabilite nel Protocollo d'intesa sulle linee guida per le suddette procedure, firmato in data 31 maggio 2001.

4. Le norme del presente accordo si applicano alle azioni sindacali relative alle politiche sindacali di riforma, rivendicative e contrattuali, sia a livello di comparto che a livello decentrato. Le disposizioni in tema di preavviso e di indicazione della durata non si applicano nelle vertenze relative alla difesa dei valori e dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

## Art. 2

*Servizi pubblici essenziali*

1. Ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146 come modificati dagli articoli 1 e 2 della legge 11 aprile 2000, n. 83, i servizi pubblici da considerare essenziali nel comparto del personale degli Enti Pubblici non Economici sono i seguenti:

- a) assistenza ai minori e ai soggetti ospiti nelle strutture sociali;
- b) protezione civile, servizio dighe, vigilanza nei parchi nazionali;
- c) servizi di informazione, servizi degli uffici di frontiera;
- d) assistenza sanitaria, igiene e sanità pubblica;
- e) servizi di supporto logistico e organizzativo;
- f) specifici servizi del personale;
- g) erogazione di pensioni, di indennità e di rendite.

2. Nell'ambito dei servizi essenziali di cui al comma 1 è garantita, con le modalità di cui all'articolo 3, la continuità delle seguenti prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati:

Assistenza sanitaria, igiene e sanità pubblica

- a) pronto soccorso medico e chirurgico;
- b) pronto soccorso emotrasfusionale;
- c) servizio trasporto infermi;
- d) prestazioni terapeutiche già in atto o da avviare, ove non dilazionabili senza danno per le persone interessate; trattamenti sanitari obbligatori;
- e) referti, denunce, certificazioni e attività connesse alla emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti.

B) Servizi di supporto logistico organizzativo

- a) Servizio di portineria sufficiente a garantire l'accesso per la erogazione delle prestazioni indicate nella lett. A) e limitatamente alle strutture e ai lavoratori direttamente interessati;
- b) raccolta e smaltimento dei rifiuti speciali, tossici o nocivi, per quanto di competenza e secondo la legislazione vigente;

C) Servizi di informazione e servizi di frontiera

- a) approvvigionamento, attraverso le fonti ordinarie, delle notizie inerenti le condizioni di transitabilità e la loro diffusione mediante i canali radiofonici, televisivi e telefonici.

b) attività di assistenza automobilistica nei confronti di coloro che transitano in entrata o in uscita attraverso il confine del territorio italiano;

D) Servizi di protezione civile , servizio dighe e vigilanza nei parchi nazionali

a) Attività di sorveglianza idraulica dei fiumi, degli altri corsi d'acqua e dei bacini idrici: periodo di preallarme e di piena;

b) attività di antibracconaggio e antincendi nei parchi nazionali;

c) attività di protezione civile, da presidiare con personale in reperibilità.

E) Assistenza ai minori e ai soggetti ospiti nelle strutture sociali

a) assistenza agli ospiti nelle strutture sociali dei Centri di riabilitazione e protesi e delle Case di soggiorno gestite dagli enti;

b) assistenza ai minori nei collegi, nei convitti, nei centri di vacanza studio all'estero, nei soggiorni climatici gestiti dagli enti;

c) assistenza ai soggetti ospiti nei campi profughi gestiti dagli enti.

F) Specifici servizi del personale

Attività del servizio del personale limitatamente all'erogazione degli assegni e delle indennità con funzioni di sostentamento ; tale servizio deve essere garantito per il periodo di tempo strettamente necessario in base all'organizzazione dei singoli Enti.

G) Erogazione di pensioni di indennità e di rendite

a) pagamento delle pensioni, delle indennità sociali e di adeguamento delle rendite previdenziali, aggiornati secondo il calendario e le scadenze previsti per ogni categoria;

b) erogazione delle altre prestazioni previdenziali (indennità di disoccupazione, di t.b.c., di Cig , ecc), nel rispetto delle periodicità stabilite.

### Art. 3

#### *Contingenti di personale*

1. Ai fini di cui all'articolo 2, mediante regolamenti di servizio aziendali, adottati sulla base di appositi protocolli d'intesa stipulati in sede di negoziazione integrativa di ente, tra gli enti stessi e le organizzazioni sindacali rappresentative in quanto ammesse alle trattative nazionali ai sensi dell'art. 43 del D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165, vengono definiti i criteri e le modalità da seguire per la individuazione delle categorie e dei profili professionali addetti ai servizi minimi essenziali e per la determinazione dei contingenti, anche a livello di sede decentrata, del personale da esonerare dallo sciopero per garantire la continuità delle relative prestazioni indispensabili.

2. La quantificazione dei contingenti di personale suddivisi per area e profilo professionale nel rispetto dei criteri di cui al comma 1, è definita mediante contrattazione decentrata a livello di struttura periferica di livello dirigenziale da stipularsi entro 15 giorni dall'accordo di cui al comma 1 e , comunque prima dell'inizio del quadriennio di contrattazione integrativa.

3. In conformità alla disciplina di cui ai commi 1, e 2, i dirigenti responsabili delle strutture centrali e di quelle territoriali individuano, in occasione di ogni sciopero, di norma con criteri di rotazione, i nominativi del personale incluso nei contingenti come sopra definiti tenuti all'erogazione delle prestazioni necessarie e perciò esonerato dall'effettuazione dello sciopero. I nominativi sono comunicati alle organizzazioni sindacali locali ed ai singoli interessati, entro il quinto giorno precedente la data di effettuazione dello sciopero. Il personale così individuato ha il diritto di esprimere, entro 24 ore dalla ricezione della comunicazione, la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente sostituzione, nel caso sia possibile. In ogni caso, per le prestazioni indispensabili relative alla "Assistenza sanitaria" di cui all'art 2, comma 2, lettere Aa), Ab) ed Ac), va mantenuto in servizio il personale delle diverse categorie e profili normalmente impiegato durante il turno in cui viene effettuato lo sciopero. Per i contingenti di personale da impiegare nelle prestazioni indispensabili di cui all'art. 2, comma 2, lettere Ad) ed Ae), va fatto riferimento ai contingenti impiegati nei giorni festivi, ove si tratti di prestazioni normalmente garantite in tali giorni.



4. Nelle more della definizione dei regolamenti di servizio sulla base dei protocolli di intesa, le parti assicurano comunque i servizi minimi essenziali e le prestazioni di cui all'art. 2, anche attraverso i contingenti già individuati dalla precedente contrattazione decentrata.

5. Nel caso in cui non si raggiunga l'intesa sui protocolli di cui al comma 1, da parte delle organizzazioni sindacali sono attivate le procedure di conciliazione presso i soggetti competenti in sede locale indicati nell'art. 5, comma 3, lett. c).

#### Art. 4

##### *Modalità di effettuazione degli scioperi*

1. Le strutture e le rappresentanze sindacali le quali proclamano azioni di sciopero che coinvolgono i servizi di cui all'art. 2, sono tenute a darne comunicazione agli enti interessati, con un preavviso non inferiore a 10 giorni, precisando, in particolare, la durata dell'astensione dal lavoro. In caso di revoca, di uno sciopero indetto in precedenza, le strutture e le rappresentanze sindacali devono darne tempestiva comunicazione ai predetti enti.

2. La proclamazione degli scioperi relativi alle vertenze nazionali di comparto deve essere comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Funzione Pubblica; la proclamazione di scioperi relativi a vertenze con i singoli enti deve essere comunicata agli enti interessati. Per le vertenze a livello di struttura territoriale decentrata, la proclamazione degli scioperi deve essere comunicata ai responsabili delle strutture interessate secondo il livello della vertenza. Nei casi in cui lo sciopero incida su servizi resi all'utenza, gli enti sono tenuti a trasmettere agli organi di stampa e alle reti radiotelevisive di maggiore diffusione nell'area interessata dallo sciopero una comunicazione completa e tempestiva circa i tempi e le modalità dell'azione di sciopero. Analoga comunicazione viene effettuata dagli enti anche nell'ipotesi di revoca sospensione o rinvio dello sciopero, ai sensi dell'art. 5 comma 9.

3. In considerazione della natura dei servizi resi dagli Enti Pubblici non economici i tempi e la durata delle azioni di sciopero sono così articolati:

a) il primo sciopero, per qualsiasi tipo di vertenza, non può superare, nelle strutture organizzate per turni, la durata massima di un'intera giornata; la giornata si identifica con le 24 ore successive all'inizio del primo turno interessato allo sciopero;

b) gli scioperi successivi al primo per la medesima vertenza non supereranno le 48 ore consecutive. Nel caso in cui dovessero essere previsti a ridosso dei giorni festivi, la loro durata non potrà comunque superare le 24 ore.;

c) gli scioperi della durata inferiore alla giornata di lavoro si svolgeranno in un unico e continuativo periodo, all'inizio o alla fine di ciascun turno, secondo l'articolazione dell'orario prevista nell'unità operativa di riferimento;

d) le organizzazioni sindacali garantiscono che eventuali scioperi riguardanti singoli profili professionali e/o singole unità organizzative comunque non compromettano le prestazioni individuate come indispensabili. Sono comunque escluse manifestazioni di sciopero articolate per servizi o reparti all'interno della stessa unità operativa autonoma, secondo gli ordinamenti degli enti; l'applicazione della presente disciplina viene definita dagli enti previo accordo con le organizzazioni sindacali rappresentative di cui all'art. 3, comma 1. Sono altresì escluse forme surrettizie di sciopero quali le assemblee permanenti o forme improprie di astensione dal lavoro;

e) in caso di scioperi, distinti nel tempo, sia della stessa che di altre organizzazioni sindacali, incidenti sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, l'intervallo minimo tra l'effettuazione di un'azione di sciopero e la proclamazione della successiva è fissato in quarantotto ore alle quali segue il preavviso di cui al comma 1.

4. Il bacino di utenza può essere nazionale, regionale e provinciale. La comunicazione dell'esistenza di scioperi che insistono sul medesimo bacino di utenza è fornita, nel caso di scioperi nazionali, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e, negli altri casi, dalle amministrazioni competenti per territorio, entro 24 ore dalla comunicazione delle organizzazioni sindacali interessate allo sciopero.

5. Inoltre, le azioni di sciopero non saranno effettuate:
  - a) Dal 10 al 25 agosto;
  - b) nei giorni dal 23 dicembre al 7 gennaio;
  - c) nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua al martedì successivo.
6. Gli scioperi dichiarati o in corso di effettuazione si intendono immediatamente sospesi in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali.

#### Art. 5

##### *Procedure di raffreddamento e di conciliazione*

1. Sono confermate le procedure di raffreddamento già previste nel Ccnl del 6/07/1995.
2. In caso di insorgenza di una controversia sindacale che possa portare alla proclamazione di uno sciopero, vengono espletate le procedure di conciliazione di cui ai commi seguenti.
3. I soggetti incaricati di svolgere le procedure di conciliazione sono:
  - a) in caso di conflitto sindacale di rilievo nazionale, il Ministero del Lavoro;
  - b) in caso di conflitto sindacale di rilievo regionale, il Prefetto del Capoluogo di Regione;
  - c) in caso di conflitto sindacale di rilievo locale, il Prefetto del capoluogo di Provincia.
4. Nel caso di controversia nazionale, il Ministero del Lavoro, entro un termine di tre giorni lavorativi decorrente dalla comunicazione scritta che chiarisca le motivazioni e gli obiettivi della formale proclamazione dello stato di agitazione e della richiesta della procedura conciliativa, provvede a convocare le parti in controversia, al fine di tentare la conciliazione del conflitto. I medesimi soggetti possono chiedere alle organizzazioni sindacali e ai soggetti pubblici coinvolti notizie e chiarimenti per la utile conduzione del tentativo di conciliazione; il tentativo deve esaurirsi entro l'ulteriore termine di tre giorni lavorativi dall'apertura del confronto, decorso il quale il tentativo si considera comunque espletato, ai fini di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000.
5. Con le stesse procedure e modalità di cui al comma precedente, nel caso di controversie regionali e locali i soggetti di cui alle lettere b) e c) del comma 2 provvedono alla convocazione delle organizzazioni sindacali per l'espletamento del tentativo di conciliazione entro un termine di tre giorni lavorativi. Il tentativo deve esaurirsi entro l'ulteriore termine di cinque giorni lavorativi dall'apertura del confronto.
6. Il tentativo si considera altresì espletato ove i soggetti di cui al comma 3 non abbiano provveduto a convocare le parti in controversia entro il termine stabilito per la convocazione, che decorre dalla comunicazione scritta della proclamazione dello stato di agitazione.
7. Il periodo complessivo della procedura conciliativa di cui al comma 4 ha una durata complessivamente non superiore a sei giorni lavorativi dalla formale proclamazione dello stato di agitazione; quello del comma 5, una durata complessiva non superiore a otto giorni lavorativi.
8. Del tentativo di conciliazione di cui al comma 4 viene redatto verbale che, sottoscritto dalle parti, è inviato alla Commissione di Garanzia. Se la conciliazione riesce, il verbale dovrà contenere l'espressa dichiarazione di revoca dello stato di agitazione proclamato che non costituisce forma sleale di azione sindacale ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000. In caso di esito negativo, nel verbale dovranno essere indicate le ragioni del mancato accordo e le parti si riterranno libere di procedere secondo le consuete forme sindacali nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative e contrattuali.
9. Le revoche, le sospensioni ed i rinvii dello sciopero proclamato non costituiscono forme sleali di azione sindacale, qualora avvengano nei casi previsti dall'art. 2, comma 6 della legge 146/1990, come modificata dalla legge 83/2000. Ciò, anche nel caso in cui siano dovuti ad oggettivi elementi di novità nella posizione di parte datoriale.
10. Fino al completo esaurimento, in tutte le loro fasi, delle procedure sopra individuate, le parti non intraprendono iniziative unilaterali e non possono adire l'autorità giudiziaria sulle materie oggetto della controversia.

11. In caso di proclamazione di una seconda iniziativa di sciopero, nell'ambito della medesima vertenza e da parte del medesimo soggetto, è previsto un periodo di tempo dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero entro cui non sussiste obbligo di reiterare la procedura di cui ai commi precedenti. Tale termine è fissato in 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia di cui all'art. 4, comma 5.

#### Art. 6

##### *Sanzioni*

1. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146 e della legge 11 aprile 2000, n. 83 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché di quelle contenute nel presente accordo, si applicano gli artt. 4 e 6 delle predette leggi.





