

<b>Newsletter CgS</b> Periodico quadrimestrale	<b>Editoriale</b> di Mariella Magnani	<b>3</b>
Aut. Tribunale di Roma n. 288 del 22 giugno 2001	<b>Relazione</b> Antonio Martone <i>Relazione ai Presidenti delle Camere sull'attività della Commissione (1° gennaio 2007 - 31 dicembre 2008)</i>	<b>5</b>
<b>Direttore</b> Mariella Magnani	<b>Dossier</b> Mario Rusciano, Massimo Luciani Estratti delle Relazioni <i>"Diritto di Sciopero e Assetto Costituzionale</i> al Convegno organizzato dalla Commissione di Garanzia il 14 ottobre 2008	<b>15</b>
<b>Coordinatore editoriale</b> Giovanni Pino	<b>Contributi</b> <i>Il controllo della giurisprudenza amministra- tiva sugli atti della Commissione di Garanzia</i> di Valerio Maio	<b>27</b>
<b>Redazione</b> Caterina Catanoso Paola Bozzao Paola Ferrari Emanuela Fiata Maria Rita Iorio Giuseppe Colavitti Maria Paola Monaco Valerio Maio Rossella Sciotti Vincenzo Valentini Silvia Bartolozzi	<b>Documentazione</b> - <i>Delibera di orientamento n. 08/241 del 15 maggio 2008</i> , in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione	<b>37</b>
<b>Componenti della Commissione di garanzia</b> Antonio Martone, Presidente Marco Baldassarri Giovanni Di Cagno Tommaso Edoardo Frosini Vincenzo Lippolis Mariella Magnani Giovanni Pitruzzella Michele Tiraboschi Francesco Tufarelli	- <i>Delibera n. 08/333 del 3 luglio 2008.</i> Valutazione della sospensione del servizio di taxi nella città di Roma nella giornata del 28 novembre 2007.	<b>38</b>
<b>Direzione e Redazione</b> Via Po, 16/A 00198 Roma	- <i>Delibera n. 08/402 del 30 luglio 2008.</i> Orientamento di carattere generale in tema di efficacia nel tempo delle procedure di raffreddamento e conciliazione in mancanza della proclamazione di una prima azione di sciopero	<b>45</b>
Tel. 06 8559673 - 85354351 Fax 06 67796408 - 67796410	- Croce Rossa Italiana / OO.SS. Protocollo d'intesa del 19 Dicembre 2007 per la definizione dei servizi minimi essenziali e dei contingenti del personale da esonerare in caso di sciopero. <i>Delibera n. 08/403 del 30 luglio 2008 di valutazione del protocollo di intesa - Delibera n. 08/403 del 30 luglio 2008 di valutazione del protocollo di intesa.</i>	<b>47</b>

## SOMMARIO

# SOMMARIO

- *Delibera n. 08/421 del 4 settembre 2008.*  
Delibera n. 08/606 del 20 novembre 2008.  
Orientamento in materia di ripetizione delle  
procedure di raffreddamento e conciliazione  
a seguito di ordinanza di precettazione e/o  
invito proveniente dall'Autorità precettante. **51**

- *Delibera n. 08/667 del 4 dicembre 2008.*  
Orientamento in materia di partecipazione  
alle procedure di raffreddamento e  
conciliazione relative a vertenze nazionali  
per le associazioni datoriali di categoria. **52**

**Massimario**  
a cura di Giovanni Pino **53**

**Osservatorio internazionale**  
*Partecipazione e conflitto nell'esperienza  
francese del settore trasporti: la legislazione  
del 2007-2008.*  
di Edoardo Ales **61**

e-mail: [redazione@commissionegaranziasciopero.it](mailto:redazione@commissionegaranziasciopero.it)  
web: [www.commissionegaranziasciopero.it](http://www.commissionegaranziasciopero.it)

## EDITORIALE

## Il nuovo volto della Commissione di Garanzia nel disegno di riforma

di Mariella Magnani

Preannunciato in diverse occasioni dal governo, per bocca del Ministro Sacconi, l'intento di riformare la legge n. 146 del 1990 ha preso corpo. Il governo ha affidato la riforma – per ora limitata al settore dei trasporti – ad un disegno di legge delega (Atto Senato n. 1473). E ciò suona almeno come una discontinuità rispetto al modo di legiferare consueto nella nostra delicata materia, la cui disciplina è stata affidata ad una legge (e non a decreti legislativi), per di più concertata con le principali associazioni sindacali. Ma non ci si vuole qui attardare su considerazioni risapute e ammonimenti scontati, come quello per cui qualsiasi regolazione di un fenomeno sociale collettivo come lo sciopero non può sperare di essere effettiva se non trova il consenso dei suoi destinatari (*in primis*, le associazioni sindacali). Di ciò appare consapevole il (futuro) legislatore se prevede il coinvolgimento delle cd. “parti sociali” nell'*iter* di formazione dei decreti legislativi.

Neppure ci si vuole attardare ad analizzare le diverse soluzioni ipotizzate per “realizzare un migliore e più effettivo contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e il diritto alla mobilità e alla libera circolazione delle persone”. Nel complesso, si tratta peraltro di soluzioni non nuove, ma da tempo presenti nel dibattito e discusse, almeno da parte degli addetti ai lavori. E ciò anche se, occorre notarlo, nessuno si era mai spinto fino a prefigurare la necessità che a proclamare uno sciopero fossero associazioni sindacali dotate, complessivamente, di un grado di rappresentatività superiore al cinquanta per cento. Anche chi aveva invocato una legge sulla rappresentatività quale antidoto alla frammentazione sindacale e allo stillicidio di scioperi nei servizi pubblici (e soprattutto nel settore dei trasporti) non si era mai spinto fino a suggerire di attribuire la legittimazione a proclamare lo sciopero unicamente ai sindacati dotati di una certa soglia di rappresentatività.

L'*iter* parlamentare ci dirà se queste proposte, alcune delle quali riflettono, a ben vedere, opzioni alternative, potranno trovare accoglimento. Il nocciolo duro e caratterizzante del di-

segno di riforma sta, invero, nel rinnovato ruolo della Commissione di Garanzia, trasformata nella “Commissione per le relazioni di lavoro”. Non è, per l'appunto, un cambiamento nominale e neppure solo di composizione (cinque membri, sempre nominati dal Presidente della Repubblica, su designazione dei Presidenti di Camera e Senato, ma ora tra “esperti di relazioni industriali”) bensì di funzioni. La “Commissione per le relazioni di lavoro” deve innanzitutto contribuire a migliorare il funzionamento e l'effettività del sistema di relazioni industriali. A questo fine, essa dovrebbe essere dotata di “specifiche competenze e funzioni di natura arbitrale e conciliativa, anche obbligatorie per i conflitti collettivi”. Nello stesso tempo, la Commissione dovrebbe continuare a svolgere il suo ruolo normativo e sanzionatorio.

A fronte di questo immane compito, e della riduzione del numero dei suoi componenti, essa può avvalersi delle “strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro”. È chiaro che si tratta di un organismo completamente nuovo; e non è detto che l'accento ora posto sulle funzioni conciliative ed arbitrali ne accresca il grado di efficacia. Già in passato del resto da molti era stata ritenuta inopportuna la commistione – attraverso la loro concentrazione in un unico organismo – tra le funzioni di conciliazione nel merito delle controversie e quelle di regolazione del conflitto. C'è da augurarsi che la specificità e la ricchezza dell'esperienza sin qui compiuta dalla Commissione di Garanzia e l'autorevolezza acquisita dalla medesima non vengano disperse in questa ibrida e polivalente Commissione per le relazioni di lavoro: un'autorità che – rassicura il (futuro) legislatore – dovrebbe rimanere indipendente, ma che appare fortemente collegata, proprio per la sua nuova connotazione, al Ministero del lavoro, cui non a caso competono istituzionalmente le funzioni di conciliazione delle controversie di lavoro.



## RELAZIONE

## Presentazione della Relazione ai Presidenti delle Camere sull'attività della Commissione (art. 13, lett. n, n. 146 del 1990 e ss. mm.) (1° gennaio 2007 31 dicembre 2008)

di Antonio Martone

**SOMMARIO:** 1. PREMESSA – 2. L'ANDAMENTO DELLA CONFLITTUALITÀ – 3. ...NEL RAPPORTO TRA SCIOPERI NAZIONALI E SCIOPERI LOCALI O AZIENDALI – 4. GLI "SCIOPERI GENERALI" E LA DISCIPLINA APPLICABILE – 5. LA "FRAMMENTAZIONE" DELLA RAPPRESENTANZA DEI LAVORATORI – 6. LE PECULIARITÀ DELLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI – 7. ...IN PARTICOLARE NEL TRASPORTO AEREO – 8. LE CRITICITÀ DELLA DISCIPLINA VIGENTE. IL MUTAMENTO DEL QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA VIGENTE DISCIPLINA LEGISLATIVA – 9. L'INTERVALLO TRA SCIOPERI; LA REVOCA; L'"EFFETTO ANNUNCIO" – 10. OSSERVAZIONI PER UNA POSSIBILE INTEGRAZIONE DELLA DISCIPLINA VIGENTE. LO SCIOPERO GENERALE – 11. IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTATIVITÀ DELL'ORGANISMO PROCLAMANTE LO SCIOPERO – 12. PER UNA LIMITATA DISCIPLINA DEL REFERENDUM PREVENTIVO E, ANCHE IN ALTERNATIVA, DELLO SCIOPERO VIRTUALE – 13. PER IL CONTENIMENTO DELL'"EFFETTO ANNUNCIO" – 14. COMPITI E POTERI DELLA COMMISSIONE. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E QUELLA SANZIONATORIA – 15. LE ASTENSIONI COLLETTIVE AL DI FUORI DELLE REGOLE. LA PRECETTAZIONE – 16. CONCLUSIONI

1. Nella relazione che, anche a nome dei componenti della Commissione, ho l'onore di presentare, si riferisce analiticamente sull'andamento della conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali, sui provvedimenti adottati dalla Commissione e sul loro esito.

Mi limiterò, pertanto, ad alcune considerazioni di carattere generale, per tentare, poi, di individuare le "criticità" della disciplina vigente e formulare, infine, alcune osservazioni in vista di un possibile intervento legislativo.

2. Anche negli ultimi due anni si è assistito a un **alto livello di conflittualità nei servizi pubblici essenziali**, caratterizzato dal frequente ricorso alle proclamazioni di sciopero.

I prospetti allegati alla Relazione depongono chiaramente in tal senso, anche se va precisato che il dato complessivo, da un lato, comprende un elevato numero di proclamazioni di sciopero a livello aziendale o locale e, dall'altro, considera singolarmente anche proclamazioni effettuate da diverse organizzazioni sindacali riferite a un unico sciopero e a un'unica vertenza.

**Nel corso del 2007 la Commissione ha esaminato 2017 proclamazioni** di sciopero, intervenendo in 620 casi in via preventiva, per segnalare la violazione della disciplina vigente.

Ai provvedimenti preventivi della Commissione sono seguiti 136 differimenti e 407 revoche.

I dati relativi all' **anno successivo** sono tendenzialmente uniformi: le proclamazioni sono salite a **2195**, gli interventi della Commissione sono stati 567 ed hanno dato luogo a 397 revoche e 194 differimenti.

**Numerose**, infine, e non sempre comunicate alla Commissione, sono le **revoche decise spontaneamente dalle organizzazioni sindacali**.

3. Se si pongono, poi, a raffronto i dati degli scioperi di rilevanza nazionale con quelli relativi ad ambiti più limitati, si può osservare come **alcuni settori**, probabilmente in relazione alla variabile situazione dei rinnovi contrattuali, siano stati **caratterizzati da una rilevante conflittualità territoriale o aziendale**.

Il caso più evidente è quello del **trasporto pubblico locale**, dove, nel corso del 2007, delle 346 proclamazioni, soltanto una ha riguardato lo sciopero a livello nazionale; nell'anno successivo le proclamazioni di scioperi a tale livello sono state, invece, 8 delle 413 in totale.

Questo dato può trovare spiegazione, da un lato, nell'elevato numero di aziende che operano nel settore (superiore alle mille unità) e, dall'altro, nell'emersione del problema

del rinnovo del contratto collettivo nazionale a partire dal 2008.

**Il trasporto ferroviario e il trasporto aereo, invece, sono stati caratterizzati da un più frequente ricorso agli scioperi di rilevanza nazionale:** questo dato, però, risente della particolare configurazione, in questi settori, dei bacini d'utenza ritenuti rilevanti ai fini dell'applicazione delle regole sugli intervalli, per cui si attribuisce, in ogni caso, rilevanza nazionale a scioperi idonei, per la loro collocazione, a provocare effetti sulla funzionalità del servizio pubblico nel suo insieme.

Si deve, altresì, considerare che il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da una serie di scioperi nazionali indetti da un gruppo di rappresentanti per la sicurezza, di incerta configurazione e rappresentatività nell'ambito del settore.

Si tratta, comunque, di dati che rispecchiano **realità molto articolate e che possono essere valutati soltanto alla luce delle analitiche considerazioni svolte nella Relazione.**

4. Nel corso del 2007 e del 2008 si è assistito, diversamente che in passato, al **reiterato ricorso a "scioperi generali"**

In particolare, sono state così qualificate dagli organismi proclamanti l'astensione collettiva di tutte le categorie dei lavoratori pubblici e privati e quella analoga limitata, però, a un ridotto ambito territoriale (generalmente regione o provincia), nonché le astensioni collettive relative a grandi comparti (ad esempio il pubblico impiego) o settori tra di loro affini (come nel caso dello sciopero generale dei trasporti).

**La Commissione ha così avuto occasione di verificare la validità e idoneità della delibera interpretativa adottata nel settembre del 2003.**

Con tale delibera la Commissione, in primo luogo, ha preso atto che lo sciopero generale non era espressamente contemplato, non solo negli accordi e nelle regolamentazioni provvisorie, ma anche nella legge (se si esclude la previsione dell'esonero dall'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata nel caso di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale).

Sulla base di questa premessa **ha ritenuto, però, doveroso, in considerazione della tipicità dello sciopero generale**

**nella storia e nella prassi del movimento sindacale, verificare la compatibilità delle peculiarità di tale astensione con la disciplina legislativa e quella dei singoli settori.**

Si è pervenuti, così, a **escludere l'obbligo del preventivo espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione**, considerando le ragioni che generalmente determinano il ricorso a tale forma di sciopero, **nonché l'applicazione del limite della durata massima** della prima azione di sciopero, del resto variamente determinata dalle discipline di settore.

Allo stesso fine, è stata anche **attenuata la rigidità della regola che impone un intervallo minimo** tra due astensioni collettive interessanti lo stesso servizio e bacino d'utenza, prevedendo la valutazione del possibile impatto dello sciopero di minore rilevanza.

La Commissione, **nella bozza di delibera** sulla quale chiedere osservazioni alle parti sociali, aveva anche previsto la possibilità di **limitare l'applicazione** della più snella disciplina **ai soli scioperi generali proclamati da organismi sindacali tendenzialmente presenti in tutte le categorie del lavoro pubblico e privato.**

La forte e, per alcuni aspetti, imprevedibile reazione anche da parte delle Confederazioni comparativamente più rappresentative, ha indotto la Commissione a non introdurre tale limite soggettivo.

Se si prescinde, peraltro, da tale problema, si può dire che, **nella sua concreta applicazione**, la delibera in tema di sciopero generale ha dato **risultati positivi** e prova ne è che **anche le organizzazioni sindacali**, in occasione delle successive proclamazioni, **si sono richiamate a detta delibera** e si sono generalmente adeguate alle indicazioni formulate dalla Commissione.

È stata in tal modo superata la iniziale contrarietà da parte delle organizzazioni sindacali che, sul presupposto che allo sciopero generale non dovesse essere applicata alcuna regola, in primo luogo per quanto riguarda il rispetto dell'intervallo minimo tra astensioni interessanti il medesimo settore, le aveva indotte a impugnare, davanti al TAR, il provvedimento sanzionatorio adottato nel febbraio 2005 dalla Commissione per la effettuazione, a distanza di soli tre giorni,

di due scioperi interessanti il trasporto pubblico locale, nonché tutti gli atti presupposti e, quindi, anche la delibera più volte richiamata.

I lunghi tempi della giustizia hanno fatto sì che l'esame del ricorso sia stato solo di recente fissato per l'udienza del 20 maggio 2009.

Prescindendo da ogni considerazione in ordine alla possibile questione di giurisdizione in relazione all'impugnazione del provvedimento sanzionatorio adottato, è auspicabile che, quanto meno con riferimento alla detta regolamentazione, le Confederazioni riflettano attentamente.

Rimane, comunque, **allo stato, irrisolto**, per quanto riguarda lo sciopero generale, **il problema di possibili limiti soggettivi alla proclamazione** di tale forma di sciopero o, comunque, di uno sciopero che possa giovare di una più adeguata disciplina.

Non è un caso che, nel corso degli ultimi due anni, **se si esclude lo sciopero proclamato dalla Cgil nel dicembre 2008, le altre tredici proclamazioni di scioperi generali nazionali, sono state il frutto di iniziative di organizzazioni sindacali autonome**, spesso prive di effettiva rappresentatività in importanti settori del lavoro pubblico o privato; mentre un maggiore equilibrio si riscontra per quanto riguarda le 17 proclamazioni degli "scioperi generali" del pubblico impiego e le 32 proclamazioni riguardanti ambiti provinciali o regionali.

5. Quanto ora osservato è, del resto, conseguenza della **eccessiva frammentazione della rappresentanza** dei lavoratori che ha caratterizzato le relazioni sindacali soprattutto in questi ultimi anni e, in primo luogo, nel settore dei trasporti.

Ne è derivata una situazione nella quale la **proclamazione dello sciopero** si è spesso rivelata **strumento di concorrenza** tra le diverse organizzazioni sindacali.

Ed è questa una delle ragioni che spiegano l'impressionante numero delle proclamazioni di sciopero risultante dalle tabelle allegare alla presente relazione che sicuramente non ha situazioni uguali negli altri Paesi dell'Unione Europea.

A determinare il fenomeno ora denunciato ha anche concorso l'**articolazione del processo produttivo del servizio pubblico** essenziale, attraverso l'affidamento al di

fuori dell'azienda di importanti segmenti del detto procedimento.

Ne è derivata, infatti, una **corrispondente articolazione delle rappresentanze dei lavoratori**, spesso anche favorita dall'indispensabilità delle prestazioni strumentali ai fini dell'erogazione del servizio pubblico.

**È questo il caso**, ad esempio, **del trasporto aereo**; una notevole incidenza sul servizio può derivare, infatti, non soltanto da uno sciopero di poche decine di controllori di volo, ma anche da quello degli addetti ai controlli di sicurezza e di altro personale di terra.

**L'articolazione del processo produttivo caratterizza anche altri settori e, in primo luogo, quello dell'igiene ambientale, pulizie e multi servizi** che, nel periodo in oggetto, è stato interessato da una pluralità di scioperi aziendali e, in sintesi, da una diffusa microconflittualità.

Premesso che, attesa la loro diretta strumentalità, anche a tali attività, si applica la legge, la Commissione ha dovuto affrontare il delicato problema della sanzionabilità di scioperi, proclamati in violazione della disciplina, quando l'astensione dal lavoro era stata conseguenza del ritardo, a volte anche di numerosi mesi, nel pagamento delle retribuzioni.

Questa situazione si è verificata frequentemente in quanto le attività sono prestate generalmente in esecuzione di un contratto di appalto stipulato con enti pubblici, con la conseguenza che i frequenti ritardi nel pagamento del corrispettivo si riflettono sul corrispondente ritardo nel pagamento delle retribuzioni.

La Commissione, pertanto, si è trovata spesso di fronte a ipotesi di astensioni collettive irregolari a seguito di **iniziative tollerate, se non condivise, dallo stesso datore di lavoro e volte a sollecitare l'intervento della pubblica autorità** per ottenere il tempestivo pagamento del corrispettivo del contratto di appalto.

6. Nel settore ora esaminato, in definitiva, si manifesta in forma particolarmente significativa quella che è **una delle principali caratteristiche dello sciopero nei servizi pubblici essenziali**.

Premesso che il costo del servizio pubblico, nella generalità dei casi, è compensato soltanto in parte dal prezzo pagato dai citta-

dini, è ben evidente che lo sciopero - come invece avviene nel settore privato e, in primo luogo, della produzione industriale - **mira non tanto a premere sul datore di lavoro, quanto piuttosto, creando notevole disagio ai cittadini, sugli enti pubblici** (Stato, regioni, province e comuni) che, in vario modo, concorrono alla copertura della relativa spesa.

E **analoga situazione** si presenta **quando l'azienda erogatrice è caratterizzata da una maggioranza azionaria in mano pubblica**.

È questo un fenomeno che caratterizza in primo luogo il settore dei trasporti, con la conseguenza che spesso gli scioperi sono proclamati col solo fine di indurre l'ente pubblico a erogare le somme necessarie alle coperture dei maggiori oneri implicati dalle piattaforme contrattuali.

Ciò accade, periodicamente, in coincidenza dei rinnovi dei contratti nel settore del trasporto pubblico locale e questa situazione ha caratterizzato la lunga vicenda che ha coinvolto l'Alitalia, in quanto società a prevalente partecipazione pubblica.

7. Desidero soffermarmi sugli **scioperi nel settore del trasporto aereo** e, in particolare, su quelli del personale dipendente delle società del gruppo Alitalia, non soltanto per la rilevanza che ha avuto la grave crisi attraversata dal gruppo, ma anche perché in occasione di detti scioperi sono **emerse le "anomalie" dell'esercizio del diritto di sciopero** del settore e, per alcuni aspetti, l'inadeguatezza della disciplina.

Alcuni esempi tratti dai dati trasmessi dalla Società, su richiesta della Commissione, sono particolarmente significativi.

In occasione di uno sciopero degli assistenti di volo dell'Alitalia, proclamato da una sola organizzazione sindacale per il 3 maggio 2007, sono stati, infatti, soppressi ben 356 voli, nonostante la partecipazione di soli 65 dei 1191 dipendenti previsti in turno, mentre risultavano assenti, per altri motivi e nella stessa occasione, ben 327 dipendenti.

Analogo fenomeno ha caratterizzato, poi, lo sciopero del personale navigante di cabina dell'Alitalia proclamato, per il successivo 22 ottobre, che nonostante la scarsa partecipazione, ha visto la soppressione di 240 voli.

Ma i dati più sconcertanti riguardano le conseguenze, sempre nel settore del trasporto aereo, dello sciopero "generale" di otto ore "di tutto il settore dei trasporti" proclamato per il successivo 30 novembre.

Benché l'iniziativa fosse stata delle segreterie nazionali delle organizzazioni di categoria aderenti alle Confederazioni comparativamente più rappresentative, dai dati trasmessi dalla Società Alitalia emerge che **nessun lavoratore in turno aveva aderito allo sciopero; mentre risultavano assenti per altri motivi 263 piloti sui 790 in turno e 749 assistenti di volo su 1750**.

In tale occasione sono stati, peraltro, **soppressi ben 220 voli**.

La Commissione, considerando che, nella stessa giornata, per quanto riguarda le Ferrovie dello Stato, i lavoratori partecipanti al detto "sciopero generale" erano stati 11273 sui 53676 previsti in turno per una percentuale pari al 21%, mentre i lavoratori assenti per altri motivi erano stati soltanto 232, non poteva che chiedere chiarimenti alla Società Alitalia.

Nella risposta del successivo 10 gennaio è stato precisato che l'azienda, *"al fine di ridurre quanto più possibile i disagi per i passeggeri"*, aveva deciso *"in fase pre-operativa di ridurre un numero di voli da effettuare"* e ciò in quanto *"era prevista un'elevata adesione del personale"*; mentre, in relazione al numero dei lavoratori assenti per altri motivi, i dati erano *"omogenei rispetto alle assenze quotidianamente registrate"*.

Non è questa la sede per commentare tale situazione che già in passato aveva caratterizzato gli scioperi dei dipendenti del Gruppo Alitalia.

Devo soltanto rilevare come, in particolare nel settore del trasporto aereo, la sola proclamazione dello sciopero, in mancanza di attendibili previsioni sul grado di partecipazione, può incidere pesantemente sul servizio indipendentemente dalla percentuale della concreta adesione da parte dei lavoratori. Questa conseguenza, poi, è ancor più ingiustificata in caso di revoca tardiva, quando cioè l'informativa all'utenza si rileva di scarsa utilità.

8. In sintesi, **dall'esame della conflittualità** che ha caratterizzato il biennio e, più in generale, gli ultimi sei anni, si possono in-

dividuaire i seguenti **punti critici del sistema**.

**La legge del 1990** e anche le successive modifiche introdotte nel 2000, avevano avuto come **quadro di riferimento un sistema delle relazioni sindacali incentrato sulle organizzazioni aderenti alle Confederazioni comparativamente più rappresentative**, mentre la produzione dei principali servizi pubblici essenziali era affidata, in prevalenza, a enti agenti, almeno di fatto, in situazione di monopolio.

Negli ultimi anni queste condizioni stanno subendo però **rilevanti modificazioni**.

In primo luogo, come si è già osservato, si assiste ad una **progressiva** e, per certi aspetti eccessiva, **frammentazione della rappresentanza sindacale** mossa, spesso, da istanze "corporative", perché collegate in via esclusiva e diretta con gli interessi di categorie professionali o anche di gruppi di lavoratori.

Questo fenomeno, a sua volta, è favorito dai mutamenti che intervengono per la **diffusa tendenza verso la privatizzazione e la liberalizzazione dei servizi**.

Anche attraverso la separazione tra rete di distribuzione e imprese di produzione (come è accaduto – ad esempio - nel settore dell'energia e sta accadendo in quello del trasporto ferroviario), accanto a quelle già operanti in regime di monopolio, vengono ad operare altre imprese e, sotto la spinta della concorrenza, si accentua la tendenza a decentrare singoli segmenti del processo produttivo del servizio essenziale.

**Privatizzazione, concorrenza, esigenza di contenimento dei costi stanno implicando profonde trasformazioni anche nei settori del trasporto pubblico locale e del trasporto aereo.**

Ed è prevedibile che, in mancanza di tempestivi interventi, possa ripetersi, nel settore del trasporto marittimo, quanto accaduto in occasione della cessione della Compagnia di bandiera.

Dalla situazione ora indicata sono derivate e possono derivare una serie di **importanti conseguenze**.

**La legge del 1990** e, sia pure in misura per certi aspetti minore, quella del 2000, erano state caratterizzate da una **scelta in favore dell'affidamento, in via prioritaria, all'autonomia collettiva del compito di**

**determinare i limiti e le modalità di esercizio del diritto di sciopero**, mentre il principale compito della Commissione avrebbe dovuto essere quello di valutare l'idoneità degli accordi e di garantirne la puntuale applicazione, colmando eventuali lacune con regolamentazioni espressamente qualificate come "provvisorie".

A tale scelta, indubbiamente, aveva concorso il sindacalismo confederale, consapevole della rilevanza che, per assicurare l'effettività della disciplina, possono avere gli accordi e gli atti di autonomia.

Ma, in primo luogo a causa della segnalata frammentazione e della concorrente azione svolta dagli organismi autonomi, pronti a criticare quella che poteva apparire accettazione di ingiustificati limiti all'esercizio del diritto di sciopero, **la scelta del legislatore non ha trovato piena attuazione**.

**Ancora oggi importanti settori dei servizi pubblici essenziali** (e, in primo luogo, quello del trasporto aereo e del trasporto pubblico locale) **sono disciplinati da regolamentazioni provvisorie** e l'invito rivolto dalla Commissione alle parti sociali a cercare accordi sostitutivi è risultato vano.

Indubbiamente **la responsabilità è anche della parte datoriale**, spesso convinta, a mio avviso erroneamente, che, in sede di regolamentazione eteronoma, sia più agevole imporre limiti all'esercizio del diritto di sciopero; **ma tale atteggiamento** – che dimentica la posizione di assoluta terzietà della Commissione -, **non può, da solo, giustificare l'inerzia delle organizzazioni sindacali**.

Emblematico è il caso del trasporto aereo, dove, nonostante le ricorrenti critiche da parte dei sindacati alla disciplina vigente e il reiterato invito, da parte della Commissione, a ricercare accordi sostitutivi con la controparte o, quanto meno, anche con riferimento ad ipotesi prospettate dalla Commissione, a formulare concrete proposte, ogni sollecitazione si è rivelata inutile.

A questa situazione **la Commissione ha tentato di ovviare intensificando le audizioni con gli organismi sindacali e tenendo conto, ove possibile, in sede di interpretazione, delle esigenze prospettate**, ferma comunque la realizzazione del contemperamento tra il diritto di sciopero e

gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Nella stessa prospettiva, nel rispetto del principio della trasparenza e per sollecitare una sorta di “partecipazione” delle organizzazioni sindacali, la Commissione ha altresì curato l’immediata pubblicazione sul sito web di tutte le delibere adottate.

9. Le trasformazioni prima indicate hanno portato, soprattutto nel settore dei trasporti, alcuni degli **istituti della regolamentazione al punto di massima tensione**.

In primo luogo, questa situazione si è verificata per quanto riguarda l’applicazione dell’**istituto della rarefazione**.

L’esigenza di garanzia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati implica necessariamente che tra uno sciopero e l’altro, interessante lo stesso servizio essenziale, debba intercorrere un ragionevole lasso di tempo per evitare l’oggettiva compromissione della continuità del servizio pubblico; con la conseguenza che, in applicazione della **rigida regola** introdotta dal legislatore, **tra due scioperi in conflitto la prevalenza deve essere automaticamente attribuita a quello proclamato per primo**.

Ora è evidente che è estremamente difficile, in caso di pluralità di organismi sindacali proclamanti, rispettare il detto intervallo, soprattutto se posto in relazione con l’obbligo del preavviso e del preventivo espletamento delle procedure di raffreddamento, nonché con la relativa efficacia nel tempo delle medesime.

Gli inconvenienti che ne derivano sono poi accentuati dalla circostanza che gli accordi in materia prevedono in molti casi che la proclamazione di uno sciopero interessante lo stesso settore, anche da parte di una diversa organizzazione sindacale, possa essere effettuata soltanto dopo l’effettuazione di quello proclamato in precedenza.

In questa situazione, inoltre, finiscono con essere **favoriti gli organismi di minori dimensioni** e che possono più agevolmente vincere la gara, **in questa sorta di “gioco dell’oca”**, occupando, per primi, le “caselle libere del calendario”.

Va poi considerato che la frequente violazione della regola della rarefazione è conseguenza anche di una **tendenza delle organizzazioni sindacali “minori” a proclamare lo sciopero** anche quando si è consape-

voli della violazione della regola in esame, **con la riserva di revocarlo** a seguito della indicazione della irregolarità da parte della Commissione.

Non è raro, infatti, il caso che la dichiarazione dello stato di agitazione in vista della proclamazione dello sciopero sia attuata per ottenere, in sede di procedura di conciliazione, l’obbligatoria convocazione dalla controparte anche come momento di riconoscimento della propria legittimazione negoziale.

Inoltre, **la disciplina legislativa vigente**, nel caso di indicazione della irregolarità da parte della Commissione (che è inevitabile in caso di violazione della regola della rarefazione), **consente la revoca dello sciopero anche nella immediatezza della data prevista per la sua effettuazione**; ed è questa una soluzione che in alcuni casi può essere auspicata per sottrarsi, oltretutto, ad una verifica della effettiva rappresentatività in base al grado di partecipazione dei lavoratori allo sciopero medesimo.

Va, inoltre, considerato che, **in relazione a proclamazioni di sciopero conformi alla disciplina, la mancanza di elementi certi per prevedere il grado di partecipazione dei lavoratori, può imporre alle aziende, se si prescinde dalle prestazioni minime, di sopprimere gran parte del servizio**.

Dal complesso degli elementi ora indicati deriva che **l’utente può trovarsi di fronte ad una molteplicità di proclamazioni di sciopero che impedisce di programmare l’utilizzo del servizio essenziale**, indipendentemente dalla effettiva attuazione dell’astensione collettiva e dalla percentuale di partecipazione dei lavoratori (esigenza questa – giova ribadirlo - particolarmente avvertita nei settori del trasporto, in primo luogo di quello aereo, ma che, sotto altro aspetto, si presenta anche in altri settori, come quello della sanità o della scuola).

Si è cioè in presenza dell’**effetto annuncio** più volte denunciato e che determina una lesione dei diritti della persona del tutto ingiustificata e alla quale non corrisponde spesso alcuna riduzione della retribuzione; ne può conseguire nell’opinione pubblica un atteggiamento di ostilità anche nei confronti di iniziative di sciopero proclamate e attuate nel rispetto delle regole.

10. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte e in vista di possibili interventi legislativi di integrazione della disciplina vigente, possono formularsi alcune **osservazioni tenendo anche conto delle “linee guida” per la “riforma” della legge n. 146 del 1990 e le sue successive modifiche**, approvate dal Consiglio dei Ministri il 17 ottobre 2008.

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione della legge, appare opportuno chiarire come debbano esservi **incluse tutte le attività direttamente strumentali alla prestazione del servizio pubblico essenziale**.

La Commissione di garanzia è già pervenuta a tale risultato in via interpretativa, con riferimento a importanti settori, ma un chiarimento in sede legislativa, **eventualmente limitando l’applicazione della disciplina alle attività strumentali necessarie per garantire le prestazioni individuate come indispensabili**, peraltro, è auspicabile per evitare il contenzioso sul punto.

Eguale appare opportuno **disciplinare espressamente**, ovviamente per quanto attiene alla sua incidenza sui servizi pubblici essenziali, **lo sciopero generale** nelle varie forme prima individuate, **prevedendo**, in sede legislativa, la possibilità di operare **una verifica della compatibilità delle peculiarità di tale iniziativa sindacale con le discipline dei singoli settori**, per individuare quali previsioni non siano applicabili.

È, questa, un’esigenza che riguarda sia lo sciopero generale nazionale di tutte le categorie del lavoro pubblico e privato sia, anche se in misura inferiore, quello limitato ad un determinato ambito territoriale.

**Ferma la facoltà di proclamare “scioperi generali” da parte di ogni organizzazione operante nei settori interessati, la possibilità dell’applicazione di una disciplina meno rigorosa di quella generalmente prevista per gli scioperi di settore, pone il problema della individuazione dei soggetti legittimati a proclamare le corrispondenti forme di sciopero.**

11 Questo problema, che del resto può porsi anche per altre forme di sciopero, è connesso, peraltro, con la più generale questione della rappresentanza e della rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

**Una valutazione della platea dei soggetti per conto e nell’interesse dei quali**

**lo sciopero è proclamato appare opportuna**, infatti, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, **perché** una verifica della rappresentatività dell’organizzazione sindacale proclamante **può consentire il rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità tra i limiti all’esercizio del diritto di sciopero e il sacrificio dei diritti della persona costituzionalmente tutelati**.

Inoltre, la detta verifica può **anche valere per risolvere eventuali conflitti tra scioperi proclamati da diversi soggetti sindacali, nonché per graduare la disciplina applicabile**.

Ma il problema dell’individuazione dei soggetti rappresentati effettivamente dall’organizzazione sindacale al momento della proclamazione dello sciopero, **costituisce un aspetto del generale problema della rappresentanza e rappresentatività sindacale** nel settore privato, che ancora oggi pone l’alternativa tra una soluzione legislativa, che tenga anche conto di quella vigente per il pubblico impiego, e l’affidamento della sua soluzione all’autonomia negoziale delle parti.

Non è compito di chi parla operare delle scelte sul punto.

Si può, peraltro, **prospettare che, eventualmente in via sperimentale e evidentemente soltanto con riferimento alla proclamazione di scioperi e alla conseguente disciplina applicabile, la Commissione possa operare una valutazione della rappresentatività in applicazione di criteri elaborati dalle stesse parti sociali, oltre che sulla base dei dati relativi a precedenti iniziative e proclamazioni di sciopero**.

Questa soluzione non è estranea all’esperienza sindacale.

Già nel Patto dei Trasporti del 23 dicembre 1998 era, infatti, prevista la non applicabilità della regola dell’intervallo minimo in caso di sciopero proclamato da più organizzazioni sindacali rappresentanti (in base alle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e ai voti ottenuti nelle elezioni delle Rappresentanze sindacali unitarie) “la maggioranza dei dipendenti considerati rispetto al totale dei lavoratori cui si applica il contratto collettivo di riferimento”.

L’accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali sottoscritto il 22 gennaio di

quest'anno, inoltre, non solo prevede, in linea generale, la definizione delle modalità per garantire l'effettività del periodo di "tregua sindacale", ma affida espressamente a successivi accordi la definizione di "nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva"; tali regole, inoltre, "possono determinare, limitatamente alla contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali, l'insieme dei sindacati rappresentativi della maggioranza dei lavoratori che possono proclamare gli scioperi al termine della tregua sindacale predefinita".

La piena operatività dell'accordo ora richiamato sarebbe stata indubbiamente favorita dall'adesione della Confederazione che ha rifiutato la sottoscrizione; in ogni caso vale l'auspicio che ciò possa comunque avvenire.

Ritengo, peraltro, che ai fini che interessano in questa sede, si possa comunque **tenere distinta la più ampia questione della rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva, da quella dell'accertamento del grado di rappresentatività dell'organizzazione proclamante lo sciopero**, soprattutto se, come qui proposto, il **detto accertamento non sarebbe condizione per la proclamazione dello sciopero, ma per l'applicazione di una più snella disciplina**, restando fermo, per il resto, che l'organizzazione sindacale che comunque rappresenta, quale che sia la percentuale, i lavoratori di un settore non può proclamare astensioni collettive riguardanti altre e diverse categorie.

**12. Una riforma legislativa** nel senso ora indicato, risolvendosi in uno stimolo verso una convergenza delle iniziative sindacali, **potrebbe favorire**, in primo luogo, **l'auspicata semplificazione delle relazioni sindacali** attenuando la frammentazione oggi esistente.

**L'articolazione delle discipline – in ipotesi in relazione ai singoli settori oltre che con riferimento alla rappresentatività dell'organismo proclamante – creerebbe, inoltre, le condizioni per superare il rigido formalismo tante volte denunciato anche dalle organizzazioni sindacali** e consentire, entro i limiti della ragionevolezza, l'introduzione di misure volte ad assicurare che le proclamazioni di scioperi non producano

comunque un danno non proporzionato ai diritti della persona.

In questa prospettiva, **l'introduzione del referendum preventivo**, da molti auspicata per impedire le dannose conseguenze dello sciopero di pochi in relazione alla incidenza sul servizio nel suo insieme, **potrebbe essere prevista per le sole proclamazioni di sciopero da parte di organismi privi di una data rappresentatività**.

Nella stessa prospettiva, **come alternativa al referendum preventivo**, potrebbe essere previsto anche il **ricorso allo sciopero virtuale**, disciplinando attentamente gli oneri a carico della parte datoriale e superando la diffidenza da queste ultime dimostrata nei confronti dell'istituto.

**13. L'accertamento del grado di rappresentatività**, nella misura in cui consente di prevedere entro limiti ragionevoli la percentuale di adesione allo sciopero, **può valere anche a contenere le conseguenze negative del c.d. effetto annuncio**.

Come si è già osservato, è questo **uno dei punti di maggiore criticità della disciplina vigente**.

Nel settore dei servizi e, in particolare, in quelli dei trasporti, in cui l'utilizzazione richiede una certa programmazione, o comunque, la conoscenza preventiva della utilizzabilità, la mera proclamazione dello sciopero determina gravi disagi all'utenza; **la conoscenza preventiva del prevedibile grado di partecipazione allo sciopero può consentire** alla azienda erogatrice di dare, anche attraverso i mezzi di comunicazione, **tempestiva comunicazione dei limiti in cui, a causa dello sciopero, potranno essere resi i servizi anche oltre le prestazioni indispensabili**.

In questa ottica, la **preventiva comunicazione dell'intenzione di aderire allo sciopero**, potrebbe essere limitata alle proclamazioni da parte di organizzazioni con un grado di rappresentatività inferiore ad un certo limite.

Per contenere l'effetto annuncio **appare anche necessario** prevedere **una più rigida disciplina della revoca dello sciopero**, consentendola soltanto quando la relativa informazione all'utenza possa essere data in tempo per neutralizzare l'effetto annuncio e **con la sola eccezione della effettiva so-**

**luzione della vertenza** che ha dato luogo alla proclamazione.

È indispensabile, infatti, evitare che la relativa comunicazione nella immediatezza del giorno previsto per l'astensione collettiva si risolva in danno dei diritti della persona, senza la corrispondente perdita della retribuzione da parte del personale scioperante.

È nello stesso interesse dei lavoratori (che, giova ricordarlo, sono anche utenti dei servizi pubblici essenziali) e delle stesse organizzazioni sindacali nel loro complesso, evitare che, in particolare in alcuni settori, si ricorra alla proclamazione di scioperi, a volte anche consapevolmente in violazione delle regole, con l'intenzione di giovare dell'effetto annuncio (quando non anche per impedire ad altre organizzazioni di proclamare lo sciopero nello stesso periodo), per poi revocare la detta proclamazione "all'ultimo momento" ed evitare in tal modo anche una verifica della propria rappresentatività.

14. Indubbiamente quanto ora proposto implica il riconoscimento alla Commissione di maggiori poteri e di una più ampia discrezionalità nell'adottare le sue decisioni.

La tempestiva conoscenza delle cause di insorgenza del conflitto attraverso la **diretta comunicazione alla Commissione della dichiarazione dello stato di agitazione e della proclamazione degli scioperi** (da tempo la Commissione ha chiesto una modifica legislativa in tal senso) **potrebbe anche consentire di svolgere una effettiva funzione di conciliazione**, ampliando, in tal senso, quella che oggi, in base alla previsione di legge, è soltanto una verifica sul "se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia".

Nella concreta applicazione tale funzione, ovviamente, dovrebbe essere esercitata **soltanto nell'ipotesi in cui la vertenza abbia ad oggetto più direttamente gli istituti contrattuali** e potrebbe implicare anche lo svolgimento di **funzioni arbitrali, ma a condizione di una concorde richiesta delle parti**.

In sede di riforma legislativa, in definitiva, devono essere ricercate tutte quelle **misure** che possono apparire **utili al concreto svolgimento di una funzione preventiva del conflitto, offrendo alla Commissione**

**strumenti di sollecitazione in tal senso anche nei confronti delle parti datoriali**.

È indiscutibile, infatti, che in presenza di comportamenti che possono riguardare spesso centinaia, se non migliaia, di lavoratori, deve essere favorita l'attività di prevenzione, atteso che, **come l'esperienza insegna, l'applicazione delle sanzioni può rivelarsi di scarsa utilità quand'anche si possano superare le difficoltà nell'accertamento delle responsabilità**.

Muovendo da questa considerazione, nel corso degli anni, all'interno della Commissione si è rafforzata l'idea che la realizzazione di un più intenso contatto con i mezzi di informazione potrebbe consentire la denuncia dei comportamenti illegittimi a quella pubblica opinione, verso la quale sono particolarmente sensibili i "gestori della cosa pubblica" che, in quanto dispongono dei finanziamenti dei servizi essenziali, costituiscono i veri destinatari dello sciopero.

In questa prospettiva, **una più attiva presenza delle associazioni degli utenti riconosciute dalla legge** dovrebbe, finalmente, consentire loro di svolgere, in primo luogo sul piano della formazione dell'opinione pubblica, la loro funzione di tutela dei diritti degli utenti.

Nella realtà, invece, quanto previsto sul punto dalla legislazione vigente ha trovato scarsissima applicazione e, in certa misura, ha finito per affidare esclusivamente alla Commissione il compito di garantire il godimento dei diritti della persona.

Ed è in questa situazione che a volte alle stesse organizzazioni sindacali è apparso, ma ingiustificatamente, che si fosse attenuata, con riferimento a singoli interventi, la posizione di terzietà della Commissione.

Quanto osservato non esclude, tuttavia, che le **sanzioni** a carico delle organizzazioni proclamanti, il cui ammontare dovrebbe essere determinato con maggiore discrezionalità da parte della Commissione, una volta deliberate **debbano essere effettivamente applicate**; a tal fine, l'attuale sistema che affida al datore di lavoro l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, da eseguire spesso quando la controversia è ormai risolta, potrebbe essere sostituita dal **ricorso al generale sistema che affida all'Agenzia delle Entrate e al concessionario per la riscos-**

sione le procedure per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

15. L'adozione delle misure ora indicate non è di per sé sufficiente a risolvere i problemi posti dal **sempre più frequente ricorso a "forme di lotta"** quali gli **scioperi spontanei**, le **assemblee permanenti** oltre i limiti previsti dallo Statuto dei lavoratori e dalla contrattazione collettiva, nonché comportamenti volti a ritardare se non bloccare l'erogazione del servizio attraverso un **anomalo richiamo alle mansioni** previste dal contratto e un **"pignolo" rispetto delle misure di sicurezza**, dove la eccezionalità dell'atteggiamento di fronte e quanto praticato in precedenza ne dimostra la pretestuosità.

In tutti questi casi **la Commissione ha ritenuto** trattarsi, comunque, di **astensioni collettive dall'ordinaria prestazione** che non possono riportarsi al concetto di diritto di sciopero accolto dal legislatore costituente e **che comunque violano i limiti posti dalla legge e dalle regolamentazioni di settore**.

In queste ipotesi è difficile svolgere un'attività di prevenzione e individuare – e poi provare in un successivo eventuale giudizio – i soggetti promotori ai fini dell'applicazione delle sanzioni.

La verità è che, come già osservavo il 13 febbraio 2004, in occasione della mia prima presentazione della Relazione, *l'istituzione della Commissione e la sua attività sono state concepite nell'ambito di un sistema di relazioni sindacali caratterizzato dalla responsabile partecipazione di tutti i suoi protagonisti e che affida alla Commissione il solo compito di correggere eventuali "fisologiche deviazioni"*.

Con la conseguenza che, quando da parte di organizzazioni che pur promuovendo l'astensione non se ne assumono la responsabilità, o da parte di gruppi di lavoratori c'è il rifiuto stesso di tale sistema, altri sono gli interventi previsti dal nostro ordinamento.

**La linea di confine** può essere individuata **nell'art. 8 della legge**, nella parte in cui, prevedendo che **la Commissione può chiedere la "precettazione"** o deve comunque

essere consultata prima dell'adozione di tale provvedimento, affida ad altri soggetti il compito di prevenire un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona, nonché, in caso di violazione, l'applicazione di diverse e più pesanti sanzioni.

16. Il ricordato art. 8 della legge n. 146 del 1990 costituisce in un certo senso la norma di chiusura di un sistema volto a garantire il contemperamento tra il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati e l'esercizio di un diritto di sciopero che, proprio perché potenzialmente idoneo a ledere i detti diritti, può andare incontro a rilevanti limiti.

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, del resto, come si è già osservato, lo sciopero ha caratteristiche particolari: i soggetti lesi sono prevalentemente i cittadini, la pressione che mira ad esercitare l'astensione collettiva è rivolta, nella maggior parte dei casi, nei confronti dei pubblici poteri; ed è per questo che le stesse organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative hanno di fatto concorso alla elaborazione della legge n. 146 del 1990 e alle sue successive modifiche.

Per questo ci si limita a formulare alcune osservazioni in ordine alla possibile integrazione della disciplina vigente, con riferimento esclusivo ai servizi pubblici essenziali, per meglio assicurare il contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Anche queste integrazioni, peraltro, esigono che rimangano **immutate le condizioni di indipendenza della Commissione**, perché **solo a tale condizione la sua attività può contribuire all'auspicato recupero di un corretto funzionamento delle relazioni industriali**.

L'indipendenza, peraltro, non esclude, ma al contrario accresce, per chi la chiede, la responsabilità per il suo operato.

Con questa consapevolezza la Commissione ha agito e riferisce oggi ai Presidenti delle Camere

## DOSSIER

## Diritto di sciopero e assetto costituzionale

di Mario Rusciano\*

Estratto dalla Relazione al Convegno organizzato dalla Commissione di Garanzia. Roma, 14 ottobre 2008

### 1. - *Le prospettive dello sciopero tra diritto nazionale e diritto comunitario*

Ho detto più volte che il criterio del contemperamento sta dentro la *ratio* fondamentale della legge 146 del 90. Tale criterio viene utilizzato ormai non più soltanto per lo sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali, ma trova spazio anche nel settore privato, grazie alla giurisprudenza e - cosa di ancora maggior rilievo - va di recente affermandosi pure nell'ordinamento comunitario.

Nel settore privato, il dato più significativo da sottolineare riguarda, tuttavia, la diversa modulazione del contemperamento medesimo. Proprio in ragione della sua intrinseca elasticità, il contemperamento, per lo sciopero nel settore industriale, non ha avuto bisogno, storicamente, di ricorrere a tecniche particolarmente sofisticate. Ciò fondamentalmente in quanto si ravvisano deterrenti, intrinseci al sistema industriale medesimo, in grado di assicurare un assestamento delle posizioni confliggenti più incline a ritrovare, fisiologicamente, equilibri soddisfacenti: il mantenimento di livelli adeguati di competitività delle imprese è fattore decisivo per il parallelo mantenimento dei livelli occupazionali, e quindi funge da propulsore per l'autocontenimento, sempre nell'ottica del bilanciamento, di pericolose derive del conflitto.

Ecco perché qui, in presenza di minori criticità di sistema, può ritenersi sufficiente il contemperamento condotto dal giudice, sia pure *a valle* del conflitto e lontano da esso (sulla rilevanza del ruolo del giudice, v. E. Ghera, 1970, p. 279 ss.).

E così, la giurisprudenza della Cassazione già da tempo è portata a riconoscere la legittimità dello sciopero basandosi non più sul concetto, piuttosto vago, del c. d. "danno ingiusto", molto in voga negli anni '70 e '80, bensì sulla distinzione tra "danno alla produzione" e "danno alla produttività". Lo sciopero sarebbe legittimo, quando "si limita" - diciamo così - ad arrecare danno alla produzione, vista come risultato giorno per giorno dell'attività dell'azienda; non lo sarebbe, invece, quando dovesse compromettere la produttività dell'azienda stessa, vale a dire la sua potenziale capacità a stare utilmente sul mercato. In tale distinzione, mi pare di poter senz'altro individuare l'idea del contemperamento tra interesse dei lavoratori e interesse dell'impresa.

Un'idea, questa, che si può considerare addirittura dominante nell'orientamento della Corte di giustizia: che, alla stregua dell'ordinamento comunitario, introduce, nella valutazione della legittimità dello sciopero, addirittura il criterio della "proporzionalità".

Non può non cogliersi, in questa posizione dei giudici - tanto nazionali, quanto comunitari - una linea di pensiero, che tende a valorizzare, quale limite del diritto di sciopero, la salvaguardia dell'interesse aziendale, quando l'azione diretta viene considerata, non si sa bene alla stregua di quali parametri oggettivi, *non proporzionata* alle rivendicazioni avanzate dall'organizzazione dei lavoratori.

In realtà, questo discorso è ben più articolato e, detto per inciso, pare incamminarsi su sentieri poco rassicuranti: la Corte di giustizia - applicando la tecnica del bilanciamento - conduce un ragionamento, fino ad un certo punto, analogo a quello sinora svolto per il nostro ordinamento nazionale. In particolare,

\* Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Napoli "Federico II"

la Corte riprende due importanti profili della sua precedente elaborazione. Anzitutto, riafferma che i diritti fondamentali costituiscono legittimi interessi, che possono limitare le fondamentali libertà di carattere economico, garantite dal Trattato, e tra questi diritti include l'azione collettiva (Viking, punti 44-77, Laval, punti 91-93). Successivamente, ribadisce che la "tutela dei lavoratori" costituisce una ragione imperativa di interesse generale, tale da poter limitare una delle predette libertà economiche (Viking, punto 77, Laval, punti 103-105).

In questi passaggi, dunque, emerge la logica del bilanciamento tra le libertà poste alla base del Trattato, funzionali al libero mercato, e altre situazioni giuridiche e finalità nello stesso presenti, segnatamente di carattere sociale.

Senonché essa, facendo poi un passo ulteriore, fa due radicali passi indietro, su altrettanti profili molto importanti.

1) In primo luogo, ritiene legittimo il conflitto solo se inteso come *extrema ratio*. Il giudice di rinvio potrà ritenerlo legittimo soltanto dopo avere appurato che l'organizzazione sindacale ha già fatto ricorso agli eventuali altri mezzi, meno restrittivi della libertà pregiudicata, che la normativa nazionale e le norme contrattuali apprestano (Viking, punto 87, Laval, punto 101).

2) In secondo luogo, interviene sul profilo teleologico dello sciopero, richiedendo la verifica sulla sussistenza del fine della tutela del lavoro, a supporto dell'azione collettiva.

Si tratta, a mio parere, di interventi pesanti e certamente in distonia con il quadro nazionale italiano. Sorprende, in particolare, l'operazione tecnico-giuridica della Corte di giustizia: nel richiedere la legittimità dell'azione collettiva sotto il profilo teleologico (cioè il perseguimento di un obiettivo legittimo, alla stregua del Trattato, e la sua giustificazione per ragioni imperative di interesse generale), essa, a ben vedere, pare configurare una sorta di *funzionalizzazione* dell'azione collettiva medesima (A. Zoppoli, 2008, p. 157). Ciò, oltre a mettere in discussione la visione positiva del conflitto, significa sottrarre al sindacato la intangibile prerogativa di valutare l'interesse collettivo, legato al merito di una vertenza; significa intaccare, cioè, la libertà e l'autonomia sindacale: che, invece, il Costituente pone a base della

istituzionalizzazione del conflitto. Per dirla in breve, quella della Corte di giustizia è una posizione *stricto iure* in contrasto con l'assetto costituzionale italiano.

## 2. - Qualche indicazione per il futuro

Se si conviene sul fatto che, nello spirito della Costituzione, il conflitto istituzionalizzato è un conflitto che, per un verso, richiede il consenso delle parti sociali sulle regole e, per un altro verso, deve incontrare il consenso dei cittadini, dei consumatori e degli utenti, ne consegue che, se si vuole prospettare qualche intervento, diciamo così, "di manutenzione" della normativa vigente, è soprattutto su questi profili che occorre insistere. Fermo restando che qualsiasi normativa non potrà mai toccare il merito del conflitto (per tutte le ragioni in precedenza illustrate), le aree di intervento si riducono a due: a) la prima, molto ampia e di fondo, riguarda la rappresentanza sindacale; b) la seconda, più circoscritta e specifica, attiene alla pubblicità delle cause del conflitto.

a) Che anche il quadro giuridico del conflitto collettivo soffra, nell'ordinamento italiano, della mancanza di regole sulla rappresentanza e sulla rappresentatività sindacale, vale a dire di regole che dovrebbero costituire una precondizione per il normale funzionamento delle stesse regole del conflitto, è un dato assodato da alcuni decenni; e l'emanazione della legge 146 non ha fatto altro che rendere il problema più urgente e più spinoso. E' superfluo dire, quindi, che un intervento legislativo in materia potrebbe contribuire in larga misura a risolvere una serie di questioni, grandi e piccole, intorno alle procedure di proclamazione e alla legittimazione dei soggetti collettivi, che affollano a dismisura il settore dei servizi pubblici essenziali. Ma questo è un discorso troppo lungo e complicato che non si può neppure sfiorare in questa sede.

b) Molto più semplice e a portata di mano - direi "minimalista" - sarebbe una normativa che puntasse a soddisfare l'esigenza oggettiva di maggiore chiarezza sul reale contrasto delle posizioni confliggenti e su una esaustiva trasparenza della relativa comunicazione.

Pur non essendo ancora sopita la discussione dottrinale sui limiti dell'intervento della Commissione di garanzia (al riguardo, v. M. G. Garofalo, 1999, p. 714 ss.; G. Ghezzi, 2001, p. 1 ss.), mi pare che il vero vuoto da colmare sia quello di prevedere una specifica funzione del garante di accertamento e di ampia pubblicità della dinamica conflittuale. Un risultato che si può ottenere con interventi normativi minimi e/o con la valorizzazione di talune prerogative, già riconosciute alla Commissione (penso ai poteri di invito alle parti; di indicazione preventiva dei motivi dello sciopero ex art. 13 della legge; al potere di valutazione delle "cause di insorgenza del conflitto").

Si tratta di mettere la Commissione in grado di ricercare le reali ragioni della controversia, per renderle comprensibili e pubbliche, attraverso un adeguato circuito di informazioni, che sia il più ampio e trasparente possibile e, soprattutto, allargato ai cittadini-utenti (tra l'altro in piena coerenza con il rilevante ruolo che costoro già hanno nella legge 146: si pensi alla legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni rappresentative degli interessi degli utenti ex art. 7-bis).

Su questa linea, tra i poteri che la Commissione già possiede, è opportuno valorizzare, in particolare, quello di indagine sulle "cause di insorgenza del conflitto". Ed anzi, se fosse per me, conferirei alla Commissione un vero e proprio "potere di valutazione" di tali cause. Uno strumento da impiegare con attenzione, certo, ma anche con incisività, per dare pubblicità ai comportamenti delle parti in conflitto e consentire così anche all'opinione pubblica di sostenere o censurare il comportamento dell'una o dell'altra parte.

In fondo, se è vero che, nei conflitti collettivi, le parti rincorrono il più ampio e diffuso consenso, mi pare evidente che la sanzione morale, che può derivare dalla pubblicità di comportamenti, rigorosamente valutati dalla Commissione, può costituire un serio deterrente allo scoppio o alla prosecuzione del conflitto. D'altronde sappiamo che, nei fenomeni sociali, sovente l'efficacia delle sanzioni morali è superiore a quella delle sanzioni civili ed amministrative.

Del resto, su questo punto, la giurisprudenza della Commissione mostra una certa continuità nel monitorare, appunto, le cause di insorgenza del conflitto e nel considerar-

ne la fondatezza, quando valuta il comportamento delle parti (v., ad esempio, la Relazione sull'attività del 16 dicembre 2002 - 31 dicembre 2003, confrontata con la Relazione finale della prima Commissione del 18 luglio 1996, dove c'è grande attenzione alla necessità di valutare le cause di insorgenza del conflitto: che, in taluni casi - si legge nella Relazione citata - ha consentito di riconoscere carattere esimente alla prolungata mancata corresponsione delle retribuzioni o a decisioni aziendali, assunte senza il rispetto dei termini e delle procedure contrattualmente previste, per il mantenimento dei livelli di occupazione, con rischio di riduzioni generalizzate del personale).

### 3. - *In conclusione*

Io non so se l'istituzionalizzazione del conflitto conviene più ai lavoratori o più ai datori di lavoro, privati o pubblici che siano. Chiederselo, è inutile nasconderselo, viene quasi naturale. Ma è un dilemma, questo, che tocca sciogliere ai sociologi, ai sindacalisti e ai politici. Per i giuristi, infatti, il problema non può essere posto in questi termini, dovendo essi prospettare soluzioni (normative e interpretative) coerenti con il dettato - e, dunque, con l'assetto - costituzionale.

Ora, dalla ricostruzione giuridica - tanto storica, quanto sistematica - emerge con chiarezza che, nell'assetto costituzionale, il conflitto non può che essere "istituzionalizzato": ciò è annunciato dall'art. 40 della Carta costituzionale; più esplicitamente, è affermato dai giudici, a cominciare dai giudici costituzionali; viene, infine, ribadito, fin troppo nel dettaglio, dal legislatore della 146 del '90 (e, con le sensibili correzioni apportate, da quello della legge 83 del 2000).

Questa normativa attuale, e in un certo senso completa, lo scarno dettato dello stesso art. 40 e costituisce, per così dire, la disciplina-pilota in materia, nello spirito della Costituzione: secondo cui il conflitto va istituzionalizzato avendo presente, prima di ogni altra cosa, il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti.

Ora, se davvero tale bilanciamento deve condizionare l'andamento del conflitto, è logico che la prima preoccupazione del legislatore debba essere la "effettività" della

disciplina; per garantire la quale, è perfettamente coerente la scelta di porre al centro della regolazione l'autonomia collettiva: con i suoi accordi, con le sue prassi, con i suoi codici.

Intanto, però, la mutevolezza del quadro storico (economico-sociale e politico-sindacale) richiede un costante riequilibrio del bilanciamento medesimo, il quale non può che essere attuato da un Garante all'altezza della situazione, sicuramente indipendente e, soprattutto, disposto ad agevolare le libere intese tra le parti in conflitto.

Solo un organismo di garanzia – davvero al di sopra delle parti, autonomo, molto competente ed autorevole – può costituire l'autentica cerniera tra il diritto di sciopero e l'assetto costituzionale: a patto, ovviamente, che ne abbia i necessari poteri, le adeguate risorse e, qualità non ultime, la saggezza ed il coraggio (che dai singoli componenti si proiettano sull'organo).

Questa linea di politica del diritto, sempre seguita nell'ordinamento italiano, non va abbandonata e va, anzi, rafforzata, mediante il completamento del quadro normativo, da arricchire con interventi legislativi leggeri: che, lungi dall'assumere un carattere autoritario e repressivo, si limitino ad assicurare maggiore pubblicità e massima trasparenza ai soggetti, alle ragioni ed alle modalità del conflitto.

Sulla pubblicità e sulla trasparenza è plausibile fondare sanzioni di carattere morale e sociale per i trasgressori delle regole. In una società come quella in cui ci troviamo a vivere, infatti, mi paiono queste le uniche sanzioni che, per essere normalmente preventive, sono anche le più efficaci. In questa logica, le sanzioni amministrative pecuniarie è bene che siano previste, ma devono venire buone ultime, mentre le sanzioni per così dire "sindacali" - specie l'esclusione dalle trattative - rischiano di aprire più problemi di quanti ne chiudono.

In questa sede, altro non poteva farsi che dare delle indicazioni di metodo. Ma le osservazioni svolte, oltre a rappresentare, come tali, un messaggio teorico, contengono anche un auspicio sentito, che nasce dall'assetto costituzionale: la salvaguardia del diritto al conflitto. Un valore che non può non apprezzare chi condivide la convinzione

di Livio Paladin, secondo cui "lo sciopero è il metro della democrazia" (L. Paladin, 2004).

### Riferimenti bibliografici

BORGOGELLI F. (1998), *Sciopero e modelli giuridici*, Torino, Giappichelli.

CALAMANDREI P. (1952), *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in RGL, I, p. 221.

CARUSO B. (2002), *Il conflitto collettivo postmoderno: come si adegua il diritto del lavoro*, DLRI.

CELLA G.P. (2002), *Il sindacato*, Laterza, Bari.

CERBONE M. (2004), *Sanzioni e potere disciplinare nella legge sullo sciopero nei servizi essenziali*, in DLRI, p. 699.

DAHRENDORF R. (1971), *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari.

D'ANTONA M. (1989), *La legge sullo sciopero nei servizi essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in Riv. giur. lav..

D'ANTONA M. (1990), *Diritto sindacale in trasformazione. Introduzione*, in Id. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, p. XVII.

D'ATENA A. (1999), *Voce Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in ED, Aggiornamento, p. 947.

DEL PUNTA R. (2007), *Lo sciopero*, in M. Bessone (diretto da), *Trattato di diritto privato. Il lavoro subordinato*, Torino, Giappichelli, p. 393.

GAROFALO M. G. (1999), *Del valore giuridico della proposta della Commissione di Garanzia ovvero del dovere professionale di essere "laici"*, in RGL, p. 714.

GHERA E. (1970), *Considerazioni sulla giurisprudenza in tema di sciopero*, in ISLE, *Indagine sul sindacato*, Giuffrè, Milano, p. 279.

GHEZZI G. (2001), *La Commissione di Garanzia nella legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in ADL, p. 1.

GIUGNI G. (1992), *Voce Sciopero. Ordinamento italiano*, in EGT, vol. XXVIII, Roma.

KAHN FREUND O. (1960), *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in PS, trad. it., p. 9.

MAZZOTTA O. (1989), *Le regole dello sciopero fra autonomia ed eteronomia*, in RGL, p. 61.

MENGONI L. (1964), *Lo sciopero nel diritto civile*, (Atti Varenna) Milano, Giuffrè.

MENGONI L. (1985), *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti*, in *Diritto e valori*, Bologna, il Mulino, p. 310.

MONTUSCHI L. (2005), *Lo sciopero senza regole*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi*, Studi in onore di M. Persiani, I, Padova, Cedam, p. 219.

ORLANDINI G. (2003), *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo di integrazione europea*, Torino, Giappichelli.

PALADIN L. (2004), *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna.

Pascucci P. (1999), *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, Torino, Giappichelli.

PINO G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Torino, Giappichelli.

ROMAGNOLI U. (1979), *Art. 40*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*,

Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna - Roma, p. 289.

ROMAGNOLI U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino, Bologna.

RUSCIANO M., SANTORO PASSARELLI G. (1991), *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Giuffrè, Milano.

RUSCIANO M. (2002), *L'iter formativo della legge 83 del 2000*, in DLRI, p. 167.

RUSCIANO M. (2003), *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, Utet.

RUSCIANO M. (2006), *Sciopero politico e attività creatrice della Corte costituzionale*, in Scognamiglio R. (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, p. 209.

SANTONI F. (2001), *Lo sciopero*, Napoli, Jovene.

TREU T. (2000), *Il conflitto e le regole*, in DLRI, p. 285.

VALLEBONA A. (2007), *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, Giappichelli.

ZOPPOLI A. (2008), *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia (ovvero, l'autonomia collettiva negata)*, in DLM, p. 151.



## Diritto di sciopero e assetto costituzionale

di Massimo Luciani\*

Estratto dalla Relazione al Convegno organizzato dalla Commissione di Garanzia. Roma, 14 ottobre 2008

### 1) *Il trattamento giuridico del diritto di sciopero: la sua posizione nel bilanciamento con altri diritti o interessi costituzionali.*

Proprio la rilevata struttura giuridica di diritto di libertà dello sciopero induce a porsi alcuni cruciali interrogativi sul suo trattamento giuridico, connessi al principio del *favor libertatis* (ripetutamente affermato in giurisprudenza e saldamente condiviso in dottrina) e alla tessitura dello stesso art. 40 della Costituzione.

Una significativa ricostruzione dottrinale dei diritti fondamentali (mi riferisco a quella di A. Baldassarre 1989, 12 sgg.; ID., 1991, 656) ha messo opportunamente in luce l'assenza, nella Costituzione italiana, di una gerarchia *generale* dei diritti e dei valori costituzionali, contrapponendo alla dottrina della *allgemeine Wertordnung*, diffusa in Germania, quella di una pluralità di gerarchie distinte, vevolevoli per ciascun diritto e all'interno del *campo di attività* che da ciascuno è abbracciato. Così, ad esempio, l'utilità sociale, che l'art. 41 Cost. sovraordina all'iniziativa economica privata, non riesce a prevalere – in mancanza di un'analoga indicazione positiva – sui diritti di libertà civile (A. Baldassarre, 1971, 599 sgg.). Ne viene che l'ordine gerarchico dei diritti e dei valori deve essere ricostruito di volta in volta e caso per caso, senza alcuna pretesa di un inquadramento generalizzante e totalizzante (non si può identificare, insomma, un "diverso peso specifico dei vari diritti dei cittadini", come invece vorrebbe R. Scognamiglio, 2006, 225). Non solo: anche laddove la gerarchia è stabilita, la Costituzione, rettamente interpretata nella sua logica ispiratrice, non consente che il diritto sottordinato sia annichilito per

fare spazio al diritto o all'interesse sociale sovraordinato, ma consente la prevalenza di questi nella sola misura che è ammessa dal rispetto dei principi di proporzionalità e non eccessività (il dato, peraltro, è acquisito da tutte le giurisprudenze costituzionali dei regimi democratici: si pensi, per rimanere in Europa, al principio di *proportionnalité* in Francia e, in Germania, al *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* e all'*Übermaßverbot*).

Ora, se, date queste premesse, volgiamo lo sguardo alla disciplina costituzionale dello sciopero, ci avvediamo che l'art. 40, al contrario delle altre previsioni costituzionali sui diritti, non menziona alcuna situazione soggettiva di terzi (come accade nell'art. 41, comma 2), né alcun interesse d'ordine sociale (come avviene per la generalità dei diritti costituzionali) quali limiti del diritto ivi garantito, accontentandosi, con la formula dell'esercizio "nell'ambito delle leggi che lo regolano", di un mero rinvio alla legge. Dato il tenore testuale della norma costituzionale, sembra aprirsi il campo per due opposte, estreme, alternative ermeneutiche:

a) il rinvio alla legge equivale all'apertura di una illimitata linea di credito in favore del legislatore, che potrebbe stabilire le più varie modalità procedurali e i più diversi condizionamenti sostanziali per il legittimo esercizio del diritto di sciopero;

b) il legislatore, in mancanza di una precisa indicazione costituzionale sui diritti e sugli interessi contrapponibili al diritto di sciopero, dovrebbe limitarsi alla sola regolazione delle modalità procedurali del suo esercizio, senza trasformare la regolazione procedurale in limitazione sostanziale.

Nessuna di queste posizioni estreme può convincere. Non la prima, perché (sebbene questi aspetti siano talora sottovalutati da chi registra solo l'esistenza del rinvio costituzionale alla legge: v., ad es., U. Roma-

\* Ordinario di Diritto Pubblico nell'Università di Roma "Sapienza"

gnoli, 1979, 290 sg.) la semplice garanzia costituzionale del diritto lo sottrae all'arbitrio del legislatore (che senso avrebbe un riconoscimento in Costituzione, se il legislatore restasse nella medesima condizione – di assoluta discrezionalità decisionale – nella quale si troverebbe in sua assenza?). Non la seconda, perché la giurisprudenza costituzionale, accogliendo suggestioni di lontana ascendenza kantiana, ha sin dall'inizio (sin dalla sent. n. 2 del 1956, cioè) affermato che ogni diritto nasce limitato e che, pur nell'eventuale silenzio della Costituzione, fra i singoli diritti costituzionali (e fra i diritti e i contrapposti interessi sociali, costituzionalmente rilevanti) occorre sempre procedere ad un opportuno bilanciamento.

Il tema, a questo punto, diventa quello delle tecniche di bilanciamento. In particolare, ci si deve chiedere se, per quanto concerne specificamente il diritto di sciopero, tutti i diritti costituzionali siano da considerare equoordinati, tanto da entrare nella procedura di bilanciamento nella medesima condizione dello sciopero, ovvero se ve ne siano alcuni che si trovano in una diversa posizione gerarchica.

La già segnalata, atipica, struttura dell'art. 40 Cost. impedisce di identificare una gerarchia di diritti e valori interna al "campo di attività" coperto dallo sciopero. Nondimeno, la logica stessa dello sciopero obbliga ad escludere (ché, altrimenti, la stessa garanzia costituzionale non avrebbe senso) l'equoordinazione al diritto di sciopero della libertà di iniziativa economica privata (tutelata dall'art. 41, comma 1 Cost.) e della libertà di dare all'iniziativa un coerente svolgimento (tutelata dall'art. 41, comma 2). Queste libertà, infatti, costituiscono proprio le situazioni soggettive che lo sciopero ha l'obiettivo di condizionare, sicché esse si trovano, nei suoi confronti, in posizione di logica soggezione. Né si può ritenere che a fronteggiare il diritto di sciopero sia "l'iniziativa economica in senso dinamico e, di conseguenza e in definitiva [...] l'interesse generale" (F. Di Cerbo, 1986, 1056), perché lo stesso si potrebbe dire di qualunque diritto costituzionale, così smarrendosi la peculiarità di ogni singolo diritto e la specifica prospettiva da cui esso deve essere riguardato anche se esiste (e ovviamente esiste, poiché v'è una

garanzia costituzionale!) un interesse generale alla sua protezione.

Questione diversa è se anche in questo caso – pur escluso il bilanciamento nella sua forma paritaria – si applichino ai rapporti tra sciopero e iniziativa economica privata i ricordati principi di proporzionalità e di non eccessività, ma proprio su questo, come è noto, si è a lungo esercitata la giurisprudenza (che, peraltro, come rilevato da M.V. Ballestrero, 2007, 345, sembra prendere le mosse proprio dalla non condivisibile idea che tra sciopero e iniziativa privata si debba "bilanciare": indicazioni sul punto, da ultimo, in A. Sitzia, 2008, spec. 427). A questo proposito, va segnalato che nella lunga fase dell'inattuazione dell'art. 40 - sino, cioè, alla l. n. 146 del 1990 - l'onere del bilanciamento gravava tutto sul giudice comune. Per un verso, il legislatore non aveva proposto alcun bilanciamento in astratto che potesse guidare il bilanciamento da operare in concreto nelle singole fattispecie dedotte in giudizio; per l'altro, la stessa Corte costituzionale (è stato giustamente rilevato da A. D'Atena, 1999, 948) stavolta non aveva supplito all'inerzia del legislatore, ma aveva ampiamente demandato al giudice comune il compito di trovare un punto di equilibrio fra i diritti costituzionali. La sent. n. 31 del 1969, relativa all'art. 330 cod. pen., infatti, è esplicita nell'affermare che:

a) "Il compito affidato alla Corte non può spingersi al di là della determinazione del criterio generale, qual'è desumibile dall'interpretazione sistematica dell'art. 40 della Costituzione. Compete al giudice di merito procedere all'applicazione del criterio stesso ai casi concreti, che dovrà effettuarsi in base alla valutazione di tutti gli elementi che, nelle singole situazioni, concorrono a far decidere circa l'appartenenza a categorie per le quali il riconoscimento del diritto all'astensione collettiva dal lavoro rischi di compromettere funzioni o servizi da considerare essenziali pel loro carattere di preminente interesse generale, ai sensi della Costituzione";

b) "Non è esatto quanto asserito in qualcuna delle ordinanze, che cioè sfugga al potere del giudice la valutazione comparativa degli interessi, quale si rende necessaria per la risoluzione delle controversie in materia, poiché a valutazioni siffatte l'organo giudicante necessariamente deve proce-

dere tutte le volte che la formulazione delle norme da applicare le richieda?”

In definitiva: né la massima assolutizzazione, né la massima relativizzazione del diritto di sciopero, specularmente suggerite dalle possibili soluzioni estreme prima identificate, sono accettabili, nascondendo l'apparentemente semplice formula costituzionale un complesso groviglio di nodi problematici, che il legislatore e l'interprete hanno il compito di sciogliere.

## 2) La disciplina costituzionale dello sciopero nel contesto comunitario.

Non è certo il caso, qui, di tentare qualche conclusione. Vale la pena di osservare, soltanto, che nella regolazione del diritto di sciopero il legislatore, per costante giurisprudenza costituzionale, gode di un ampio margine di discrezionalità. Lo dimostrano, da ultimo, l'ord. n. 116 del 2008 e l'identica ord. n. 280 del 2008, che hanno dichiarato manifestamente inammissibili due identiche questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Pesaro nei confronti degli articoli 2 e 2-bis della legge 15 giugno 1990, n. 146, per la mancata previsione di alcune sanzioni da imporre agli avvocati astenutisi dalle udienze. La Corte ha ritenuto le questioni inammissibili, in quanto “lo stesso rimettente, sostanzialmente, invoca una sentenza additiva, in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore, proprio in virtù della varietà e pluralità delle soluzioni possibili”.

Discrezionalità, tuttavia, non significa né arbitrio né onnipotenza (M. Villone, 1980, 7 sg.), sicché sulle scelte legislative è sempre aperto lo spazio per il controllo da parte della Corte costituzionale. Un controllo che, se lo sciopero, come ho cercato di dimostrare, è un diritto di libertà, deve essere particolarmente stretto ed incisivo, in forza del consolidato principio del *favor libertatis* (non a caso, chi - come G. Bognetti, 1988, 57 sgg. - ha sostenuto la tesi della massima ampiezza dell'ambito discrezionale disponibile per il legislatore ha sollecitato un *revirement* interpretativo dell'art. 40 Cost., in modo tale da depotenziare il riferimento al “diritto” ivi contenuto).

C'è da chiedersi, semmai, quanto abbia senso il margine di discrezionalità del legi-

slatore italiano e quanta importanza possa tuttora avere il controllo di costituzionalità, nel contesto dei notevoli cambiamenti determinati dal processo di integrazione comunitaria. Mi riferisco, in particolare, ad alcune recenti tendenze della giurisprudenza comunitaria, manifestatesi (al di là delle relative diversità tra i due casi) nelle note sentenze *Laval* e *Viking* (alle quali va aggiunta, pur se relativa ad altra questione, la sentenza *Rüffert*).

Come si sa, nella sentenza *Laval* (sent. 18 dicembre 2007, Causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*) si afferma che a) “se è vero che, nei settori che non rientrano nella competenza comunitaria, gli Stati membri restano in linea di principio liberi di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli stessi, rimane tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, detti Stati sono comunque obbligati a rispettare il diritto comunitario” (par. 87);

b) conseguentemente, “il fatto che l'art. 137 CE non si applichi né al diritto di sciopero né a quello di serrata non fa sì che un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale sia esclusa dal settore della libera prestazione dei servizi”.

Ancor più chiaramente, nella sentenza 11 dicembre 2007, Causa C-438/05, *Viking* (in realtà, la *Viking* era, in quel giudizio, convenuta, e la sentenza dovrebbe essere correttamente citata come *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union*), si afferma che per qualificare come legittima un'azione di sciopero occorre verificare ch'essa sia “adeguata per garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo” (par. 84).

A mio avviso (e ad avviso anche di buona parte della dottrina italiana che ha commentato queste due decisioni: v., ad es., M.V. Ballestrero, 2008, 371 sgg.; A. Lofaro, 2008, 63 sgg.; L. Patruno, 2008, 524 sgg.), così statuendo, la Corte di giustizia ha profondamente inciso nel trattamento dello sciopero, come diritto fondamentale, per come praticato (anche alla luce della giurisprudenza costituzionale) nel nostro ordinamento e in altri ordinamenti degli Stati membri. A dimostrazione della rilevanza delle pronunce qui ricordate, sta il fatto che questa preoccupazione è stata condivisa, ora, dallo stesso

Parlamento europeo, che il 22 ottobre 2008 ha approvato una Risoluzione “Sulle sfide per gli accordi collettivi nell’Unione europea”, nella quale, fra l’altro, ha:

a) sottolineato che “la libertà di prestare servizi non è di rango superiore rispetto ai diritti fondamentali che figurano nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e in particolare al diritto dei sindacati di intraprendere azioni di lotta, un diritto che è oltretutto in vari Stati membri garantito dalla costituzione” e che le sentenze *Rüffert*, *Laval* e *Viking* “dimostrano la necessità di chiarire che le libertà economiche codificate dai trattati dovrebbero essere interpretate in modo da non ledere l’esercizio dei diritti sociali fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario” (punto 5);

b) ribadito che “i diritti sociali fondamentali non sono subordinati ai diritti economici in una gerarchia di libertà fondamentali”, chiedendo, dunque, “un riesame, nell’abito del diritto primario, dell’equilibrio fra diritti fondamentali e libertà sociali, onde contribuire a evitare una competizione a favore di standard sociali più bassi” (punto 35).

Non sappiamo quanto peso e quali concrete conseguenze politiche potrà avere questa risoluzione. Per ora, a fronte dei suoi auspici stanno ancora le vincolanti affermazioni della Corte di giustizia. Ebbene: a parte ogni (pur relevantissima) considerazione sulla limitazione dei poteri sindacali (di definizione dell’interesse collettivo e delle ragioni del conflitto sociale, specie in ordine alla necessità dello sciopero) che deriva da queste pronunce (limitazione tanto più significativa quanto più si consideri che, da noi, solo la carenza di un interesse collettivo e la distorsione dello sciopero in funzione di meri interessi individuali potrebbero determinarne l’illegittimità: Cass., Sez. lav., 23 luglio 1991, n. 8234; non a caso, è privo di rilievo “l’apprezzamento obiettivo che possa farsi della fondatezza, della ragionevolezza e dell’importanza delle pretese perseguite”: Cass., Sez. lav., 17 dicembre 2004, n. 23552), va detto, riguardando la questione dal punto di vista dello sciopero come diritto, che esso finisce per essere sostanzialmente subordinato (o quanto meno indebitamente rapportato) alla libera circolazione (e prestazione di servizi) e alla libertà di stabilimento delle imprese nei confini comunitari, alterando i termini del

tradizionale bilanciamento cui lo sciopero è assoggettato e indebolendone la posizione relativa. Né si potrebbe affermare che l’effetto di questo indirizzo giurisprudenziale sarebbe tutto sommato limitato, riducendosi alle sole fattispecie di specifico interesse del diritto comunitario, perché esse (come ha giustamente osservato A. Andreoni, 2008) hanno un effetto di trascinamento. Basta pensare, a questo proposito, alla nota giurisprudenza della Corte costituzionale sulla parità di trattamento fra operatori economici italiani e comunitari: come è stato detto in una fondamentale pronuncia in materia di produzione di paste alimentari (sent. n. 443 del 1997), le c.d. discriminazioni a rovescio tra operatori italiani e operatori comunitari non sono accettabili e “la disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, seppure è irrilevante per il diritto comunitario, non lo è [...] per il diritto costituzionale italiano”. Ogni maggior *favor* per un operatore economico comunitario, dunque, si proietta fatalmente anche sugli operatori nazionali.

Queste vicende dimostrano che anche nel campo dello sciopero, come in tutti quelli in cui sono in giuoco i diritti fondamentali, il semplice dato costituzionale non riesce a dare la piena misura del regime giuridico delle situazioni protette e che - come è stato efficacemente detto (M.V. Ballestrero, 2008, 391) - la Corte di giustizia (così come, aggiungo, la Corte di Strasburgo) non esita a mettere i piedi nel piatto della nostra Costituzione. Qui come altrove si debbono fare i conti con i condizionamenti che al nostro ordine costituzionale derivano dalle normative e dalle giurisprudenze sovranazionali e internazionali, le quali - come è stato esattamente rilevato (G. Colavitti, 2006, 1006) - muovono da premesse culturali e di diritto positivo assai diverse da quelle (di ben maggiore respiro) che ci sono familiari. La stessa Corte costituzionale ha contribuito a rafforzare tali condizionamenti, quando, con le sentt. nn. 389 e 349 del 2007 (seguite dalla - per certi aspetti - ancor più netta sent. n. 39 del 2008), ha affermato (sin qui con piena ragione) che il nuovo primo comma dell’art. 117 Cost. pone un imperativo di conformità delle norme di legge statali al diritto internazionale, anche pattizio, e (stavolta, a mio avviso, criticabilmente) che esisterebbe

un vincolo della Corte costituzionale (e quindi, logicamente, anche dei giudici comuni) all'interpretazione delle norme CEDU offerta dalla Corte di Strasburgo.

Questo condizionamento è salutato con favore da buona parte della dottrina, che apprezza il cosiddetto sistema multilivello (o reticolare) della tutela dei diritti, ipotizzando che la moltiplicazione degli ordinamenti, delle fonti e dei giudici che si occupano dei diritti fondamentali sia un fattore di innalzamento del grado della loro garanzia. A mio avviso, per ragioni di vario genere, che non è certo il caso di ribadire in questa sede, non è così, e la giurisprudenza comunitaria che ho appena ricordato mi sembra la migliore dimostrazione di questo assunto critico. In realtà, non v'è ragione di credere che il moltiplicarsi dei livelli di tutela dei diritti sia di per sé cosa positiva *sempre* e per *tutti* i diritti, né v'è ragione di coltivare quel *costituzionalismo irenico*, sempre ottimista e fiducioso sul progressivo miglioramento della condizione generale dei diritti fondamentali, che già in altre occasioni ho ritenuto di dover contestare (M. Luciani, 2006, 1643 sgg.). Non è tutto oro, insomma, quel che luce.

*Riferimenti bibliografici citati nell'estratto della Relazione.*

1986 F. DI CERBO, *Sciopero (diritto di)*, in *Nss.D.I.*, Torino, UTET, Appendice, 1055 sgg.

1989 A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. XI, 1989, 1 sgg

1991 A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 639 sgg.

1999 A. D'ATENA, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. dir.*, Vol. III di aggiornamento, Milano, Giuffrè, 947 sgg

2006 G. COLAVITTI, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in *I diritti costituzio-*

*nali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, Giappichelli, 949 sgg.

2006 M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1643 sgg. (anche in AA.VV., *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, 795 sgg.).

2006 R. SCOGNAMIGLIO, *Sciopero politico e attività creatrice della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, a cura di R. Scognamiglio, Napoli, ESI, 209 sgg.

2007 M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli.

2008 A. ANDREONI, *Sciopero, contratto collettivo e diritti del mercato :*

*la svolta politica della Corte di giustizia*, Dattiloscritto.

2008 M. V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 371 sgg.

2008 A. LOFARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lav. e Dir.*, 63 sgg.

2008 M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *www.costituzionalismo.it*, in corso di pubblicazione nella *Raccolta di scritti in onore di Michele Scudiero*.

2008 L. PATRUNO, *La caduta del "principio lavorista": Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza CE fondata su antiche diseguaglianze*, in *Giur. cost.*, 2008, 524 sgg.

2008 A. SITZIA, *Potere organizzativo e condotta antisindacale: sostituzione di lavoratori scioperanti con non aderenti allo sciopero e sondaggio preventivo sull'adesione allo stesso*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2008, II, 422 sgg..



## Il controllo della giurisprudenza amministrativa sugli atti della Commissione di Garanzia

di Valerio Maio

**SOMMARIO:** 1. Il riparto della giurisdizione sugli atti della Commissione di garanzia dopo la legge n. 205 del 2000. – 2. Il controllo dei giudici amministrativi sulle Regolamentazioni provvisorie della Commissione di garanzia – 2.1. (segue) ... il contributo dei giudici amministrativi in tema di requisiti di ammissibilità dell'esercizio del potere regolamentare della Commissione di garanzia – 2.2. (segue) ... ed in tema di regolamentazione dei servizi strumentali ed ausiliari – 3. Il controllo dei giudici amministrativi sulle indicazioni immediate della Commissione di garanzia – 4. Un primo bilancio: la tenuta complessiva delle Regolamentazioni provvisorie

1. All'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000 tra gli studiosi di diritto amministrativo v'è stato chi ha ritenuto applicabile al contenzioso originato dalle delibere della Commissione di garanzia il "sopravvenuto" e "speciale" rito "accelerato" previsto per l'impugnazione dei «*provvedimenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti*»<sup>1</sup>, dettato appositamente per porre «*fine alla diaspora delle giurisdizioni e dei riti speciali determinata dalle discipline ad hoc previste dalle leggi sulle singole autorità indipendenti*»<sup>2</sup>.

E, di conseguenza, prospettato una sorta di imprevisto ritorno alla giurisdizione esclusiva ed onnivora del tribunale amministrativo regionale anche per le controversie originate dalle delibere sanzionatorie della Commissione di garanzia<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. art. 23 bis lett. d) della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, introdotto dall'art. 4, l. 21 luglio 2000, n. 205 che ha previsto la speciale procedura del processo cautelare amministrativo, con termini dimezzati (tranne che per l'impugnazione), rito abbreviato, meccanismi di decisione anticipata e possibilità di provvedimenti istruttori presidenziali. Più in generale per la sindacabilità giudiziale degli atti amministrativi delle Autorità indipendenti, vd. Cass., sez. un., 29 luglio 2003, n. 11632, e cfr. G. SCARSELLI, *Autorità amministrative indipendenti: appunti per una possibile riforma*, in *Foro it.*, 2003, V, col. 246 ss..

<sup>2</sup> F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. Amm.*, 2002, p. 200.

<sup>3</sup> Ritiene abrogato l'art. 15 della legge n. 83 del 2000 che ha aggiunto l'art. 20 bis alla legge n. 146 del 1990, F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, cit., sp. p. 202 e 203, che applica lo stesso ragionamento anche alla Autorità per la privacy (p. 201).

A dire il vero, una simile presa di posizione non sembra avere avuto particolare eco o riscuotere consensi tra gli studiosi di diritto del lavoro<sup>4</sup>, soprattutto ad oggi non ha avuto un seguito concreto nel quotidiano riparto di giurisdizione tra giudice del lavoro e tribunale amministrativo regionale.

Anche perché la legge n. 83 del 2000, introducendo l'art. 20 bis della legge n. 146 cit., si è esplicitamente fatta carico di un'esigenza non soltanto di celerità del giudizio, ma anche di specializzazione del giudicante, che non sembra ragionevole ritenere d'improvviso e subitaneamente venuta meno per effetto della entrata in vigore della praticamente coeva l. n. 205.

Se dunque non può ritenersi implicitamente abrogato l'art. 20 bis per effetto del sopravvenuto rito speciale delle autorità amministrative indipendenti, nondimeno resta ancora oggi appannaggio dei giudici amministrativi un'ampia e fondamentale area di intervento, estesa ad ogni atto della Commissione di garanzia<sup>5</sup> che non può essere

<sup>4</sup> Cfr. A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007, p. 52 e G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali, diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2008, p. 224 e ss., sp. p. 228 e ss., e tra gli "amministrativisti", C. E. GALLO, *La tutela giurisdizionale in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Judicium.it*, [http://judicium.it/news/ins\\_18\\_01\\_08/convegno%20catanzaro/gallo%20convegno.html](http://judicium.it/news/ins_18_01_08/convegno%20catanzaro/gallo%20convegno.html).

<sup>5</sup> Sulla nozione e natura giuridica degli atti della Commissione di garanzia vd. M. V. BALLESTRERO, in Id., U. ROMAGNOLI, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A.

ricondotto alla nozione ampia, ma pur sempre residuale, di deliberazione “*in materia di sanzioni*”.

Competono così al giudice amministrativo le impugnazioni delle delibere di indicazione immediata, delle delibere interpretative o di indirizzo generale, delle delibere di valutazione di idoneità di accordi e codici, oltre che delle provvisorie regolamentazioni dei servizi pubblici essenziali<sup>6</sup>.

Questa area di intervento, come visto ricavabile per sottrazione della materia sanzionatoria, a nostro avviso, non può, però, essere ulteriormente estesa dall'interprete fino a comprendere anche le delibere cd. “assolutorie” o di archiviazione, e cioè le delibere di chiusura del procedimento di valutazione del comportamento delle parti sociali che non comminano alcuna sanzione<sup>7</sup>.

E questo perché altrimenti si finisce per operare un'evidente forzatura del dato letterale della legge, che non circoscrive il campo di applicazione della giurisdizione civile del Tribunale lavoro alle delibere che comminano la sanzione<sup>8</sup>, ma si accontenta, appunto, di un più generico rinvio alla “*materia*” delle sanzioni.

PIZZORUSSO, Bologna, 1994, pp. 265 e ss. e M. D'ONGHIA, *I poteri della Commissione*, in M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali (Commento alla legge n. 146/1990, modificata e integrata dalla legge n. 83/2000)*, Torino, 2001, p. 284 e ss..

<sup>6</sup> Ex art. 10 della l. 146 cit., rientrano altresì nella giurisdizione amministrativa i ricorsi avverso le ordinanze di precettazione, anche quando vengono adottate, ai sensi dell'art. 8, su segnalazione della Commissione di garanzia e magari ricalcando «*in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza*» una precedente proposta della Commissione.

<sup>7</sup> Diversamente alcune aziende hanno proposto ricorso al TAR del Lazio avverso delibere di non luogo a procedere della Commissione di garanzia. La scelta non sembra però corretta. La circostanza concreta che il procedimento sanzionatorio si concluda con l'irrogazione di una sanzione, ovvero con un non luogo a procedere, non può essere il discrimine, perché non è immaginabile far dipendere la giurisdizione dall'esito del procedimento amministrativo che per di più si contesta in giudizio. A ciò vanno aggiunte le ovvie difficoltà nei casi in cui la Commissione con una sola delibera sanziona alcune sigle sindacali e, contestualmente, delibera il non luogo a procedere per tutte le altre.

<sup>8</sup> Così invece, P. PASCUCCI, *Articolo 4, 11, 20-bis -Le sanzioni*, in ID. (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali. Legge n. 146/1990 (modificata dalla legge n. 83/200)*, Trento, 2000, p. 109-110.

Un problema concreto si pone da sempre con le impugnazioni di delibere di apertura del procedimento adottate ai sensi dell'art. 4 comma 4 *quater* della l. n. 146 cit..

Al riguardo, più a monte, è lecito dubitare persino della stessa ammissibilità di una domanda di annullamento di una delibera di apertura del procedimento di valutazione del comportamento, attesa la natura preparatoria se non proprio endoprocedimentale<sup>9</sup> e, comunque, nient'affatto anticipatoria, che caratterizza il provvedimento in questione<sup>10</sup>.

Lo stesso dovrebbe valere per le delibere di invito<sup>11</sup> e proposta<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Come noto la giurisprudenza amministrativa esclude la possibilità di impugnare i provvedimenti dell'amministrazione, ancorché possano “essere vissuti” come una “ingiustizia”, quando si tratti di atti preparatori, tra le moltissime cfr. TAR Marche, 28 settembre 1996, n. 383, C. Conti, sez. giur. reg. Basilicata, 21 aprile 1998, n. 114, TAR Piemonte, sez. II, 22 aprile 1999, n. 213, C. Conti, sez. giur. reg. Molise, 24 giugno 2003, n. 114, C. Conti, sez. giur. reg. Abruzzo, 10 aprile 2006, n. 209 e con specifica attinenza agli atti di avvio del procedimento C. Conti, sez. giur. reg. Lazio, 17 marzo 2003, n. 626. E questo perché il requisito necessario della attualità della lesione è escluso ogni qual volta il lamentato pregiudizio derivi, non già dal provvedimento impugnato, ma da futuri atti o comportamenti dell'amministrazione. Sul punto per ulteriori riferimenti cfr. M. D'ONGHIA, *I poteri della Commissione*, cit., loc. cit..

<sup>10</sup> Ancor più a monte, afferma la non impugnabilità della «*mera richiesta del datore di lavoro alla Commissione di apertura del procedimento*» A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 162 che richiama TAR Lazio, sez. I, 1 dicembre 2004, n. 14640.

<sup>11</sup> Della stessa opinione M. D'ONGHIA, *I poteri della Commissione*, cit., p. 288. *Contra* TAR Lazio, sez. I, 11 marzo 2004, n. 2380, con soluzione sembrerebbe condivisa da G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, p. 228.

<sup>12</sup> Per l'inammissibilità dell'impugnazione delle delibere che contengono proposte non vincolanti della Commissione di garanzia, vd. A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 52. Cfr. invece TAR Lazio, sez. I, 11 novembre 1995, n. 1848, che rileva che il condizionamento sofferto dalla libertà negoziale delle parti sociali poste di fronte alla proposta della Commissione integra la lesione di un loro diritto azionabile di fronte al giudice ordinario. Certo, come riconosce in una “nota autobiografica” M. RUSCIANO (*L'iter formativo della l. n. 83/2000*, in M. D'ONGHIA M. Ricci, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Milano, 2003, Atti conv. Centro Studi D. NAPOLETANO, Foggia - 10 maggio 2002, p. 31), la giurisprudenza della Commissione ha sempre considerato le proprie proposte «*ai fini della valutazione del comportamento, eventualmente sanzionabile, degli scioperanti*». Non dimeno, la conclusione cui giunge TAR Lazio, sez. I, n. 1848 del 1995 cit., appare scarsamente compren-

Ad ogni modo, nel caso delle delibere di apertura del procedimento di valutazione, se così non fosse, si dovrebbe allora concludere per la giurisdizione del giudice del lavoro, trattandosi di delibere espressamente finalizzate a individuare specifiche violazioni destinate all'esito dell'istruttoria a sfociare in una delibera sanzionatoria od "assolutoria"<sup>13</sup>, e dunque, al fondo, pur sempre di delibere "in materia di sanzioni", sia pure, occorre qui riconoscere, in senso lato.

Questa soluzione appare preferibile anche per evitare possibili sovrapposizioni di giudicati<sup>14</sup>, atteso che l'invalidazione della delibera di apertura del procedimento contagia necessariamente anche la successiva delibera di chiusura.

Districata la matassa della giurisdizione resta da precisare se, laddove come visto permane quella del giudice amministrativo, si applica o meno il rito previsto dalla l. 205 del 2000. Questione cui occorre dare necessariamente soluzione affermativa, se si ritiene, come a noi sembra, che di *Autorità*, allo stato, si tratti<sup>15</sup>.

sibile, visto che è la stessa legge che attribuisce alla Commissione il potere/dovere di valutare e dichiarare l'idoneità di soluzioni e proposte delle parti sociali, rendendo di fatto inevitabili simili condizionamenti, che ad esempio da sempre originano dai precedenti della Commissione che, a loro volta, costituiscono l'antecedente di ogni proposta.

<sup>13</sup> Va considerato che la durata contingentata del procedimento di valutazione della Commissione di garanzia, come noto destinato a concludersi in sessanta giorni, dovrebbe semmai far propendere il ricorrente per l'azione cautelare.

<sup>14</sup> Più in generale, sui problemi di sovrapposizione generati dalla duplicazione delle giurisdizioni vd., R. VACCARELLA B. SASSANI, *Profili processuali della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, p. 466 e ss..

<sup>15</sup> In questo senso, avuto riguardo ai cd. elementi sintomatici di indipendenza, F. MERUSI M. PASSARO, (voce) *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2002, p. 143, ed in precedenza A. DATENA, (voce) *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir.*, agg. III, Milano, 1999, p. 947 e ss., sp. 949 e ss.. Il problema come noto è stato a lungo discusso, vd. ad es. in senso opposto M. D'ALBERTI, (voce) *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1995, vol. IV. Evidenza il cambiamento di rotta intervenuto con la l. n. 83 del 2000 nel senso della riconduzione della Commissione di garanzia tra le autorità amministrative indipendenti, pur sottolineando le caratteristiche particolari che sul piano organizzativo e gestionale di fatto ne fanno ancora oggi una «cenerentola», M. RICCI, *La Commissione di garanzia: profili generali*, in *Id.* (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, cit., p. 252.

2. La parte più significativa del contenzioso amministrativo successivo alla riforma del 2000 attiene indubbiamente alle Regolamentazioni provvisorie deliberate in questi ultimi anni dalla Commissione di garanzia.

Considerata nel suo complesso, pur nella estrema diversità dei contesti e delle questioni sollevate, questa ormai copiosa giurisprudenza<sup>16</sup> ha contribuito senza dubbio alla legittimazione del potere normativo della Commissione di garanzia<sup>17</sup>.

Giusta l'assunto che le norme di legge che prevedono la regolamentazione provvisoria sono emanate proprio nel rispetto del «*contemperamento di interessi pubblici costituzionalmente garantiti*», i giudici amministrativi si muovono nel solco tracciato da un risalente pronunciamento del Tar Lazio<sup>18</sup>, e continuano ad escludere la violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 40 della Costituzione<sup>19</sup>, ancorché il legislatore del

<sup>16</sup> Sono state recentemente decise le impugnazioni delle delibere di Regolamentazione provvisoria del settore dei carburanti (con sentenza TAR Lazio, sez. I, 29 settembre 2006, n. 9590), del Trasporto aereo (con sentenza C. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2008, n. 467), delle Telecomunicazioni (con sentenza TAR Lazio, sez. II ter, 24 novembre 2008, n. 10608), degli Appalti ferroviari (vd. dispositivo Tar Lazio su ricorso n. 599 del 2005 pubblicato il 16 gennaio 2009 che respinge il ricorso), del Trasporto locale (con sentenza TAR Lazio, sez. I, 6 luglio 2006, n. 5481), del Servizio postale (con sentenza TAR Lazio, sez. I, 28 giugno 2006, n. 5315). Va poi considerata anche l'impugnazione con ricorso straordinario al Capo dello Stato della Regolamentazione provvisoria del settore vigilanza, sicurezza e ordine pubblico, che è stata anch'essa rigettata con D.P.R. del 30 ottobre 2008. Restano ad oggi pendenti le impugnazioni delle Regolamentazioni provvisorie del settore delle Farmacie private e degli Avvocati. Quest'ultima, peraltro, sembrerebbe superata dall'approvazione del Codice di autoregolamentazione del settore.

<sup>17</sup> Su cui vd. M. MAGNANI, *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005 I, p. 81-82 e ora *Id.*, (voce) *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, agg., 2008, p. 6.

<sup>18</sup> TAR Lazio, sez. I, 20 maggio 2002, n. 4493 con riferimento al settore del Trasporto aereo, cui si richiama, da ultimo, anche TAR Lazio, sez. I, 6 luglio 2006, n. 5481, che scongiura il contrasto con l'art. 40 Cost. in ragione della provvisorietà e della residualità («*extrema ratio*») dell'istituto regolamentazione provvisoria.

<sup>19</sup> Sulla cui natura non «*assoluta ed esclusiva*» vd. M. DELL'OLIO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Aa.Vv.*, *Lo sciopero: dalla autodisciplina alla eteroregolamentazione*, Milano, 1989, Atti del seminario di studio, Messina, 19 marzo e 19 aprile 1988, p. 20 e M.

2000 abbia innegabilmente delegato alla Commissione di garanzia una porzione di quel potere di regolazione<sup>20</sup> di cui parla il precetto costituzionale.

Sempre nell'ottica di una valutazione complessiva riferita alle regolamentazioni provvisorie, se poi dal piano della legittimazione del potere della Commissione di garanzia spostiamo l'attenzione al merito delle decisioni, a nostro avviso è possibile registrare soprattutto un duplice contributo dei giudici amministrativi: in merito alla definizione dei requisiti di esercizio dei poteri di provvisoria regolamentazione (n. 2.1.); ed alla definizione stessa della fattispecie servizio pubblico essenziale (n. 2.2.).

E dunque avuto riguardo al cuore dell'assetto normativo delineato dal legislatore.

**2.1.** Quanto al primo aspetto, il Tar del Lazio ha recentemente esplicitato in senso rigoroso i requisiti di ammissibilità dell'esercizio del potere regolamentare, affermando che perché la Commissione di garanzia possa legittimamente adottare una Regolamentazione provvisoria non è affatto necessario registrare una «*volontà abdicativa*» delle parti sociali interessate, visto che il requisito al quale il legislatore ricollega l'esercizio del potere in questione, «*più che l'inerzia*», è l'«*indisponibilità... di tipo oggettivo*» delle parti sociali, mentre non rileva in alcun modo l'«*astratta intenzione e la professata "disponibilità" delle organizzazioni sindacali a disciplinare i conflitti quando la materia sia di fatto rimasta lacunosa proprio a causa del mancato raggiungimento dell'accordo*»<sup>21</sup>.

Con l'occasione, il Tar Lazio ha anche avuto modo di precisare che la Commissione di garanzia non è tenuta a recepire nella Regolamentazione eventuali «*bozze parziali*» sulle quali nel frattempo si è formato l'accordo delle parti<sup>22</sup>, così come, d'altra parte, «*non costituisce vizio della procedura*» se

PERSIANI, *Autoregolamentazione dello sciopero ed efficacia del contratto collettivo*, in *Dir. lav.*, 1989, p. 7-8.

<sup>20</sup> Su cui vd. ancora F. MERUSI, *Sul potere di regolamentazione provvisoria della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, p. 13 e ss., e più in generale Id., *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *Dir. economia*, 2003, p. 585.

<sup>21</sup> TAR Lazio, sez. I, 6 luglio 2006 n. 5481 con riferimento alla delibera 02/13 di regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale.

<sup>22</sup> TAR Lazio, sez. I, 6 luglio 2006 n. 5481.

«*per giungere ad una nuova regolamentazione provvisoria*» la Commissione di garanzia sceglie di muovere da un «*documento predisposto dalle predette organizzazioni sindacali*»<sup>23</sup>.

Più complesso ed interessante è il tema della possibilità per la Commissione di garanzia di intervenire modificando a più riprese Regolamentazioni provvisorie già adottate in passato.

È questa una evenienza non regolata espressamente dal legislatore del 2000, che, forse un po' ingenuamente, immaginava l'adozione di una regolazione eteronoma come ipotesi meramente residuale e transitoria. E forse, allo stesso tempo, confidava che proprio l'intervento eteronomo avrebbe costituito un pungolo per le parti sociali, che sentendosi scavalcate nell'ambito di loro prerogative essenziali, sarebbero state spinte senza ulteriori indugi all'autoregolazione.

Diversamente l'interprete deve oggi fare i conti con una realtà sensibilmente diversa<sup>24</sup>. Va, infatti, considerato che molte delle Regolamentazioni adottate negli anni immediatamente successivi al 2000, con il passar del tempo, oltre a perdere progressivamente l'originaria parvenza di provvisorietà<sup>25</sup>, stanno ormai invecchiando. E necessitano dunque di aggiornamenti, se non già di interventi correttivi, magari proprio alla luce dell'esperienza applicativa pluriennale maturata.

In questi casi, fermo restando l'auspicio che siano le parti sociali a provvedervi in prima persona, il «*riesercizio*» del potere regolativo da parte della Commissione di garanzia

<sup>23</sup> TAR Lazio, sez. II ter, n. 10608 del 2008 cit..

<sup>24</sup> Cfr. A. MARTONE, *Presentazione della Relazione ai Presidenti delle camere sull'attività della Commissione*, Roma 26 febbraio 2009, sp. pp. 12 e 13.

<sup>25</sup> Si noti che il Consiglio di Stato, ad. sez. prima, 4 giugno 2008 n. sez. 3375/2007, nel parere allegato al D.P.R. del 30 ottobre 2008, ha ritenuto ammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso una provvisoria regolamentazione, ancorché si tratti di un atto «*per definizione provvisorio*», dunque, a prima vista, privo del requisito della necessaria definitività. E questo perché «*si tratta di una regolamentazione solo formalmente provvisoria, in quanto immediatamente efficace e, come tale, già potenzialmente lesiva*». Sempre il Consiglio di Stato ha invece rilevato l'inammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso una «*nota*» della Commissione di garanzia, cfr. il D.P.R. 7 novembre 2006, adottato previo conforme parere del C. Stato, sez. I, adunanza 15 febbraio 2006, n. sez. 276/2006.

è, di fatto, inevitabile anche per impedire che sia rimesso nelle mani di una delle parti sociali una sorta di potere di “veto” capace di “cristallizzare” all’infinito un assetto regolativo ormai carente od inadeguato.

Circostanza che di fatto riprodurrebbe proprio quella «*anomalia funzionale*» generata dallo «*stallo negoziale*»<sup>26</sup> cui il legislatore del 2000 voleva, invece, porre rimedio.

Orbene, secondo i giudici amministrativi, la Commissione di garanzia per potere operare deve però prima verificare l’esistenza di due requisiti. Il primo è il mancato raggiungimento dell’accordo, che si verifica anche se una parte avrebbe «*invece voluto proseguire nelle trattative*», ma la Commissione ritiene che «*le posizioni emerse durante il confronto si sono rivelate talmente inconciliabili che un’eventuale prosecuzione della trattativa si sarebbe rivelata vana e inutile*»<sup>27</sup>.

Il secondo è «*che siano intervenuti nel tempo elementi che rendano necessaria ed indifferibile l’esigenza di procedere ad una nuova regolamentazione*». Elementi che, però, possono anche essere ricavati induttivamente dall’evoluzione di uno specifico settore, perché notoriamente «*caratterizzato da un elevato dinamismo*» od investito da processi di «*automatizzazione*» e modifiche degli «*assetti organizzativi*»<sup>28</sup>.

Ciò vale a maggior ragione se la casistica verificata nel settore considerato evidenzia una frequenza ridotta delle astensioni dal lavoro durante la vigenza della precedente disciplina. Così che appare ragionevole, a distanza di qualche anno, senza particolari remore per l’utenza, anche un intervento della Commissione di garanzia a tutti gli effetti *manutentivo*, questa volta espressamente a tutela dell’esercizio del diritto di sciopero.

E nel caso della Regolamentazione provvisoria delle Telecomunicazioni che ha originato il precedente<sup>29</sup>, proprio il monitoraggio del settore aveva evidenziato che la scarsa incidenza degli scioperi era generata da una “falla” della vecchia regolamentazione,

riscontrata col “senno di poi” dalla Commissione di garanzia e dalle organizzazioni sindacali.

“Falla” che consisteva nell’applicazione indiscriminata della precedente regolamentazione ai servizi offerti in *outsourcing*, come i *call center*, prescindendo dalla necessaria differenziazione tra attività commerciali ed essenziali, nel presupposto che tale distinzione sarebbe poi stata oggetto di un futuro accordo. Con il risultato finale che per i lavoratori del settore era diventato effettivamente molto complesso scioperare, se, come reclamavano le organizzazioni sindacali, le imprese nella pianificazione dei turni anche in coincidenza con uno sciopero preavvisato potevano legittimamente abilitare i lavoratori contemporaneamente sia sulle chiamate da garantire, perché di servizio o d’emergenza, che su quelle commerciali.

2.2. Sempre la giurisprudenza amministrativa ha recentemente dovuto affrontare anche la questione “capitale” del coinvolgimento nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 dei cd. servizi strumentali od ausiliari rispetto a quelli indicati dal legislatore nell’art. 1 comma 2<sup>30</sup>.

E questo per il fatto che quei servizi, perché e purché funzionali, in tutto od in parte, all’effettivo godimento dei diritti costituzionali della persona richiamati nell’art. 1, comma 1 della legge 146 cit., sono sempre più spesso regolamentati in via autonoma dalla Commissione di garanzia (cfr., ad es. le Regolamentazioni del servizio di rifornimento dei carburanti o degli appalti ferroviari) od attratti ed inclusi nelle regolamentazioni di settori tradizionali (ad es. il Trasporto aereo), e perciò sottoposti alle medesime limitazioni che gravano sui servizi direttamente nominati nell’elencazione di legge.

Così il Tar Lazio, rilevando un (palese) nesso di strumentalità, ha ritenuto legittimo che la Commissione di garanzia regolasse in via provvisoria anche le astensioni dal lavoro nel settore dei distributori di carburante, sulla base del presupposto che «*nel comune sentire*» il servizio di rifornimento dei carburanti costituisce «*uno strumento indi-*

<sup>26</sup> L’espressione è di M. D’ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, ora in *Contrattazione rappresentatività conflitto, Scritti sul diritto sindacale*, Roma, 2000, p. 222.

<sup>27</sup> TAR Lazio, sez. II ter, 24 novembre 2008 n. 10608.

<sup>28</sup> TAR Lazio, sez. II ter, 24 novembre 2008 n. 10608.

<sup>29</sup> TAR Lazio, sez. II ter, 24 novembre 2008 n. 10608.

<sup>30</sup> Sulla essenzialità come caratteristica volutamente aperta e mutevole vd. M. RUSCIANO G. SANTORO PASARELLI, *Introduzione*, in *Id. Id., Lo sciopero nei servizi essenziali (Commentario alla legge 12 giugno 1990 n. 146)*, Milano, 1991, pp. 17-18.

*spensabile per tutelare il diritto alla libertà di circolazione»<sup>31</sup>.*

Allo stesso modo, il Consiglio di Stato, da ultimo, ha riconosciuta legittima anche l'inclusione nella Regolamentazione del trasporto aereo «*dei servizi aeroportuali accessori*» quali «*pulizie di aerostazioni e bagni, gestione di bar e ristoranti*», in ragione del «*rapporto ausiliario che li lega al trasporto aereo*» e considerato che «*la logica socio-economica e tecnica dei servizi aeroportuali complementari al trasporto di persone è sempre più orientata verso una visione integrata*»<sup>32</sup>.

Qui peraltro, le argomentazioni di matrice sindacale che contestano la progressiva tracimazione della l. 146 dagli argini certo cedevoli ma pur sempre di stretta interpretazione disegnati dall'art. 1 si sono con ogni probabilità infrante contro la considerazione di semplice buon senso che, in occasione di scioperi che costringono inevitabilmente l'utente al "bivacco" forzato in aeroporto, la garanzia quantomeno di servizi igienici e punti ristoro incarna verosimilmente la nozione pura di prestazione essenziale.

Infine, sempre il Consiglio di Stato, questa volta chiamato a pronunciarsi in sede consultiva sul ricorso straordinario al Capo di Stato avverso l'inclusione del servizio di vigilanza nel novero dei servizi pubblici essenziali<sup>33</sup>, ha esplicitamente riconosciuto che l'art. 1 co. 1 e 2 della l. n. 146 del 1990 riguarda «*anche altri servizi*» oltre quelli elencati «*benché non direttamente nominati, se ed in quanto siano strumentalmente volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*», e per questo accertato la legittimità della Regolamentazione provvisoria laddove «*riconduce l'attività di vigilanza nel novero dei servizi pubblici essenziali per la parte in cui è funzionale e/o strumentale ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla libertà e sicurezza della persona, dell'ambiente, del patrimonio artistico*»<sup>34</sup>.

Del resto, anche qui, sopra ogni altra considerazione tecnico giuridica sembra dover fare aggio la presa d'atto che non ha alcun senso regolare e limitare lo sciopero del personale di volo o di terra, ma non l'astensione degli addetti ai controlli di sicurezza in imbarco, se poi gli aerei, anche quando non è possibile effettuare i controlli, né più né meno, non decollano.

Si tratta di conclusioni cui i giudici amministrativi pervengono spesso sulla scorta di motivazioni scarse, al limite della tautologia, quasi a volerne sottolineare l'ovvietà, ma che non sono affatto scontate se poste a confronto con le soluzioni su cui contestualmente si arrovellano i giudici del lavoro<sup>35</sup>.

*indispensabile nella misura in cui sia funzionale e/o strumentale a diritti costituzionalmente tutelati e la temuta difficoltà di utilizzabilità pratica del criterio contenutistico adottato dalla delibera», «tenuto conto che non vi è alcuna difficoltà nel distinguere nell'ambito di uno stesso contesto aziendale, fra l'attività erogata a tutela di un bene patrimoniale e l'attività posta a tutela di interessi e valori costituzionali» e «considerato che le organizzazioni sindacali hanno la possibilità di regolare le specifiche prestazioni da garantire in caso di sciopero». Va peraltro riconosciuto che la migliore dottrina ha subito avvertito come una delle maggiori difficoltà cui andava incontro la Commissione fosse proprio quella di ritagliare «all'interno di settori genericamente menzionati dalla legge, quegli specifici servizi ed attività che, a seconda dell'organizzazione aziendale, sono effettivamente rilevanti per il soddisfacimento dei diritti costituzionali», cfr. T. TREU, *Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili e altre regole*, in *Quad. dir. rel. ind.*, n. 12, 1992, sp. p. 11. E la questione sembra oggi ben lontana dall'essere risolta, cfr. P. FERRARI, *Conflitto collettivo e servizi essenziali: problemi e prospettive*, in *Arg. Dir. lav.*, 2006, p. 96 e ss anche in ragione della intensificazione dei fenomeni di *outsourcing* sulle cui ricadute vol. M. Maggani, (voce) *Sciopero nei servizi ...cit.*, 1 p. p. 3.*

<sup>35</sup> Basta pensare al disconoscimento della pubblica essenzialità del servizio di Rimorchio nautico, per il fatto che quel servizio non garantirebbe i collegamenti con le isole (così Corte di Appello di Roma 6 ottobre 2006, n. 4643 che ha confermato Tribunale Roma, 7 luglio 2004, quasi fosse possibile condizionare il rimorchio di una nave in avaria a seconda del fatto che questa è o meno diretta o proveniente da un'isola), ovvero perché gli scioperanti nella proclamazione avrebbero spontaneamente circoscritto lo sciopero ai servizi da loro ritenuti essenziali, garantendo così le prestazioni ma non il preavviso (vd. Corte di Appello Roma, 28 luglio 2008, n. 744 che conferma Tribunale Roma, 21 gennaio 2005; sul punto, se vuoi, vd. V. MAIO, *Essenzialità del servizio ed autolimitazione delle prestazioni ad iniziativa degli scioperanti*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, p. 305 e ss.). Cfr., Tribunale Roma, 15 maggio 2007 n. 9262, a quanto consta inedita, che

<sup>31</sup> TAR Lazio, sez. I, 29 settembre 2006 n. 9590.

<sup>32</sup> C. Stato, sez. VI, n. 467 del 2008 cit..

<sup>33</sup> Cfr. parere Consiglio di Stato adunanza sez. prima 4 giugno 2008 n. sez. 3375/2007 cit..

<sup>34</sup> Secondo il Consiglio di Stato nel parere cit. non ha senso opporre l'indeterminatezza della previsione adottata dalla Commissione di garanzia «circa la qualificazione in astratto della vigilanza come prestazione

Se poi solo si considera in prospettiva, da un lato, la sempre crescente frammentazione dei servizi e la loro progressiva implementazione ed interdipendenza, e dall'altro lato, la graduale tendenza dell'opinione pubblica ad avvertire come essenziali *standard* di efficienza sempre più elevati ed un sempre maggior numero di prestazioni, è da credere che anche in futuro sulla nozione di strumentalità ed ausiliarità del servizio, come su pochi altri profili, si giocherà la partita della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

E tutto questo, viene da pensare, con una Commissione di garanzia (od altra Autorità per le relazioni industriali al suo posto) sempre più protagonista della esplicita implementazione della legge, oltre che della sua attuazione, in un contesto di fatto esplosivo, perché destinato fatalmente a distinguersi rispetto al passato, sia sul piano economico, per l'annunciato acuirsi del conflitto, che su quello sociale, per il manifestarsi di un'insofferenza finora solo strisciante nei confronti degli scioperi altrui.

3. Di recente, con due opposti pronunciamenti, la giurisprudenza amministrativa si è anche occupata delle delibere contenenti indicazioni immediate adottate dalla Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990.

In un primo caso, i giudici amministrativi hanno avallato, sia pure indirettamente, la tesi che afferma la autonoma impugnabilità delle indicazioni immediate, allorché hanno ritenuto ammissibile la richiesta di loro sospensiva<sup>36</sup>.

In un secondo, sempre i giudici amministrativi hanno, invece, negato quell'autonomia impugnabilità, affermando che l'indi-

ha ritenuto essenziali anche i servizi di pulizia quando sono strumentali allo svolgimento dell'attività di giustizia nel Palazzo di Giustizia di Potenza, ovvero a uno «qualsiasi dei settori indicati dall'art. 1 l. n. 146 del 1990». E Tribunale Roma, 21 febbraio 2005 n. 3176, anch'essa ci risulta inedita, che ha affermato la strumentalità dell'attività svolta dalle aziende preposte alla installazione e manutenzione di impianti trasmettitori di segnali radiotelevisivi per avviare «al risultato paradossale che l'informazione televisiva», indubbiamente garantita dalla legge n. 146 del 1990, finisca col dover «prescindere dall'emissione (regolare e continuativa) del relativo segnale».

<sup>36</sup> TAR Lazio, sez. II ter, ord. n. 1153 del 25 febbraio 2008.

cazione immediata «non rappresenta altro che il punto di vista dell'amministrazione su un'iniziativa di sciopero programmata» e come tale è «ascrivibile ad un potere di moral suasion riconosciuto dalla legge alla Commissione – e nulla più»<sup>37</sup>.

L'analisi dell'istituto sembra rivelare come preferibile la seconda soluzione.

L'attività di indicazione immediata viene infatti svolta dalla Commissione di garanzia soltanto se dalla disamina della proclamazione di sciopero è possibile presagire una grave lesione degli interessi dell'utenza.

Interessi dell'utenza che, del resto, nell'applicazione delle successive sanzioni potranno trovare un ristoro soltanto «per equivalente», tardivo ed approssimativo.

In questi casi ha allora senso chiedere alle organizzazioni sindacali, in via anticipata e cautelare, indipendentemente dall'apertura di un procedimento sanzionatorio, di revocare la proclamazione o riproclamare in altra data nel rispetto della legge.

Dunque, coerentemente con l'opzione di fondo storicamente prediletta dalla legislazione in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali anche questo strumento fa appello, innanzitutto, all'autoregolazione e quindi al senso di responsabilità degli attori sindacali. E, se pure, di necessità, si alimenta dell'autorevolezza guadagnata sul campo dalla stessa Commissione di garanzia, nello specifico non si traduce nell'esercizio di poteri autoritativi<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> C. Stato, sez. VI, 18 giugno 2008, n. 3008, cfr. sulla attività di *moral suasion* della Commissione di garanzia già G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 51.

<sup>38</sup> Così C. Stato, sez. VI, 18 giugno 2008, n. 3008, che ha confermato l'inammissibilità del ricorso già disposta per carenza del presupposto dell'«attualità del pregiudizio derivante dalla indicazione preventiva» da TAR Lazio, sez. I, 17 settembre 2004 n. 9446. Tra i giudici del lavoro recentemente è dello stesso avviso anche Trib. Salerno, giud. I. Laudati, ordinanza del 11 dicembre 2008, r.g. 8680/2008 che ha rigettato il ricorso ex art. 700 c.p.c. proposto dalla FSI (Federazioni sindacali indipendenti) avverso l'indicazione immediata pos. 32441 prot. 2272/RU del 19 novembre 2008, proprio perché «questo tipo di delibera ... non ha contenuto sanzionatorio», e considerato che «dalla citata delibera potrebbe tutt'al più conseguire l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento, all'esito del quale potrebbe eventualmente esser comminata una sanzione, quest'ultima autonomamente impugnabile».

Se così è, l'indicazione immediata non determina nei destinatari alcuna lesione della sfera giuridica, neppure della sfera morale<sup>39</sup>, non essendo ravvisabile, di per sé, discredito o lesione del buon nome di un'organizzazione sindacale per l'adozione di un atto tipico che lo stesso legislatore ritiene fisiologico all'interno della dinamica relazionale tra Commissione di garanzia e parti sociali

Mentre, a ben vedere, l'impugnazione giudiziale di un'indicazione immediata svela, gioco forza, un'azione strategicamente volta a conseguire dal versante giudiziale un vantaggio potenziale proprio nella dinamica relazionale con la Commissione, senza che però sia dato riscontrare quella concreta attualità del pregiudizio che solo la potrebbe legittimare sul piano strettamente processuale.

4. La disamina del più recente contenzioso amministrativo sugli atti della Commissione di garanzia impone un'ultima riflessione quanto alla tenuta complessiva delle Regolamentazioni provvisorie.

Due dati saltano agli occhi. Il primo riguarda la frequenza delle impugnazioni, tale che una Regolamentazione provvisoria non impugnata innanzi al Tar costituisce di fatto un'eccezione<sup>40</sup>.

Il secondo attiene agli esiti. Fino ad oggi, in tutti i casi esaminati, i giudici amministrativi hanno sempre confermato la legittimità formale e sostanziale delle Regolamentazioni provvisorie.

Due dati apparentemente "estremi" come questi, ci sembra, non si possono spiegare semplicemente rifugiandosi nelle stanche retoriche del sindacato causidico o del giudice amico dell'amministrazione.

Piuttosto, può essere utile riflettere su alcuni condizionamenti imposti dal processo amministrativo.

Innanzitutto, il termine decadenziale di impugnazione impone alle parti di formulare le contestazioni senza potere attendere quei riscontri concreti che soltanto l'applicazione della regolamentazione in un tempo congruo potrebbe dare.

<sup>39</sup> C. Stato, sez. VI, 18 giugno 2008, n. 3008.

<sup>40</sup> Fanno eccezione: la Regolamentazione provvisoria del servizio taxi, quella del settore soccorso e sicurezza stradale e quella (tutta da "giocare in trasferta") del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Di qui, la circostanza che nella maggioranza dei casi le impugnazioni si risolvono - e non potrebbe essere altrimenti - nell'automatica riproposizione delle istanze o delle contestazioni avanzate nel negoziato che ha preceduto la delibera adottata. Istanze e contestazioni che la Commissione di garanzia ha evidentemente vagliato e disatteso, scontentando ora gli uni ora gli altri.

Questo spiega almeno in parte il (pre)giudizio mostrato dai giudici amministrativi circa la scarsa attendibilità delle "catastrofiche previsioni" di incidenza nefasta sul diritto di sciopero ovvero sui diritti dell'utenza, che, alternativamente, le organizzazioni sindacali od i datori di lavoro e le amministrazione riversano enfatizzate nel processo.

Allo stesso tempo, sempre il meccanismo processuale tipico della giustizia amministrativa richiede che il controllo di legittimità sull'atto amministrativo avvenga nel potenziale contraddittorio con tutti i controinteressati, e dunque accentua il clima da "ora o mai più", favorendo casi limite di delibere impugnate autonomamente da tutte le sigle sindacali di settore oltre che da tutte le imprese esercenti il servizio, magari anche solo per ragioni di visibilità intersindacale, o di strategia di lungo raggio.

Anche perché è indubbio che impugnare una regolamentazione provvisoria, al di là dei motivi concreti per cui lo si fa, significa anzitutto non fare acquiescenza in linea di principio. E come la prassi di questi ultimi anni ha dimostrato, questo consente sul piano politico sindacale all'organizzazione ricorrente il beneficio impagabile di potere, quando poi la Commissione rileverà la violazione della regolamentazione, mandare alle stampe un comunicato nel quale prontamente obietta che non solo la violazione non c'è, ma, più a monte, la stessa Regolamentazione è illegittima, oltre che "claudicante", posto che è stata impugnata.

Sicché, tutto sommato, non v'è da stupirsi se il Tribunale amministrativo, magari stretto tra la censura di parte sindacale che lamenta che i giorni di intervallo tra azioni di sciopero sono troppi e quella datoriale che tuona perché sono pochi, finisca il più delle volte per inclinare nella direzione della Commissione di garanzia, e poi magari concludere laconicamente che «*le valutazioni discrezionali effettuate dalla Commissione*» si sottraggono

all'indagine giudiziale «*attinendo alla sfera insondabile del merito amministrativo*»<sup>41</sup>.

Eguale per il ricorso pressoché automatico al contenzioso non va sottovalutato, perché rivela come dato di sistema, ancora una volta, la tradizionale refrattarietà delle organizzazioni sindacali a sottoporsi a regolazioni eteronome. Di più, l'idea che sempre e comunque si debba preferire il (o che comunque tanto valga confidare nel) verdetto del giudice (meglio se di ultima istanza), svela il senso della perdurante diffidenza dei giocatori nei confronti dell'arbitro imparziale<sup>42</sup>. Oltre che più al

<sup>41</sup> Così, TAR Lazio, sez. I, 29 settembre 2006 n. 9590; con riferimento alla discrezionalità tecnica della Commissione di garanzia cfr. anche TAR Lazio, 1 dicembre 2004, n. 14638 e Cass. 14 settembre 2000, n. 12150. In dottrina vd. A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., p. 52 che parla di «controllo "debole"».

<sup>42</sup> M. D'ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, Torino, 1993, n. 13, p. 61 e ss..

fondo la difficoltà culturale ad accettare che la terzietà possa di per sé stessa essere garanzia di produzione di diritto oggettivo<sup>43</sup>.

Se non altro, allora, la Commissione di garanzia esce da questa prima stagione di «verdetti» tutti positivi significativamente rafforzata.

Resta più in generale che, anche in previsione dell'ormai prossima revisione dell'organo, l'annunciato ruolo nuovo della Commissione per le relazioni di lavoro potrà fondarsi soltanto su di una autorevolezza evidente, congiunta ad una autonomia incondizionata, nel presupposto, questo sì immutabile, che «*l'Autorité n'existe que dans la mesure où elle est "reconnue"*»<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> «*le Droit n'est rien d'autre que l'application d'un idéal de Justice à des interactions sociales données, cette application étant faite par un tiers impartial et désintéressé*», A. KOJÈVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Parigi 1981 (Marsiglia, 1943), p. 267.

<sup>44</sup> A. KOJÈVE, *La notion de l'autorité*, Parigi 2004 (1942), p. 96, nt. 1.



**DOCUMENTAZIONE**

**Delibera di orientamento n. 08/241 del 15 maggio 2008, in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione.**

## LA COMMISSIONE

## RILEVATO

che, effettivamente, la disciplina del settore del Trasporto Aereo di cui alla delibera n. 01/92, non prevede un termine entro il quale le parti devono attivare la seconda fase della procedura di raffreddamento e conciliazione;

## RILEVATO ALTRESÌ

che, come già precisato da questa Commissione con delibera n. 03/119 del 17 luglio 2003, il ricorso a dette procedure è obbligatorio per entrambe le parti e che *“la mancata attuazione anche di una sola fase delle stesse non può determinare l’aggravamento del conflitto in corso”*;

## CONSIDERATO

che appare comunque opportuno stabilire, alla luce delle disposizioni sancite dalla vigente disciplina di settore, un termine entro il quale le parti sono tenute ad attivare

la seconda fase delle procedure di conciliazione, pena la vanificazione della prima fase già espletata;

## CONSIDERATO INOLTRE

che la Commissione, con delibere n. 03/35 del 20.02.2003 e n. 03/116 del 17.07.2003 ha stabilito che *“il periodo entro il quale ai fini della proclamazione di una nuova azione di sciopero nell’ambito della stessa vertenza la procedura di raffreddamento e conciliazione può non essere riattivata si intende fissato in 90 giorni dalla conclusione della precedente procedura o dalla scadenza del termine entro il quale la medesima doveva essere portata a compimento”*.

## DELIBERA

di indicare in novanta giorni dall’esaurimento della prima fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione, il termine perentorio entro il quale le parti sono tenute ad avanzare la richiesta di attivazione della seconda fase di dette procedure

## DISPONE

la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale della Commissione; nonché la trasmissione della stessa al Ministro del Lavoro e, per conoscenza, a Livingston S.p.a., ad Assaereo e ai Presidenti delle Camere.

**Delibera n. 08/333 del 3 luglio 2008.**

**Valutazione della sospensione del servizio di taxi nella città di Roma nella giornata del 28 novembre 2007.**

## LA COMMISSIONE

### PREMESSO

1) che nelle prime ore del pomeriggio del giorno 28 novembre 2007 pervenivano a questa Commissione informali notizie circa un'improvvisa e non preavvisata sospensione del servizio di taxi nella città di Roma, a seguito della interruzione delle trattative in corso presso il Comune di Roma per la definizione di problematiche di carattere sindacale;

2) che, contestualmente, alla Commissione perveniva notizia del concentramento nella piazza del Campidoglio e nella piazza Venezia di numerosissime autovetture/taxi che, ostruendo la sede stradale, impedivano la libera circolazione, comportando la progressiva paralisi del traffico in tutte le adiacenze del centro storico di Roma;

3) che questa Commissione si attivava immediatamente, inviando alle ore 17.33 del 28 novembre 2007 un'indicazione immediata ex-art. 13, lettera d), legge n. 146/1990 e ss. mod. alle associazioni professionali e alle organizzazioni sindacali dei tassisti della città di Roma, con cui si contestava l'astensione dal lavoro senza preavviso e la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, nonché la mancata indicazione delle motivazioni e della durata dell'astensione;

4) che, avuta notizia del progressivo intensificarsi della paralisi del traffico dovuta all'occupazione della sede stradale di piazza del Campidoglio, di piazza Venezia e delle relative adiacenze da parte di un numero sempre crescente di autovetture/taxi, alle ore 18.47 del 28 novembre 2007 la Commissione inviava al Sindaco e al Prefetto di Roma una nota con cui chiedeva:

a) di conoscere quali organizzazioni sindacali e associazioni professionali dei tassisti avessero partecipato presso il Comune di Roma alle trattative la cui interruzione aveva originato l'astensione dal lavoro dei tassisti e l'ostruzione della piazza Venezia, e se

alcuno dei rappresentanti di dette organizzazioni avesse proclamato e/o minacciato detta astensione;

b) di procedere alla identificazione personale dei tassisti i cui mezzi ostruivano le sedi stradali impedendo la libertà di circolazione costituzionalmente garantita, e di comunicare a essa Commissione nominativo e residenza degli stessi (specificando espressamente che, ove l'identificazione di tutti i tassisti fosse risultata problematica, sarebbe stata sufficiente quella di alcuni soltanto di coloro le cui autovetture ostruivano le sedi stradali);

5) che alle ore 10.10 del 29 novembre 2007 perveniva alla Commissione la risposta del Sindaco di Roma, nella quale si indicavano le sigle sindacali dei tassisti presenti alla riunione del giorno precedente, e si chiariva che nel corso della stessa *"non sono emerse indicazioni sulla proclamazione di scioperi o stati di agitazione"*; quanto alla richiesta identificazione dei tassisti che avevano bloccato la piazza Venezia, il Comune di Roma informava che *"valutata la preminente competenza della Prefettura al riguardo, il Vice Capo di Gabinetto del Sindaco, dott. Luca Odovaine ha contattato telefonicamente, subito dopo il ricevimento della nota della S.V. in oggetto, il Capo di Gabinetto del Prefetto di Roma, dott.ssa Nadia Minati, ai fini di ogni intervento"*;

6) che nessuna risposta perveniva dalla Prefettura di Roma alla richiesta di informazioni e di identificazione dei tassisti che avevano impedito la libera circolazione;

7) che a partire dal 29 novembre 2007 pervenivano a questa Commissione numerose note delle associazioni professionali e delle organizzazioni sindacali dei tassisti romani destinatarie dell'indicazione immediata del giorno precedente, con le quali si proclamava la totale estraneità delle stesse ai fatti contestati;

8) che nel frattempo, assunte informazioni dal Comune di Roma sulla prosecuzione dell'astensione dal lavoro degli esercenti il servizio, malgrado l'indicazione immediata del giorno precedente, la Commissione, con delibera del 29 novembre 2007, considerato che detta astensione *"è tale da compromettere gravemente l'esercizio da parte dei cittadini del diritto costituzionale alla libertà della circolazione, nonché degli altri"*

*diritti costituzionali della persona che presuppongono la libertà della circolazione*”, che “*nella giornata di domani 30 novembre 2007 è previsto lo sciopero generale nel settore dei trasporti, da tempo regolarmente proclamato*”, e che dunque “*laddove proseguisse l’astensione degli esercenti il servizio taxi, attuata in violazione di legge, nella giornata di domani non sarebbe assicurato alcun servizio pubblico di trasporto nella città di Roma*”, deliberava all’unanimità, ai sensi dell’art. 8 della legge n.146/1990 e ss. mod., di segnalare la situazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Trasporti e al Prefetto di Roma, Autorità competenti all’adozione dei provvedimenti previsti da detta norma di legge (cosiddetta precettazione);

9) che, come riportato da tutti gli organi di stampa locali e nazionali, l’astensione dal lavoro degli esercenti il servizio taxi, nonché la descritta ostruzione delle sedi stradali, determinavano la paralisi della circolazione nella città di Roma nella giornata del 28 novembre 2007, mentre la prosecuzione nel giorno successivo di detta astensione dal lavoro (terminata progressivamente solo tra la serata del 29 e il mattino del 30 novembre 2007) comportava grave lesione del diritto dei cittadini alla mobilità;

10) che con nota del 29 novembre 2007, pervenuta il giorno successivo, l’ADOC – Associazione per la difesa e l’orientamento dei consumatori Roma e Lazio - rilevando come l’astensione dal lavoro in oggetto stesse comportando “*una grave lesione al diritto alla mobilità degli utenti e dei cittadini*”, invitava questa Commissione “*a vigilare affinché non vengano elusi gli obblighi di legge previsti e a intervenire qualora vengano accertate eventuali violazioni delle suddette leggi*”;

11) che, con nota del 3 dicembre 2007, il Presidente di questa Commissione di Garanzia assicurava l’ADOC circa il fatto esercizio dei propri poteri da parte della Commissione, e rappresentava la possibilità per le Associazioni degli utenti di intervenire direttamente nella vicenda ai sensi dell’art. 7-bis legge n. 146/1990 e ss. mod.;

12) che, stante la mancata risposta del Prefetto di Roma alla richiesta di identificazione personale formulata dalla Commissione con nota del 28 novembre 2007, volta a

individuare i promotori dell’astensione collettiva dei tassisti romani e gli aderenti alla stessa, la Commissione, con delibera del 7 dicembre 2007, reiterava l’invito al Prefetto a fornire le informazioni richieste;

13) che il Prefetto di Roma, con nota del 12 dicembre 2007, informava la Commissione che “*in esito alla richiesta relativa alla necessità di procedere con apposito verbale all’identificazione personale dei tassisti che in occasione dell’astensione collettiva dal servizio taxi del 28 novembre u.s. con i loro mezzi ostruivano le sedi stradali, è stato immediatamente interessato il Questore per provvedere nel senso richiesto e trasmettere gli esiti relativi direttamente a questa Commissione*”;

14) che, conseguentemente, con delibera del 21 dicembre 2008, la Commissione chiedeva al Questore di Roma di “*fornire ... nominativi e recapiti dei tassisti eventualmente identificati che nella giornata del 28 novembre 2007 hanno impedito la libera circolazione nella piazza Venezia e in altri luoghi della città di Roma*”;

15) che, in assenza di riscontro, in data 30 gennaio 2008 la Commissione sollecitava il Questore di Roma a evadere la predetta richiesta del 21 dicembre 2007;

16) che con nota datata 21 gennaio 2008, pervenuta a questa Commissione solo in data 7 febbraio 2008, la Questura di Roma riscontrava la richiesta di questa Commissione e trasmetteva un “*elenco vetture taxi in sosta in piazza Venezia in occasione della manifestazione di protesta posta in essere nel pomeriggio del 28 novembre 2007*”;

17) che in data 14 febbraio 2008 la Commissione deliberava l’apertura del procedimento ai fini della valutazione ai sensi degli artt. 4, comma 4-*quater* e 13, comma 1, lettera i), della legge n.146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, nei confronti del grave lesione del diritto dei cittadini alla mobilità promotore dell’astensione collettiva dal servizio-taxi nella città di Roma dei giorni 28, 29 e 30 novembre 2007, in persona dei componenti individuati – allo stato delle conoscenze della Commissione - nei legali rappresentanti pro-tempore di Sanfelice Società Cooperativa Mutualità, Servizi Finanziari S.p.A., La Vittoria Società Cooperativa s.r.l., Coeuropa 93, Cooperativa Professional Drivers 2004, L’Unitaria Cooperativa a r.l.,

Cooperativa Auto Pubbliche Monteverde Nuovo, Cooperativa Cavour, Elitaxi Roma 82;

18) che l'istruttoria espletata portava ad escludere che soggetto organizzatore delle astensioni dal lavoro in oggetto potesse essere considerato il comitato spontaneo di sciopero indicato nella delibera di apertura del procedimento di valutazione, sicché la Commissione, con delibera del 16 aprile 2008, procedeva alla archiviazione del procedimento pos. n. 29313;

19) che nel corso dell'istruttoria relativa al predetto procedimento, peraltro, la Commissione accertava, sia attraverso le memorie ed osservazioni scritte presentate dai soggetti coinvolti, sia a seguito delle dichiarazioni rese e dei documenti esibiti da coloro che avevano chiesto di essere sentiti in audizione, che nel primo pomeriggio del 28 novembre 2007 le centrali radiotaxi 3570 e 6645 avevano diramato, tramite radio, o sms, ovvero i display delle vetture rispettivamente collegate, messaggi con cui si informavano i tassisti della rottura delle trattative con il Comune di Roma e li si invitava a concentrarsi nella piazza del Campidoglio per una "assemblea";

#### LA COMMISSIONE PREMESSO ALTRESÌ

1) che, sulla base dei suddetti elementi, nella seduta del 24 aprile 2008 la Commissione deliberava l'apertura del procedimento di cui agli artt. 4, comma 4 *quater*, e 13, lettera i), della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nei confronti della Società Cooperativa Autoradiotaxi Romana a r.l. (che con nota del 6 maggio 2008 chiariva essere la propria corretta denominazione sociale "*Radiotaxi 3570 Società Cooperativa a r.l.*") in persona del legale rappresentante pro-tempore, nonché della Società Cooperativa Pronto Taxi 6645 a r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, ritenendoli promotori dell'astensione collettiva dal servizio-taxi nella città di Roma attuata nelle giornate del 28 e 29 novembre 2007, al fine della valutazione dei seguenti comportamenti:

- mancato rispetto dell'obbligo di preavviso di 10 giorni, di cui all'art. 2 bis, della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nonché all'art. 2 del-

la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del settore del servizio taxi, adottata dalla Commissione di Garanzia con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11 e pubblicata in G.U. n. 54 del 5 marzo 2002;

- mancato rispetto dell'obbligo della preventiva comunicazione delle modalità di articolazione dell'astensione al Sindaco del comune interessato, di cui all'art. 2 bis della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 e art. 2 della citata Regolamentazione provvisoria;
- mancato rispetto dell'obbligo di garantire il servizio di trasporto "sociale" per anziani, portatori di handicap e malati, di cui all'art. 3, punto 1), della citata Regolamentazione provvisoria;
- mancato rispetto dell'obbligo di garantire agli utenti delle categorie sopra individuate la possibilità di richiedere alle Centrali di Radio Taxi la prestazione del servizio, secondo quanto previsto all'art. 3, punto 2), della citata Regolamentazione provvisoria;
- mancato rispetto dell'obbligo di garantire 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; il tutto, secondo quanto previsto dall'art. 3, punto 3), della citata Regolamentazione provvisoria;
- mancato rispetto dell'obbligo di durata massima della prima astensione, che non può superare le 24 ore articolate all'interno dei turni di servizio, secondo quanto previsto all'art.3, punto 5), della citata Regolamentazione provvisoria;

2) che nel corso del procedimento i legali rappresentanti della Società Cooperativa Radiotaxi 3570 (attuale corretta denominazione della Cooperativa Autoradiotaxi Romana) e della Società Cooperativa Pronto Taxi 6645, facevano pervenire osservazioni scritte con documentazione allegata, e chiedevano di essere ascoltati in audizione dalla Commissione; inoltre, il legale rappresentante della Cooperativa 3570 chiedeva, in data 12 maggio 2008, di poter accedere agli atti del presente procedimento e, in data 20 maggio 2008, estraeva copia di ogni documento ritenuto utile per l'esercizio del proprio diritto di difesa afferente tanto al procedimento n.29313-bis quanto al procedimento n. 29313;

3) che le richieste audizioni si svolgevano separatamente il giorno 12 giugno 2008 presso la sede di questa Commissione di Garanzia;

4) che la notifica della delibera di apertura del presente procedimento è stata operata in data 5 maggio 2008 tanto alla Cooperativa 3570 quanto alla Cooperativa 6645, sicché i termini di legge per la chiusura del presente procedimento scadono in data 4 luglio 2008;

### CONSIDERATO

1) che, ai sensi dell'art. 2-bis, legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, la Commissione di Garanzia è tenuta a intervenire in presenza di astensioni collettive dalle prestazioni poste in essere da lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, che incidano sulla funzionalità di servizi pubblici essenziali, laddove attuate in violazione di legge ovvero della disciplina di settore;

2) che, in base alle notizie acquisite da questa Commissione di garanzia, appare pacifico che a partire dalle prime ore del pomeriggio del 28 novembre 2007, e quanto meno sino a tutta la seguente giornata del 29 novembre 2007, in conseguenza della sospensione delle trattative con il Comune si verificava nella città di Roma un'astensione dal lavoro degli esercenti il servizio di taxi, senza preavviso alcuno e senza formale proclamazione;

3) che il concentramento di tassisti in Piazza del Campidoglio e in Piazza Venezia nel pomeriggio del 28 novembre 2007, indipendentemente dalla qualificazione di "assemblea" attribuita dai legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645, ha comportato di per sé l'interruzione senza preavviso del servizio taxi nella città di Roma, interruzione protrattasi quanto meno sino a tutta la giornata del 29 novembre 2007; detta interruzione del servizio, anche in quanto direttamente collegata alla rottura delle trattative sindacali in corso con il Comune di Roma, è senz'altro da considerarsi "astensione collettiva dalle prestazioni ai fini di protesta o rivendicazione di categoria", secondo la dizione dell'art.2-bis legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000;

4) che, pur a volersi ritenere non sufficientemente provate alcune delle violazioni contestate nella delibera di apertura del presente procedimento, detta astensione risulta essere stata attuata in violazione quanto meno:

- dell'obbligo di preavviso di 10 giorni, di cui all'art. 2 bis, della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nonché all'art. 2 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del settore del servizio taxi, adottata dalla Commissione di Garanzia con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11 e pubblicata in G.U. n. 54 del 5 marzo 2002;
- dell'obbligo della preventiva comunicazione delle modalità di articolazione dell'astensione al Sindaco del comune interessato, di cui all'art. 2 della citata Regolamentazione provvisoria;
- dell'obbligo di durata massima della prima astensione, che non può superare le 24 ore articolate all'interno dei turni di servizio, secondo quanto previsto all'art. 3, punto 5), della citata Regolamentazione provvisoria;

5) che dette circostanze di fatto non solo non sono state contestate dai legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645, ma sono state addirittura ammesse, con la conferma che non di una somma di comportamenti individuali si è trattato, bensì di una vera e propria "astensione collettiva dalle prestazioni ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria", secondo il disposto dell'art.2-bis della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, (v. osservazioni scritte presentate dalla Cooperativa 3570, pag. 7: "... quanto la categoria pose in essere nel primo pomeriggio del decorso 28 novembre non fu altro che la reazione immediata, spontanea ed esasperata di lavoratori oggetto da due anni di una serie infinita di provvedimenti legislativi e amministrativi ... recepiti come un vero e proprio stillicidio persecutorio");

### RILEVATO ALTRESÌ

1) che i legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645 hanno sostenuto che le rispettive società non hanno titolo per esse-

re considerate soggetti passivi nel presente procedimento, in quanto – quali società cooperative fornitrici ai propri soci di servizio radiotaxi – non appartengono ad alcuna delle figure giuridiche indicate dall'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, non essendo né una “organizzazione sindacale”, né una “pubblica amministrazione”, né una “associazione o organismo di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori”;

2) che, viceversa, l'istruttoria ha consentito di accertare che, al di là delle qualificazioni formali, le Cooperative 3570 e 6645 ben possono essere assimilate ad associazioni e/o organismi di rappresentanza dei tassisti romani, atteso che:

a) come attestato dal Comune di Roma con comunicazione del 29 novembre 2007 inviata a questa Commissione di garanzia, tanto la Cooperativa Radiotaxi 3570 quanto la Cooperativa Pronto Taxi 6645 hanno partecipato ufficialmente, insieme ad altre sigle sindacali e/o associative, alle trattative con il Comune di Roma relative al numero delle nuove licenze e all'aumento delle tariffe, la cui interruzione nel primo pomeriggio del 28 novembre 2007 è stata all'origine dell'astensione collettiva in oggetto; stante l'oggetto della trattativa, la partecipazione delle Cooperative di cui sopra si giustificava solo in relazione alla propria oggettiva connotazione di rappresentanza dei propri soci-tassisti;

b) detta connotazione risulta addirittura in via documentale dal complesso degli atti relativi al procedimento n. 29313, nel quale il legale rappresentante della Cooperativa Pronto Taxi 6645, sig. Daniele Laudonio, in occasione dell'audizione davanti a questa Commissione del 2 aprile 2008, compariva “nella qualità di Presidente della Cooperativa 6645” (v. verbale di audizione) in base a formale atto del 12 marzo 2008 con cui circa cinquanta tassisti espressamente delegavano detta Cooperativa “a rappresentarli” nel suddetto procedimento;

#### CONSIDERATO INFINE

1) che entrambi i legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645 hanno negato che le suddette Cooperative possano aver

anche solo concorso a promuovere l'astensione dal lavoro in oggetto, asserendo che i comunicati diramati dalle rispettive centrali radio nel primo pomeriggio del 28 novembre 2007 avevano scopi meramente informativi; in particolare:

a) il sig Bittarelli per il 3570 disconosceva come provenienti dalla propria centrale i messaggi richiamati dalla Commissione nella delibera di apertura del procedimento, ed esibiva comunicato asseritamente diramato dalla centrale 3570 alle ore 16,20 del 28 novembre, quando cioè la “assemblea” dei tassisti romani era già in corso;

b) il sig. Laudonio per il 6645 ribadiva che la propria centrale radio nel pomeriggio del 28 novembre 2007 non aveva sollecitato alcun tassista a portarsi in piazza del Campidoglio, riservandosi di produrre copia del comunicato effettivamente diramato, ove reperito (comunicato successivamente non prodotto);

2) che le deduzioni difensive svolte in forma scritta e in audizione dai legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645, non valgono a superare gli elementi acquisiti da questa Commissione di garanzia, che possono essere così riassunti:

a) nelle prime ore del pomeriggio del 28 novembre 2007, a partire dalle ore 14,00 circa, alcuni tassisti aderenti alla Cooperativa 3570 ricevevano “sul display dell'apparato ricevente del radio taxi installato sull'auto-vettura, un messaggio proveniente dalla centrale che invitava a recarsi immediatamente in piazza Venezia per partecipare a un'assemblea a causa della rottura delle trattative tra i sindacati e il Comune di Roma” (v. dichiarazioni sostitutive di atto notorio, esibite dal sig. Ezio Mosa nel corso dell'audizione del 2 aprile 2008 nell'ambito del procedimento 29313, a firma dei sig. ri Massimiliano Capra, Nilo Farinelli, Giulio Farinelli, il quale ultimo attestava anche che “dopo l'invio di questo messaggio sono a conoscenza che è stato interrotto il normale servizio di chiamata radiotaxi”);

b) altri aderenti alla Cooperativa 3570, inoltre, ricevevano sempre negli stessi orari il seguente messaggio: “Si informano tutti i colleghi che da questo momento sono interrotte le trattative con il Comune di Roma. Per chiudere la trattativa sulla tariffa il Comune richiede altre 500 licenze. Si invitano tutti i

*colleghi a raggiungere immediatamente la piazza del Campidoglio per l'assemblea, e ad avvisare altri colleghi tramite sms"* (v. copie messaggi esibite dal sig. Ezio Mosa, nel corso dell'audizione del 2 aprile 2008, nell'ambito del procedimento 29313);

c) per esplicita ammissione del legale rappresentante della Cooperativa 3570, la centrale radio 3570 diramò intorno alle ore 16 del 28 novembre 2007 messaggio ai tassisti soci (prodotto in copia in allegato alle osservazioni scritte del 4 giugno 2008) del seguente tenore: *"E' stato interrotto il tavolo delle trattative con il Comune, assemblea urgente al Campidoglio per spiegare ai tassisti gli avvenimenti"*;

d) per esplicita ammissione del legale rappresentante della Cooperativa 6645 (v. dichiarazioni rese nell'audizione del 2 aprile 2008 e confermate nelle osservazioni scritte del 4 giugno 2008), la centrale radio 6645 diramò nelle prime ore del pomeriggio del 28 novembre 2007 un messaggio ai tassisti soci, con cui *"si informava che la trattativa al Comune era stata interrotta, e che era in corso un'assemblea informativa dei tassisti in piazza del Campidoglio"*;

3) che gli elementi di fatto di cui sopra provano che le Cooperative 3570 e 6645 hanno quanto meno concorso a promuovere l'astensione collettiva dal lavoro dei tassisti romani, iniziata nelle prime ore pomeridiane del 28 novembre 2007 con il concentramento in piazza del Campidoglio e in piazza Venezia, e proseguita quanto meno per tutto il successivo giorno 29 novembre 2007, atteso che:

a) le dichiarazioni dei sig.ri Massimiliano Capra, Nilo Farinelli, Giulio Farinelli, tassisti aderenti alla Cooperativa 3570, sono inequivoche e concordanti nell'affermare che il messaggio proveniente dalla centrale radio invitava i tassisti a portarsi immediatamente in piazza Venezia, e coincidono con le dichiarazioni rese dal sig. Ezio Mosa nell'audizione del 2 aprile 2008 e con il testo dei messaggi dallo stesso esibiti;

b) in ogni caso, anche il tenore dei messaggi il cui invio è stato ammesso dai legali rappresentanti delle Cooperative 3570 e 6645 (v. precedente capo 9, lettere c-d) è tale, da doversi pacificamente qualificare come invito ai tassisti a interrompere il servizio e raggiungere immediatamente la piazza

del Campidoglio; prova ne sia, che nell'audizione del 2 aprile 2008 nell'ambito del procedimento 29313 il sig. Laudonio (legale rappresentante della Cooperativa 6645) e numerosi tassisti aderenti a detta Cooperativa affermavano che, ricevuto il messaggio di cui sopra, i tassisti *"si recarono con le proprie vetture in piazza del Campidoglio, ove vennero informati dell'esito della trattativa. L'informativa, particolarmente laboriosa dato il gran numero di tassisti presenti, durò all'incirca fino alle ore 18"*;

4) che anche il mero invito rivolto ai tassisti a concentrarsi nella piazza del Campidoglio e nella piazza Venezia, comportando l'accoglimento dello stesso l'interruzione senza preavviso del servizio, configura da parte di coloro che lo hanno diramato quanto meno una responsabilità concorrente con altri soggetti, allo stato non individuati, nella produzione dell'astensione collettiva in oggetto;

5) che, peraltro, il sig. Giulio Farinelli, tassista aderente alla Cooperativa 3570, ha confermato che dopo le ore 14 del 28 novembre 2008 *"è stato interrotto il normale servizio di chiamata radiotaxi"* (v. dichiarazione sostitutiva di atto notorio del 21 marzo 2008);

tutto ciò premesso e considerato, la Commissione

#### VALUTA NEGATIVAMENTE

il comportamento della Società Cooperativa Radiotaxi 3570 a r.l. e della Cooperativa Pronto Taxi 6645 a r.l., con riferimento all'astensione collettiva dal servizio-taxi nella città di Roma attuata nelle giornate del 28 e 29 novembre 2007, e, tenuto anche conto dell'incidenza dell'astensione sull'erogazione del servizio pubblico essenziale nonché del grave pregiudizio arrecato ai diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini utenti del servizio,

#### DELIBERA

l'applicazione, ai sensi dell'art. 4, comma 4 della legge 146/1990, come modificata dalla legge n.83/2000, della sanzione amministrativa pecuniaria di e 24.000,00 (ventiquattromila/00) a carico della Cooperativa

Radiotaxi 3570 a r.l. in persona del legale rappresentante pro-tempore, nonché della sanzione amministrativa pecuniaria di € 24.000,00 (ventiquattromila/00) a carico della Cooperativa Pronto Taxi 6645 a r.l. in persona del legale rappresentante pro-tempore;

#### INVITA

la Direzione Provinciale del Lavoro di Roma – Sezione Ispettorato del Lavoro, ad adottare, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge 146/1990, apposita ordinanza-ingiunzione in esecuzione della presente deliberazione; a trasmettere alla Commissione di Garanzia l'ordinanza-ingiunzione adottata, nonché a comunicarne l'avvenuta esecuzione ai sensi dell'art. 4, comma 4-*quater*, della citata legge;

#### AVVERTE

che avverso la presente delibera è ammesso ricorso al Tribunale di Roma in funzione di Giudice del Lavoro, ai sensi dell'art.

20 *bis* della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nell'ordinario termine di prescrizione;

#### DISPONE

la notifica della presente delibera alla Cooperativa Radiotaxi 3570 a r.l. in persona del legale rappresentante pro-tempore, alla Cooperativa Pronto Taxi 6645 a r.l. in persona del legale rappresentanti pro-tempore, nonché all'ADOC, in persona del Presidente - legale rappresentante pro-tempore, e alla Direzione Provinciale del Lavoro di Roma – Sezione Ispettorato del Lavoro;

#### DISPONE ALTRESÌ

la trasmissione della presente delibera al Sindaco del Comune di Roma, al Questore di Roma, al Prefetto di Roma, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.13, lettera n), della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000.

**Delibera n. 08/402 del 30 luglio 2008. Orientamento di carattere generale in tema di efficacia nel tempo delle procedure di raffreddamento e conciliazione in mancanza della proclamazione di una prima azione di sciopero.**

## LA COMMISSIONE

adotta all'unanimità la seguente delibera di indirizzo

### PREMESSO

1) che, con delibera n. 00/226 del 12 ottobre 2000, questa Commissione ha già disposto nel senso che l'esenzione dal preventivo esperimento delle procedure possa essere ammessa nel caso in cui nell'ambito della stessa vertenza venga proclamato uno sciopero a breve distanza di tempo dal primo (e sempre che non si siano verificate modificazioni nelle posizioni delle parti o dei termini del conflitto); non invece nel caso in cui la proclamazione di un nuovo sciopero "risulti separata dall'effettuazione dello sciopero precedente da un più ampio lasso di tempo";

2) che, con delibera n. 03/35 del 20 febbraio 2003, così come integrata dalla delibera 03/116 del 17 luglio 2003, si è ritenuto opportuno predeterminare in linea generale il periodo per il quale "ai fini della proclamazione di uno sciopero, ha efficacia, nei settori in cui manchino previsioni specifiche", il preventivo esperimento delle diverse fasi della procedura di raffreddamento e di conciliazione e pertanto si è espresso l'avviso che "nei predetti codici e regolamentazioni provvisorie il periodo entro il quale ai fini della proclamazione di una nuova azione di sciopero, nell'ambito della stessa vertenza la procedura di raffreddamento e di conciliazione può non essere riattivata si intende fissato in 90 giorni dalla conclusione della precedente procedura, o dalla scadenza del termine entro il quale la medesima doveva essere portata a compimento";

3) che siffatta delibera non disciplinava espressamente la questione dell'efficacia nel tempo delle procedure di raffreddamento

e conciliazione in mancanza della proclamazione di una prima azione di sciopero;

4) che a ciò si è provveduto con delibera del 30 settembre 2004 con la quale la Commissione ha assunto l'orientamento per cui "l'efficacia nel tempo delle procedure di raffreddamento e conciliazione riguarda sia la prima che le successive proclamazioni di sciopero nell'ambito della stessa vertenza";

5) che occorre formulare un orientamento per i casi in cui, nelle discipline di settore, la previsione del periodo di efficacia delle procedure concerne solo le azioni di sciopero successive al primo nell'ambito della stessa vertenza;

6) che tale in particolare è il caso dei seguenti Accordi e Codici di autoregolamentazione:

a) Accordo del 25 settembre 2001 riguardante l'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa (art. 5: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

b) Accordo del 26 settembre 2001 riguardante l'area della dirigenza medica e veterinaria (art.5: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

c) Accordo del 20 settembre 2001 riguardante il personale del comparto del servizio sanitario nazionale (art. 5: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

d) Codice di autoregolamentazione nel settore della medicina generale (art. 5: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

e) Accordo del 22 novembre 2001 riguardante il personale tecnico e amministrativo RAI (art.3.b: 45 giorni liberi dall'effettuazione del primo sciopero);

f) Accordo del 19 settembre 2002 riguardante il personale non dirigente Comparto Regioni e Autonomie Locali (art.7: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

g) Accordo del 7 maggio 2002 riguardante l'area dirigenziale Comparto Regioni e

Autonomie Locali (art.7: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

h) Accordo del 13 marzo 2002 riguardante il personale non dirigente del Comparto Enti Pubblici non economici (art.5: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

i) Accordo nazionale dell'8 marzo 2005, riguardante il comparto Ministeri (art. 5, comma 11: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero);

l) Accordo nazionale del 7 novembre 2002, riguardante il personale delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ex IACP) (art. 4, comma 11: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, tra l'effettuazione o la revoca del precedente sciopero e la proclamazione del successivo);

m) Accordo nazionale del 16 luglio 2003, riguardante il personale dell'Enea (art. 5, comma 11: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero);

n) Accordo nazionale del 23 febbraio 2005, riguardante le strutture associative appartenenti all'unitaria struttura associativa ANFFAS ONLUS (art. 5, comma 10: 120 giorni, esclusi i periodi di franchigia, dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero);

o) Accordo del 24 novembre 2003, riguardante la LUISS – Libera Università degli studi Guido Carli (art. 2: 90 giorni dalla conclusione della prima azione di sciopero);

7) che analoghe previsioni sono contenute nelle seguenti Regolamentazioni provvisorie:

a) Regolamentazione provvisoria del 16 luglio 2001 riguardante il settore del trasporto aereo (art.32: 45 giorni liberi dall'effettuazione del primo sciopero);

b) Regolamentazione provvisoria del 29 ottobre 2004, riguardante il settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario (art. 11: 90 giorni dall'effettuazione della precedente azione di sciopero, esclusi i periodi di franchigia);

c) Regolamentazione provvisoria del 19 luglio 2006, riguardante il settore della vigilanza privata (art. 3: la procedura non deve

essere reiterata nell'ambito della medesima vertenza per un periodo di 120 giorni dalla effettuazione o dalla revoca del primo sciopero);

## RILEVATO

1) che la mancata previsione, in molte discipline di settore, del termine di efficacia delle procedure di raffreddamento e conciliazione in relazione alla proclamazione del primo sciopero è giustificata dal fatto che, di norma, la proclamazione sindacale dello sciopero è tempestiva, cioè effettuata immediatamente a ridosso dell'espletamento delle procedure;

2) che, ciononostante, a fronte delle incertezze emerse nella prassi, è opportuno formulare un orientamento di carattere generale in relazione alle ipotesi in cui quanto sopra evidenziato non avvenga;

3) che appare congruo e coerente con gli orientamenti già espressi dalla Commissione fissare il termine in questione in 90 giorni;

## ESPRIME IL SEGUENTE AVVISO

a) nei settori in cui manchino previsioni specifiche in ordine alla "efficacia" nel tempo delle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di proclamazione del primo sciopero, il periodo in questione è fissato in 90 giorni dalla conclusione della procedura o dalla scadenza del termine entro il quale la medesima doveva essere portata a compimento;

b) per le azioni di sciopero successive alla prima si applicheranno le specifiche previsioni contenute nelle regolamentazioni di settore ovvero, per i settori in cui manchino tali previsioni, quanto disposto con delibera n. 03/35 del 20 febbraio 2003, così come integrata dalla delibera 03/116 del 17 luglio 2003;

## DISPONE

la trasmissione della presente delibera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione sul sito internet della Commissione.

**Croce Rossa Italiana / OO.SS.. Protocollo d'intesa del 19 Dicembre 2007 per la definizione dei servizi minimi essenziali e dei contingenti del personale da esonerare in caso di sciopero.**

Il giorno 19 Dicembre 2007, presso i locali della Croce Rossa, Italiana Comitato Centrale, la delegazione trattante di parte pubblica, come individuata dalla delibera del cdn n. 20/2006 e le OO.SS. rappresentative in quanto ammesse alle trattative nazionali ai sensi dell'art. 43 del dlgs 165/2001

**VISTA**

la legge n. 146/90 così come modificata ed integrata dalla legge 83/2000 in materia di servizi minimi essenziali in caso di sciopero;

**VISTO**

l'accordo sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero per il personale del comparto degli enti pubblici non economici del 13/3/2002 ed in particolare l'art. 3, comma 1;

**VISTO**

altresì l'art.4, co. 1, lettera A) del CCNL 2002-2005 dell'area VI della Dirigenza;

**RITENUTO**

di dover procedere a definire criteri e modalità da seguire per la individuazione delle categorie e profili professionali addetti ai servizi minimi essenziali per la determinazione dei contingenti di personale da esonerare in caso di sciopero; nonché di dover procedere ad individuare le posizioni dirigenziali i cui titolari devono essere esonerati dallo sciopero;

sottoscrivono il seguente protocollo d'intesa che, assieme agli accordi decentrati di

cui al successivo art. 4, comma 2, formerà oggetto di apposito regolamento.

**ART. 1**

**Campo di applicazione e durata**

Il presente protocollo d'intesa si applica in caso di sciopero a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato in servizio presso la Croce Rossa Italiana e conserva efficacia sino a diversa definizione che si rendesse necessaria.

**ART. 2**

**Preavviso e modalità di effettuazione degli scioperi**

Le strutture e le rappresentanze sindacali che proclamano azioni di sciopero relative a vertenze con la sola Croce Rossa Italiana che coinvolgono i servizi essenziali di cui al successivo art. 3 sono tenute a darne comunicazione con un preavviso di almeno 10 giorni all'Ente presso la sede del Comitato Centrale o, in caso di vertenze a livello di struttura territoriale decentrata, presso la sede CRI a livello regionale interessata;

**ART. 3**

**Servizi pubblici essenziali**

In ottemperanza alla legge n. 146/1990 ed al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali anche in regime convenzionale di cui all'art. 2, comma 1, dell'accordo del 13/3/2002, sono individuate come prestazioni indispensabili della Croce Rossa Italiana le seguenti attività:

- 1) Servizio di pronto soccorso e trasporto infermi;
- 2) attività di protezione civile;
- 3) assistenza agli ospiti dei centri di riabilitazione;
- 4) assistenza ai soggetti ospiti nel CPT e CPA;
- 5) attività di erogazione stipendi limitatamente alle giornate di erogazione degli assegni;
- 6) servizio di portineria per garantire l'accesso per l'erogazione dei servizi di cui ai punti precedenti

## ART. 4

## Criteri per l'individuazione dei contingenti

I lavoratori che dovranno garantire l'erogazione dei servizi minimi essenziali, esonerati quindi dallo sciopero, sono individuati, ove possibile, secondo l'ordine alfabetico, ed in base a principi di rotazione nell'ambito del personale che normalmente effettua tali servizi ed inquadrato giuridicamente nel profilo professionale che prevede l'espletamento delle prestazioni ritenute indispensabili fatta salva la possibilità che in casi eccezionali si ricorra ad altro personale diversamente inquadrato, purché dotato delle competenze necessarie.

La quantificazione dei contingenti di personale, suddivisi per area e profilo, è definita, entro 15 gg dalla sottoscrizione del presente protocollo, dalla contrattazione decentrata a livello di struttura periferica sede di RSU nel cui ambito siano attivi i servizi di cui all'art. 3, anche in regime di convenzione. Detti contingenti non potranno comunque essere inferiori al 50% del personale normalmente impiegato.

In ogni caso, per le prestazioni indispensabili di cui al punto 1) dell'art. 3, va mantenuto in servizio il personale delle diverse categorie e profili normalmente impiegato durante il turno in cui viene effettuato lo sciopero.

## ART. 5

## Modalità di individuazione del personale da esonerare

I nominativi del personale che deve garantire i servizi essenziali sono individuati dai responsabili delle Unità C.R.I. interessate con apposito ordine di servizio idoneamente pubblicizzato; la comunicazione scritta agli interessati, e per conoscenza alle OO.SS. deve comunque essere effettuata almeno 5 giorni prima della data dello sciopero stesso; detti termini si intendono perentori solo ove le organizzazioni sindacali abbiano fatto pervenire il preavviso nei termini di cui all'art. 2. Per il Comitato Centrale la procedura è demandata al Dirigente del servizio 12° gestione risorse umane e formazione.

Il personale così individuato ha diritto di esprimere (tramite fax o e-mail) entro 24 ore dall'avvenuta comunicazione la volontà di aderire allo sciopero chiedendo la conseguente so-

stituzione; la richiesta potrà essere accolta solo nel caso in cui la sostituzione sia possibile.

È fatta salva la possibilità che lavoratori di uno stesso servizio, con uguale qualificazione professionale, possano accordarsi tra loro per provvedere alla sostituzione dandone formale comunicazione

Resta inteso che ove l'Ente non, sia nelle condizioni di provvedere alla sostituzione è, fatto divieto al lavoratore individuato *di* aderire allo sciopero; in difetto l'Ente potrà procedere disciplinarmente.

## ART. 6

## personale dirigenziale

Ai sensi dell'art. 4, co.1, lettera A) del CCNL 2002-2005 dell'area VI della Dirigenza sono altresì esonerati dallo sciopero i Direttori Regionali e di Area Metropolitana da cui dipendono funzionalmente servizi ritenuti essenziali ai sensi dell'art. 3, nn. 1, 2, 3 e 4. Per il Comitato Centrale è esonerato il Dirigente del Servizio 2 Interventi di Emergenza.

## ART. 7

## disposizioni transitorie e di rinvio

Per tutto quanto non espressamente previsto si rinvia alla legge n. 146/90 così come modificata dalla legge n. 83/2000 e all'accordo nazionale sui servizi pubblici essenziali per il personale del comparto EPNE del 13/3/2002.

Nelle more della definizione dei regolamenti di servizio, le parti assicurano comunque i servizi minimi essenziali.

Il presente protocollo con allegate le schede dei contingenti individuati ai sensi dell'art. 4, comma 2, sarà inviato alla Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi pubblici essenziali come previsto dall'art. 2, comma 4, Legge 146/90.

Per le Organizzazioni Sindacali  
CGIL FP (firmato) (firmato)  
CISL FP/SINADI CRI (firmato)  
UIL PA (firmato)  
CSA DI CISAL FIALP (firmato)  
RDB PI (non firmato)

Per l'Amministrazione

**Delibera n. 08/403 del 30 luglio 2008 di valutazione del protocollo di intesa Croce Rossa italiana/OO.SS.**

LA COMMISSIONE

su proposta del Commissario Prof.ssa Mariella Magnani, delegato per il settore

PREMESSO

1. che l'Accordo stipulato in data 13 marzo 2002 dall'ARAN e dalle Confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CSA di CISAL/FIALP con le organizzazioni sindacali CGIL/FP, CISL/FPS, UIL/PA e CISAL (valutato idoneo dalla Commissione con deliberazione n. 02/115 e pubblicato in G.U. n. 186 del 9 agosto 2002) applicato agli Enti Pubblici Non Economici non disciplina in maniera specifica lo sciopero del personale della Croce Rossa Italiana, che ha tra i compiti istituzionali la tutela di diritti fondamentali dei cittadini quale quello relativo alla salute;

2. che, in particolare, il predetto Accordo non individua in maniera adeguata i servizi essenziali e le prestazioni indispensabili che devono essere garantiti in caso di sciopero del personale di cui sopra;

3. che, per tale motivo, questa Commissione ha sollecitato le parti stipulanti l'Accordo succitato ad adottare una specifica disciplina applicabile in caso di sciopero del personale della Croce Rossa Italiana;

4. che, in data 6 giugno 2008, la Croce Rossa Italiana ha trasmesso a questa Commissione il Protocollo di intesa stipulato in data 19 dicembre 2007 tra la stessa Croce Rossa e le Segreterie Nazionali di CGIL FP, CISL FP – SINADI CRI, UIL PA e CSA DI CISAL FIALP (atto pervenuto in data 13 giugno 2008);

5. che, in data 20 giugno 2008, la Commissione ha inviato il testo del suddetto Protocollo di intesa alle Associazioni degli utenti, al fine di acquisirne il relativo parere ai sensi dell'art. 13 lett. a) della legge 12 giugno 1990 n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83;

6. che sul Protocollo in questione non sono pervenute osservazioni da parte di alcuna delle Associazioni degli utenti destinatarie dello stesso;

CONSIDERATO

1. che l'Accordo in oggetto disciplina adeguatamente, all'art. 2, l'obbligo di preavviso in caso di azioni di sciopero che coinvolgano i servizi essenziali, così come individuati al successivo art. 3, prevedendone la comunicazione nel termine di 10 giorni all'ente presso la sede del comitato centrale o, in caso di vertenze a livello di struttura territoriale decentrata, presso la sede regionale CRI interessata dalla vertenza;

2. che, egualmente adeguata, al fine di assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati, è l'individuazione quali servizi essenziali delle attività indicate nell'art. 3, così come dei criteri per la determinazione dei contingenti dei lavoratori che dovranno garantire le prestazioni indispensabili (art. 4) nonché delle modalità di individuazione del personale da esonerare (art. 5);

3. che, sebbene si rinvii, per la quantificazione dei contingenti di personale che dovranno garantire le prestazioni indispensabili, alla contrattazione decentrata, le parti si impegnano espressamente ad assicurare, nelle more, i servizi minimi essenziali (art. 7) e comunque prevedono che "detti contingenti non potranno ... essere inferiori al 50% del personale normalmente impiegato" (art. 4);

4. che, ai sensi dell'art. 7 del Protocollo, per tutto quanto non espressamente ivi previsto si rinvia alla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni ed al citato Accordo nazionale sui servizi pubblici essenziali per il personale del comparto Enti Pubblici Non Economici del 13 marzo 2002 e che ciò concerne, in particolare, sia la previsione relativa alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, sia l'intervallo tra azioni di sciopero;

VALUTA IDONEO

il Protocollo di intesa sottoscritto in data 19 dicembre 2007 tra Croce Rossa Italiana e CGIL FP, CISL FP – SINADI CRI, UIL PA e CSA DI CISAL FIALP;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera alla Croce Rossa Italiana ed alle OO.SS. CGIL FP,

CISL FP – SINADI CRI, UIL PA e CSA DI CISAL FIALP, la trasmissione, ai sensi dell'art. 13, lett. n), legge n. 146/1990 e successive modificazioni, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché l'inserimento sul sito internet della Commissione.

DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della presente delibera e del protocollo di intesa sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

**Delibera n. 08/421 del 4 settembre 2008. Orientamento in materia di ripetizione delle procedure di raffreddamento e conciliazione a seguito di ordinanza di precettazione.**

#### LA COMMISSIONE DELIBERA

in caso di differimento dello sciopero – a seguito di ordinanza di precettazione ex art. 8 L. n. 146/1990 e successive modificazioni - ad una data in relazione alla quale risulta superato il periodo di validità delle procedure di raffreddamento e conciliazione, la procedura non dovrà essere ripetuta solo nel caso in cui lo sciopero differito possa considerarsi legittimo - vale a dire senza che la sua proclamazione violi la disciplina legale o contrattuale del settore di riferimento – e la fissazione della nuova data di effettuazione sia contestuale alla revoca.

#### DISPONE

la pubblicazione della presente delibera sul sito internet della Commissione.

**Delibera n.08/606 del 20 novembre 2008. Orientamento in materia di ripetizione delle procedure di raffreddamento e conciliazione a seguito di invito proveniente dall'Autorità precettante.**

#### LA COMMISSIONE

in caso di differimento dello sciopero, a seguito di invito proveniente dall'Autorità ex art. 8 L.n.146/1990 e successive modificazioni, ad una data in relazione alla quale risulti superato il periodo di validità delle procedure di raffreddamento e conciliazione, la procedura potrà non essere ripetuta, a condizione che lo sciopero differito possa considerarsi legittimo – vale a dire senza che la sua proclamazione violi la disciplina legale o contrattuale del settore di riferimento – e la fissazione della nuova data di effettuazione sia contestuale alla revoca.

Si dispone la pubblicazione della presente delibera sul sito internet della Commissione.

**Delibera n. 08/667 del 4 dicembre 2008. Orientamento in materia di partecipazione alle procedure di raffreddamento e conciliazione relative a vertenze nazionali per le associazioni datoriali di categoria.**

## LA COMMISSIONE

### VISTE

le note del 5 e 8 agosto 2008 con le quali l'Associazione Assotelecomunicazioni, premesso di non essere destinataria degli obblighi relativi alle procedure di raffreddamento e conciliazione della regolamentazione provvisoria del settore delle telecomunicazioni, ha comunicato la mancata partecipazione alla convocazione, presso il Ministero del Lavoro, per l'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione richiesto dalle OO.SS. nell'ambito della vertenza nazionale riguardante "tutte le imprese del settore delle telecomunicazioni esercenti servizi di call center";

### CONSIDERATO

che alcuni settori - caratterizzati dalla presenza sul territorio nazionale di un elevato numero di imprese che erogano il servizio pubblico – richiedono necessariamente, in sede di esperimento delle procedure preventive alla proclamazione di uno sciopero, l'intervento di un'associazione che le rappresenti;

che alcuni accordi stipulati ai sensi dell'art. 2 comma 2 della legge 146/1990 e successive modifiche prevedono l'adempimento da parte delle associazioni di datori di lavoro di importanti obblighi per l'esperimento delle procedure preventive alla proclamazione dello sciopero e per la comunicazione della proclamazione di sciopero alle singole aziende;

che la Commissione, in sede di valutazione di idoneità dei suddetti accordi e di emanazione delle regolamentazioni provvisorie ai sensi dell'art. 13 lett. a) della legge 146/1990 e successive modifiche, ha costantemente ritenuto la legittimazione delle Associazioni datoriali di categoria, soprattutto nei casi in cui appare difficile l'individuazione di tutte le imprese coinvolte nella vertenza;

### DELIBERA

che in occasione della richiesta da parte delle organizzazioni sindacali di procedure di raffreddamento e conciliazione relative a vertenze nazionali (o ultraziendali) devono ritenersi legittimate a partecipare anche le associazioni di categoria datoriali, con la conseguenza che in caso di mancata partecipazione si riterranno comunque espletate le procedure in questione

### DISPONE

la trasmissione della presente delibera alle Confederazioni sindacali, alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni datoriali nazionali, e, per opportuna conoscenza, al Ministro dell'Interno, al Ministro dello Sviluppo Economico, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, nonchè, ai sensi dell'art. 13, lettera n), legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, al Presidente della Camera, al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Dipartimento della Funzione pubblica.

### DISPONE

altresì, la pubblicazione sul sito internet della Commissione.

## MASSIMARIO

a cura di Giovanni Pino

## Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali

**Deliberazione n. 08/233, del 8 maggio 2008, Pres. Martone, Est. Tiraboschi.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore Igiene Ambientale – Euroservizi S.r.l. Bari / Rdb – stato di agitazione a far data del 17 dicembre 2007 con garanzia dei servizi minimi a seguito del ritardo nel pagamento della retribuzione – mancata comunicazione formale dell'astensione da parte delle OO.SS. – mancata osservanza degli obblighi di preavviso, durata e garanzia delle prestazioni indispensabili – illegittimità – situazione rientrata a seguito dell'avvenuto pagamento della mensilità – esiguo numero di lavoratori partecipanti all'agitazione con garanzia delle prestazioni indispensabili – rilevanza – cause di insorgenza del conflitto ai fini della valutazione – rilevanza – presupposti per una valutazione negativa nel caso di specie – insussistenza – fattispecie (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività del 1° marzo 2001, valutato idoneo con delibera della Commissione di garanzia n. 01/31 del 19 aprile 2001)**

*Nel campo d'applicazione della L.n.146/1990 e successive modificazioni, l'astensione dal lavoro deve essere formalmente comunicata dal soggetto proclamante al datore di lavoro, con il rispetto delle regole legali e della disciplina di settore.*

*Le circostanze concrete, date dall'astensione di pochi lavoratori e del rispetto delle prestazioni indispensabili nonché il ritardo nel pagamento delle retribuzioni che costituisce la causa di insorgenza del conflitto, rappresentano, tuttavia, elementi di cui la Commissione deve tenere conto, ai fini della valutazione del comportamento.*

*Nel caso di specie possono ritenersi insussistenti i presupposti per una valutazione negativa dei soggetti di cui sopra, attesa la gravità della causa del conflitto, consistente nella mancata retribuzione di dicembre e della tredicesima mensilità, e atteso altresì che in occasione dell'agitazione, il numero esiguo di lavoratori che vi hanno partecipato ha, comunque, garantito l'effettuazione delle prestazioni.*

## Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali

**Deliberazione n. 08/235, del 15 maggio 2008, Pres. Martone, Est. Tiraboschi.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore Igiene Ambientale – Fincoop Palermo / Fenasalc Cisl – sciopero per turni dei lavoratori addetti alle pulizie operanti presso gli Uffici Postali di Palermo 31 ottobre 2 e 5 novembre 2007, 7 gennaio 2008 – mancata osservanza degli obblighi di preavviso, durata, garanzia delle prestazioni indispensabili**

**e divieto di proclamazione plurima – illegittimità – richiesta della Commissione alle parti di informazioni circa l’effettuazione dello sciopero – precisazioni sull’astensione fornite dalla O.S. – mancato riscontro della richiesta della Commissione da parte dell’azienda – violazione dell’obbligo di fornire alla Commissione le informazioni di cui all’art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990 e succ. modd. – illegittimità – presupposti per la valutazione negativa del comportamento aziendale – sussistenza – fattispecie** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Accordo nazionale di regolamentazione dell’esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività del 1° marzo 2001, valutato idoneo con delibera della Commissione di garanzia n. 01/31 del 19 aprile 2001)

*A seguito della comunicazione di uno sciopero (nel caso di specie da parte dell’azienda) sussiste l’obbligo per le parti di fornire alla Commissione che ne faccia richiesta, ai sensi dell’art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990 e succ. modd., le informazioni relative agli scioperi e alle cause di insorgenza del conflitto.*

*Deve ritenersi illegittimo il comportamento dell’azienda che, a seguito di richiesta della Commissione, non fornisce le richieste informazioni circa l’effettuazione e la revoca della proclamazione di sciopero, nonché circa le cause di insorgenza del conflitto.*

## **Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/248 del 22 maggio 2008 Pres. Martone, Est.Lippolis**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore del servizio postale – Poste Italiane S.p.A / Cobas pt-Cub – astensione dalle prestazioni straordinarie e/o accessorie del settore recapito per il periodo dal 28 gennaio al 27 febbraio 2008 – mancata effettuazione della procedura di conciliazione presso il Ministero del Lavoro per impossibilità dell’organizzazione sindacale di presenziare alla stessa – ulteriori richieste da parte dell’organizzazione sindacale di espletamento della procedura – mancato accoglimento da parte del Ministero del Lavoro – proclamazione dello sciopero decorso il tempo stabilito per dar corso alla richiesta di espletamento della procedura – legittimità – presupposti per una valutazione negativa – insussistenza – fattispecie.** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; CCNL 11 luglio 2003; Delibera n.02/37 del 7 marzo 2002; Delibera n.01/115 dell’11 ottobre 2001; delibera 02/37 del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2002; Delibera n.00/174 del ... 2000)

*Come stabilito con delibera della Commissione di Garanzia n. 00/174 la procedura di conciliazione in sede amministrativa deve avvenire entro il termine di cinque giorni dalla richiesta e che trascorso inutilmente tale termine, posto a tutela del soggetto che intende proclamare l’astensione le procedure devono intendersi espletate non potendosi ipotizzare una dilazione eccessiva o a tempo indeterminato dello sciopero a causa dell’inerzia o del ritardo dell’autorità competente.*

*Nella fattispecie, in caso di impossibilità per l'O.S. a partecipare all'incontro presso il Ministero del Lavoro, giustificata da un legittimo impedimento, la contestuale domanda di posticipare detto incontro può essere considerata una nuova richiesta di convocazione, in assenza di riscontro della quale entro i cinque giorni lavorativi (Delibera n. 00/174), l'O.S. potrà legittimamente procedere alla proclamazione dello sciopero.*

## **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/304, del 19 giugno 2008, Pres. Martone, Est. Tiraboschi.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore Igiene Ambientale – Sicula-Ciclat Corleone (San Cataldo) (CL)/FP Cgil – sciopero del 19 dicembre 2007 con garanzia dei servizi minimi a seguito del ritardo nel pagamento della retribuzione – mancata comunicazione formale dell'astensione da parte dell'O.S. – mancata osservanza degli obblighi di preavviso, durata e garanzia delle prestazioni indispensabili – illegittimità – insussistenza di elementi per ricondurre la proclamazione dello sciopero alla O.S. – iniziativa individuale di alcuni lavoratori che non hanno prestato l'attività – responsabilità individuale – sussistenza – difficoltà dell'azienda a fornire l'elenco dei lavoratori che hanno dato luogo all'astensione – rilevanza – assenza di pregiudizio ai diritti dell'utenza data l'esigua partecipazione all'astensione – rilevanza – presupposti per una valutazione negativa nel caso di specie – insussistenza – fattispecie (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività del 1° marzo 2001, valutato idoneo con delibera della Commissione di garanzia n. 01/31 del 19 aprile 2001)**

*L'astensione posta in essere in dispregio delle regole previste dalla L.n.146/1990 e succ. modd., anche se non attribuibile ad una precisa O.S. o RR.SS.AA, configura comunque la responsabilità, dei lavoratori che partecipano allo sciopero, ai sensi dell'art.4 comma 1 legge n. 146/1990 e successive modifiche, dei lavoratori partecipanti.*

*Nel caso di specie possono ritenersi insussistenti i presupposti per una valutazione negativa dei soggetti di cui sopra, attesa l'oggettiva difficoltà dell'azienda a fornire l'elenco dei lavoratori che hanno effettuato lo sciopero, nonché la circostanza che detto sciopero non ha causato un concreto pregiudizio ai diritti dell'utenza, attesa l'esigua partecipazione allo stesso.*

## **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/333, 3 luglio 2008, Pres. Martone, Est. Di Cagno.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – settore Trasporto pubblico – Servizio Taxi – Comune di Roma / Società Cooperative Radiotaxi 3570 e Pronto Taxi 6645 – improv-**

**visa sospensione del servizio di Taxi nella città di Roma del 28 e 29 novembre 2007 – concentrazione di auto taxi per assemblea nel centro storico con blocco del traffico cittadino con pregiudizio del diritto alla mobilità per i cittadini – violazione dell’obbligo di preavviso, della garanzia delle prestazioni indispensabili, dell’indicazione delle motivazioni della durata massima dell’astensione – illegittimità – accertata responsabilità in istruttoria delle Società Cooperative Radiotaxi 3570 e Pronto Taxi 6645 – presupposti per una valutazione negativa – sussistenza – fattispecie** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del settore del servizio taxi, adottata dalla Commissione con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11 e pubblicata in G.U. n. 54 del 5 marzo 2002)

*La disciplina del settore Taxi impone l’obbligo ai soggetti proclamanti di comunicare l’astensione dal servizio taxi, nonché le modalità di astensione delle stesse, al sindaco od ai sindaci del o dei comuni interessati con almeno dieci giorni di anticipo e con la salvaguardia dei servizi minimi stabiliti nella disciplina di settore.*

*Nel caso di specie deve valutarsi negativamente il comportamento delle società cooperative Taxi (Radiotaxi 3570 e Pronto Taxi 6645) che, come accertato in istruttoria, hanno posto in essere un’astensione dal servizio nella Città di Roma, attuata tra l’altro attraverso la convocazione di un concentramento delle auto taxi nel centro cittadino, senza la garanzia delle prestazioni indispensabili come individuate nella Regolamentazione di settore, con conseguente grave violazione dei diritti degli utenti del servizio e del diritto alla mobilità dei cittadini, anche in considerazione del loro carattere improvviso, diffuso e reiterato.*

## **Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/370, 17 luglio 2008, Pres. Martone, Est. Baldassarri.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore del trasporto aereo – Servizio di Assistenza al volo ENAV ACC Roma / RR.SS.AA. FILT CGIL, FIT CISL UILT UIL, CISAL AV – sciopero del 21 giugno 2008 – differimento dello sciopero ad altra data senza fornire adeguata motivazione – forma sleale di azione sindacale – revoca giustificata dal raggiungimento di un’intesa con l’azienda per il rinnovo del CCNL – rilevanza – presupposti per una valutazione negativa nel caso di specie – insussistenza – fattispecie.** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Delibera n.01/92 del 19 luglio 2001 Regolamentazione Provvisoria settore del trasporto aereo)

*Costituisce forma sleale di azione sindacale la revoca spontanea dello sciopero proclamato, dopo che è stata data informazione all’utenza ai sensi dell’art. 2, comma 6, della L. n. 146 /1990, e succ. modd., nonché dell’art. 6 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo secondo il quale 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. La revoca dello sciopero oltre il suddetto limite è consentita quando sia stato raggiunto un accordo fra*

*le parti, come nel caso di specie; ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di garanzia, o dell'autorità competente titolari del potere di ordinanza di cui all'art. 8 della legge*

## **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/371, 17 luglio 2008, Pres. Martone, Est. Frosini.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – settore del trasporto ferroviario settore cargo – Trenitalia S.p.a Regione Liguria / Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti-Uil, Orsa Ferrovie, Fast Ferrovie, Ugl – sciopero dell'8 e 9 maggio 2008 del personale Trenitalia Cargo della Regione Liguria – violazione della regola dell'intervallo oggettivo con sciopero nazionale del trasporto pubblico locale e del trasporto ferroviario del 9 maggio 2008 – violazione della regola dell'intervallo oggettivo – insussistenza attesa la diversità del servizio cargo dal servizio di trasporto passeggeri – presupposti per una valutazione negativa – insussistenza – fattispecie – fattispecie (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; deliberazione n. 04/333 del 6 maggio 2004; Accordo nazionale per il personale delle Ferrovie dello Stato del 23 novembre 1999, modificato dal successivo Accordo del 29 ottobre 2001; delibera n.3/40 del 6 marzo 2003; delibera n. 04/233 del 1° aprile 2004; delibera n. 06/581 del 25 ottobre 2006; delibera n.234/04 del 1° aprile 2004).**

*Avendo la Commissione, con delibera interpretativa n. 234 del 1° aprile 2004, ritenuto applicabili al servizio di trasporto Cargo solo gli istituti richiamati espressamente nell'art. 2, lett. a) dell'accordo del personale delle Ferrovie del 23 novembre 1999, tra i quali quello dell'"intervallo soggettivo tra scioperi", e non anche quello dell'"intervallo oggettivo", non devono ritenersi sussistenti i presupposti per la valutazione negativa delle OO.SS. che hanno proclamato uno sciopero del servizio cargo di Trenitalia Spa a ridosso di uno sciopero del servizio di trasporto passeggeri della stessa Trenitalia Spa, precedentemente proclamato da altri soggetti sindacali.*

## **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali**

**Deliberazione n. 08/538, 30 ottobre 2008, Pres. Martone, Est. Di Cagno.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – settore Trasporto pubblico – Servizio Noleggio Autobus con conducente – Air Pullman Noleggi di Varese – sospensione del servizio di trasporto passeggeri presso l'aeroporto di Malpensa per un'ora al giorno dal 17 agosto al 5 settembre 2008 – non riconducibilità dell'astensione ad organizzazioni sindacali – configurabilità di sciopero a scacchiera – insussistenza – fruizione arbitraria da parte di alcuni lavoratori della "pausa pranzo" – configurabilità – violazione della normativa contrattuale sanzionabile sul piano disciplinare da parte dell'azienda – sussistenza –**

**competenza della Commissione a valutare il comportamento dei lavoratori – insussistenza – fattispecie.** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Accordo nazionale settore Noleggio autobus con conducente del 22 marzo 1994; delibera n.72 l 12 maggio 1994)

*Pur essendo suscettibile di essere qualificata come “sciopero” qualunque astensione dal lavoro incidente sulla funzionalità di un servizio pubblico essenziale, indipendentemente dalle ragioni e dalle modalità, nel caso di specie, tenuto conto dei comportamenti tenuti dalle parti, non devono ritenersi sussistenti i presupposti per una valutazione negativa dei lavoratori che si sono astenuti dal servizio, atteso che l’astensione dal lavoro di un’ora giornaliera per ciascun lavoratore trova il suo fondamento nell’interpretazione di norme del contratto di lavoro, la cui correttezza o meno non può formare oggetto di valutazione da parte della Commissione. Ciò è, peraltro, deducibile dalla circostanza che la stessa azienda non abbia ritenuto di trovarsi in presenza di uno “sciopero”, nel momento in cui ha avviato, nei confronti dei suddetti lavoratori, procedimenti disciplinari per “assenza ingiustificata” che, in quanto tale, esprime un concetto ben diverso dall’esercizio del diritto di sciopero.*

## Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali

**Deliberazione n. 08/549, del 6 novembre 2008, Pres. Martone, Est. Tiraboschi.**

**Sciopero nei servizi pubblici essenziali – Settore Igiene Ambientale – Sicilia Ambiente, Comuni di Enna, Nicosia, Troina / comitato spontaneo di lavoratori – astensione continuativa dal servizio dal 15 al 23 febbraio 2008 – inosservanza delle disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e conciliazione, al preavviso, alla predeterminazione della durata e alla garanzia delle prestazioni indispensabili – illegittimità – insussistenza di elementi per attribuire la responsabilità dello sciopero alle organizzazioni sindacali – sanzione di cui all’art. 4, comma 2 e 4 bis, l. n. 146/1990 e succ.modd. – inapplicabilità – responsabilità individuale dei lavoratori che non hanno prestato l’attività – sussistenza - obbligo per l’azienda di apertura del procedimento disciplinare – sussistenza - fattispecie.** (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Accordo nazionale di regolamentazione dell’esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività del 1° marzo 2001, valutato idoneo con delibera della Commissione di garanzia n. 01/31 del 19 aprile 2001)

*L’illegittima astensione dal lavoro posta in essere senza il rispetto del termine legale di preavviso e delle prestazioni indispensabili, con grave danno per i cittadini utenti del servizio e realizzata spontaneamente dai singoli lavoratori, vale a dire senza che sia attribuibile ad una organizzazione sindacale (nel caso di specie FILT CGIL), o soggetto collettivo organizzatore anche come comitato spontaneo, configura la responsabilità, ai sensi dell’art.4 comma 1 legge n. 146/1990 e successive modifiche, dei lavoratori partecipanti, nei confronti dei quali l’azienda è tenuta ad aprire il relativo procedimento rivolto all’applicazione di sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell’infrazione.*

## Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali

Deliberazione n. 08/571, 13 novembre 2008, Pres. Martone, Est. Magnani

Sciopero nei servizi pubblici essenziali – settore degli Enti pubblici locali – Comune di Milano / Cgil, Cisl, Uil, Csa, Dicap – Assemblee del personale educativo dei Servizi all'infanzia, nei giorni: 30 giugno 2008, dal 1 al 4 luglio 2008 e 8, 11, 14, 16, 18, 21 e 28 luglio 2008 – assemblea convocata e svolta ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970 e dalla contrattazione collettiva – applicabilità della l.n.146/1990 e succ. modd. – insussistenza – assemblea pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970 e dalla contrattazione collettiva e svolta con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva – applicabilità della l.n.146/1990 e succ. modd. – sussistenza – assimilazione didattica svolta nei “centri estivi” ai “servizi concernenti l'istruzione pubblica” riconducibili nell'ambito dei servizi essenziali di cui alla legge n. 146 del 1990 – sussistenza – obbligo di garantire le prestazioni indispensabili – sussistenza – inosservanza della disciplina legale e contrattuale – illegittimità – fattispecie (Legge 12 giugno 1990, n.146, “Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge”; Legge 11 aprile 2000, n.83 “Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati”; Accordo Collettivo Nazionale comparto Regioni e Autonomie Locali del 19 settembre 2002; Delibera n. 02/181 del 25 settembre 2002, Delibera n. 04/212 del 1 aprile 2004; legge 20 maggio 1970 n.300)

*Fermo restando, comunque, l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili e l'erogazione dei servizi minimi, da orientamento costante della Commissione, non deve ritenersi soggetta agli obblighi previsti dalla l.n.146/1990 come modificata dalla l.n.83/2000, l'assemblea del personale nel settore dei servizi pubblici essenziali, convocata ai sensi dell'art.20 l.n.300/1970 e svolta in conformità a quanto predisposto in materia dalla contrattazione collettiva. È invece da considerarsi alla stregua di un'astensione dal lavoro – e come tale soggetta a quanto previsto dalla legge 146/1990 e successive modifiche – ogni assemblea che, pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970, si svolga con modalità differenti da quelle stabilite per tale istituto dalla contrattazione collettiva.*

*Nel caso di specie non si può ritenere che l'attività dei centri estivi, sebbene non ricompresa nel “calendario scolastico” e offerta dal Comune a fronte del pagamento di una distinta retta, una volta allestita dal Comune, non rientri nel campo di applicazione della l. n. 146 del 1990 e, pertanto, possa essere interrotta senza preavviso e garanzie delle prestazioni indispensabili*

## Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali

Deliberazione n. 08/612, 20 novembre 2008, Pres. Martone, Est. Tufarelli.

Sciopero nei servizi pubblici essenziali – settore Trasporto pubblico locale – Ferrovie della Calabria Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria / Fast Confasal – mancata effettuazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione – illegittimità – obbligo per l'azienda di convocare l'O.S. indipendentemente dalla sottoscrizione da parte di questa di contratti collettivi – sussistenza – rifiuto dell'O.S. della convocazione tardiva da parte

**dell'azienda – proclamazione ed attuazione dello sciopero – illegittimità – insussistenza – dichiarata disponibilità da parte dell'azienda a convocare per il futuro l'O.S. – rilevanza – archiviazione, per il caso di specie, del procedimento di valutazione – fattispecie.** (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale; delibera n.. 02/13 del 31 gennaio 2002; delibera n. 04/624 del 18 novembre 2004).

*L'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione prima della proclamazione dello sciopero rileva come un obbligo per entrambe le parti, indipendentemente dalla sottoscrizione da parte dell'O.S. richiedente di contratti collettivi nazionali e aziendali.*

*Nel caso di specie, può procedersi all'archiviazione del procedimento di valutazione dal momento che la mancata convocazione da parte dell'azienda, dell'O.S. non ha compromesso alla stessa la possibilità di proclamare e attuare lo sciopero e attesa, altresì, la disponibilità dichiarata dall'azienda ad aprire sin d'ora un confronto con l'O.S. in questione.*

## Partecipazione e conflitto nell'esperienza francese del settore trasporti: la legislazione del 2007-2008.

di Edoardo Ales\*

### I. L'iter legislativo.

Frutto tardivo del Rapporto Mandelkern presentato il 14 luglio 2004 dall'omonima Commissione istituita dall'allora ministro dei trasporti de Robien, la legge n. 2007-1224 del 21 agosto 2007 ne riprende, in larga parte, i contenuti e le raccomandazioni, ponendosi come obiettivo lo "sviluppo del dialogo sociale e la garanzia della continuità del servizio nel trasporto terrestre di persone".

Essa costituisce l'esito (fortemente voluto dal Presidente Sarkozy) di un fulmineo percorso parlamentare, iniziato con la deliberazione, in Consiglio dei ministri, del progetto di legge presentato dal ministro del lavoro Bertrand il 4 luglio 2007, e conclusosi, il 16 agosto dello stesso anno, con la pronuncia, preventiva, di costituzionalità originata dal ricorso di sessanta deputati e altrettanti senatori dell'opposizione; ricorso giudicato infondato dal *Conseil Constitutionnel*. Nel mezzo, un dibattito parlamentare ridotto al minimo dalla dichiarazione d'urgenza del provvedimento da parte del governo e dalla costituzione, per ciascun ramo del parlamento, di una Commissione speciale sul *service minimum*, rispettivamente, dal nome dei relativi relatori, *Proccaccia* per il Senato, *Kossowski* per l'Assemblea nazionale. La celerità dell'iter non ha tuttavia impedito una doppia lettura in Senato, a seguito degli emendamenti introdotti dall'Assemblea Nazionale.

Tre, nelle intenzioni del Governo, le direttrici sulle quali la disposizione si muove: a) fissare le condizioni alle quali ciascuna impresa di trasporto deve negoziare e concludere, entro il 1 gennaio 2008, con le organizzazioni sindacali un accordo di prevenzione dei conflitti che preveda l'organizzazione di una negoziazione destinata a precedere ogni deposito di preavviso di sciopero. Un simile accordo potrà essere concluso anche a livello di settore; b) predisporre un servizio garantito in caso di sciopero o di funzionamento non a regime prevedibile del trasporto pubblico, senza, però, imporre una definizione predeterminata di *service minimum*, ma affidando questo delicato compito alle singole autorità organizzatrici del trasporto (sulle quali v. *infra*). Ciò al fine di poter tenere in considerazione le specificità delle singole situazioni locali; c) affermare il diritto degli utenti a essere preventivamente informati in caso di sciopero o di altro funzionamento non a regime prevedibile del servizio.

### II. Il dato normativo.

Il testo normativo, che si può considerare asciutto nonostante le accuse di complicazione che gli sono state mosse dalla dottrina, consta di tredici articoli, alcuni dei quali meritano di essere analizzati nel dettaglio.

Il.1 Anzitutto, l'art. 1, che esaurisce il Titolo primo della legge, relativo al campo di applicazione, ma che si segnala, piuttosto, per una serie di definizioni di grande interesse.

*In primis*, la **qualificazione del servizio pubblico di trasporto come essenziale per la popolazione** in quanto permette la realizzazione delle libertà, costituzionalmente garantite, di circolazione, d'accesso ai servizi pubblici - in particolare sanitari, sociali e dell'istruzione -, del

\* Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Cassino.

lavoro e, infine, del commercio e d'impresa. Riferimento, quest'ultimo, carico di rilevanti implicazioni, sia sul piano generale che per l'esercizio del diritto di sciopero, implicazioni che non trovano, però, riscontro concreto alcuno in altri passaggi della legge.

In secondo luogo, **la definizione di autorità organizzatrice del trasporto** (di seguito AOT), per tali intendendosi, fondamentalmente, regioni, dipartimenti e collettività locali, alle quali si aggiunge il fondamentale *Syndicat des transports d'Ile-de-France* (STIF) di cui è concessionaria la RATP per l'area della Capitale. Contrariamente a quanto avviene in Italia, le AOT sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale nella definizione del servizio da garantire in via prioritaria (v. *infra*).

Il.2 Il Titolo secondo della legge si compone, invece, di due articoli, dedicati alla strutturazione del dialogo sociale e della prevenzione dei conflitti nelle imprese di trasporto. Si tratta di disposizioni non particolarmente innovative, visto che, nei contenuti, ricalcano **il meccanismo di "allarme sociale"**, ispirato al principio di bilateralità, già da tempo introdotto, in via negoziale, alla RATP (dal maggio 1996) e alla SNCF (dall'ottobre 2004), le due più grandi imprese di trasporto pubblico francesi. La novità consiste, invece, nell'inquadramento legale del meccanismo, reso così obbligatorio anche per il maggiore sindacato francese, la CGT-FO, che ne aveva da sempre rifiutato l'applicazione. L'origine negoziale delle previsioni di legge spiega l'accoglienza favorevole ad esse riservata da tutti i sindacati rappresentativi, ad esclusione, ovviamente della CGT-FO e del SUD (sindacato autonomo del trasporto).

Il meccanismo di *alarme sociale* consiste nell'obbligo di negoziare (e concludere entro il 1° gennaio 2008), a livello di singola impresa, un accordo quadro che definisca una procedura di prevenzione dei conflitti volta a sviluppare il dialogo sociale attraverso una negoziazione preventiva (***négotiation préalable***) tra datore e organizzazioni sindacali rappresentative che intendano depositare il preavviso di sciopero, già imposto, per i pubblici dipendenti, nei cinque giorni precedenti l'agitazione, dall'art. L. 521-3 del codice del lavoro.

Lo stesso obbligo a negoziare, con i medesimi contenuti, è introdotto dall'art. 2 a livello di settore, al fine di pervenire ad un accordo che supplisca alla eventuale mancata conclusione dell'accordo quadro aziendale. Nel caso in cui manchino entrambi, troverà applicazione un "décret en Conseil d'Etat", adottato previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative, che individuerà le regole di organizzazione e di svolgimento della *négotiation préalable*.

Nonostante il 3 dicembre 2007 sia stato concluso l'accordo di settore relativo allo sviluppo del dialogo sociale e alla prevenzione dei conflitti, il rifiuto della CGT-FO di sottoscriverlo ha indotto il governo ad adottare il decreto n. 2008-82 del 24 gennaio 2008; decreto divenuto superfluo a seguito dell'estensione *erga omnes* del suddetto accordo, avvenuta, su richiesta delle organizzazioni firmatarie dell'accordo stesso, con *arrêté ministerial* del 9 luglio 2008.

Quale che ne sia la fonte di disciplina (attualmente, come detto, l'appena citato accordo di settore relativo allo sviluppo del dialogo sociale e alla prevenzione dei conflitti concluso il 3 dicembre 2007), la regolamentazione della *négotiation préalable* deve, comunque, indicare: a) le condizioni alla quali un'organizzazione sindacale rappresentativa può procedere alla notifica al datore di lavoro dei motivi per i quali si intende depositare un preavviso di sciopero; b) il termine entro il quale, a partire dalla predetta notifica, il datore di lavoro è tenuto a riunire le organizzazioni sindacali rappresentative che l'hanno effettuata. Detto termine non può, comunque, eccedere i tre giorni; c) il periodo di tempo di cui le organizzazioni sindacali che hanno effettuato la notifica e il datore di lavoro dispongono per svolgere la *négotiation préalable*, periodo che non può, comunque, eccedere gli otto giorni liberi dalla notifica; d) le informazioni che devono essere trasmesse dal datore di lavoro alle organizzazioni sindacali che hanno effettuato la notifica e il termine di loro trasmissione; e) le condizioni di svolgimento della *négotiation préalable*; f) le modalità di elaborazione del verbale conclusivo della *négotiation préalable* e i suoi contenuti essenziali; g) le modalità di informazione dei lavoratori circa lo svolgimento e l'esito della *négotiation préalable*.

Al meccanismo di *alarm social* appena descritto, l'art. 11 dell'accordo di settore del 2007 ha aggiunto una **procedura di veille sociale (sorveglianza sociale)**, in forza della quale il dato-

re di lavoro, anche in assenza di una notifica di preavviso di sciopero, deve rispondere entro dieci giorni liberi a qualsiasi richiesta di confronto o chiarimento avanzata dalle organizzazioni sindacali rappresentative.

Con riferimento alla notifica e alla *négotiation préalable* l'accordo appena citato contiene alcune indicazioni specifiche degne di essere riportate. Quanto alla prima, da effettuarsi per iscritto, essa deve indicare con precisione i motivi del deposito del preavviso di sciopero, contenere in modo chiaro e concreto le rivendicazioni che ne sostanziano l'oggetto ed essere inviata per raccomandata con ricevuta di ritorno o consegnata a mano al datore di lavoro (art. 12.2 dell'accordo). Quanto alla seconda, essa non può durare meno degli otto giorni che la legge indica come periodo massimo di sua estensione, periodo durante il quale i componenti della delegazione trattante di parte sindacale hanno comunque diritto alla retribuzione (art. 13.1), e deve concludersi, quale ne sia l'esito, con un processo verbale che contenga una sintesi dei motivi e delle rivendicazioni che ne sostanziano l'oggetto, le risposte o le soluzioni proposte dal datore di lavoro, gli eventuali punti d'accordo o di disaccordo.

**Il verbale di fine negoziazione** assume un'importanza decisiva per lo svolgimento del conflitto, in quanto, al fine di evitare il fenomeno dei *preavis glissants* (ovvero il deposito di preavvisi multipli solo in minima parte seguiti da azioni di sciopero ma produttivi, ovviamente, di 'effetto annuncio'), il preavviso di sciopero relativo ai motivi oggetto della *négotiation préalable* dovrà essere presentato entro cinque giorni liberi dalla conclusione della stessa (art. 15 dell'accordo). Decorso detto termine senza che lo sciopero abbia avuto luogo, un nuovo preavviso potrà essere presentato dalla stessa organizzazione sindacale soltanto all'esito della riattivazione dell'intera procedura appena descritta (art. 3 della legge). In ogni caso lo sciopero potrà avere inizio soltanto dopo che siano trascorsi gli ulteriori cinque giorni di preavviso previsti dall'art. L. 521-3 del codice del lavoro, durante i quali le parti si impegnano, comunque, a proseguire nel dialogo sociale (art. 16 dell'accordo).

Il.3 Il Titolo terzo della legge, quello più corposo che raggruppa tutti gli articoli rimanenti (artt. 4 – 13), si occupa della garanzia della continuità del servizio pubblico in caso di sciopero o di altro prevedibile funzionamento non a regime del traffico, ivi inclusa la parte relativa all'informazione preventiva degli utenti.

L'art. 4 costituisce la disposizione cardine del Titolo terzo in quanto sancisce l'obbligo, da parte delle AOT, di individuare i **servizi a carattere prioritario (*dessertes prioritaires*)** in caso di prevedibile funzionamento non a regime prevedibile del traffico, ivi incluso lo sciopero. A tal fine, la singola AOT determina diversi livelli di servizio da garantire a seconda dell'importanza del funzionamento non a regime. Per ciascun livello essa fissa le frequenze e le fasce orarie. **Il livello minimo di servizio** deve permettere di evitare che sia arrecato un danno sproporzionato alle libertà costituzionalmente garantite di cui all'art. 1 ovvero consentire di soddisfare i bisogni essenziali della popolazione, tenendo in particolare considerazione le necessità delle persone a mobilità ridotta. Servizi a carattere prioritario e livelli di servizio sono resi pubblici.

Sempre secondo il medesimo art. 4 (II) le imprese di trasporto sono chiamate a elaborare: a) **un piano dei trasporti**, definito sulla falsariga di quanto stabilito dalla AOT in materia di *dessertes prioritaires* e di livelli di servizio, nel quale sono precisati, per ciascun servizio appunto, le fasce orarie e le frequenze da garantire; b) **un piano d'informazione** degli utenti che definisce le condizioni alle quali l'informazione deve essere fornita, comunque, entro le 24 ore dall'inizio del funzionamento non a regime, in forma gratuita, precisa e affidabile (art. 7 della legge).

Entrambi i piani sono trasmessi all'AOT, previa consultazione dei rappresentanti del personale, e diventano parte integrante degli accordi di servizio tra le AOT e le singole imprese. Questo aspetto risulta estremamente significativo, in quanto consente alle AOT, di imporre alle imprese di trasporto, nel caso in cui i piani non siano messi in opera per ragioni loro attribuibili, il rimborso totale dei titoli di viaggio agli utenti in proporzione alla durata di non esecuzione degli stessi (art. 9 della legge).

Il rappresentante dello Stato (Prefetto) deve essere informato da parte dell'AOT delle determinazioni assunte in materia di *dessertes prioritaires* e di livelli di servizio, nonché dell'avvenuta

adozione dei piani di trasporto e di informazione degli utenti. In caso di inerzia dell'AOT spetta, infatti, al Prefetto procedere alla loro definizione.

L'elaborazione dei due piani citati non esaurisce gli obblighi che incombono sulle imprese, le quali, ai sensi dell'art. 5, sono anche tenute a negoziare e a concludere, entro il 1° gennaio 2008, con le organizzazioni sindacali rappresentative, un accordo collettivo volto a definire il servizio erogabile in caso di funzionamento non a regime prevedibile del traffico, sciopero incluso (***accord collectif de prévisibilité***). L'accordo censisce, per qualifica e mansioni, le categorie degli addetti e il loro numero nonché i mezzi tecnici indispensabili all'erogazione del servizio, in condizioni di sicurezza, ai livelli richiesti dall'AOT, individuando modalità di riorganizzazione del lavoro che consentano di mettere in opera il piano dei trasporti.

Sorprendentemente, almeno per l'osservatore italiano, in caso di sciopero il personale disponibile sarà considerato solo quello non aderente all'iniziativa, potendo, quindi accadere che, a fronte di un'adesione massiccia all'azione collettiva, l'impresa non sia in grado (ovviamente non per propria colpa) di erogare il servizio essenziale.

Qualora l'accordo non sia raggiunto, l'impresa adotta unilateralmente un piano di prevedibilità del servizio erogabile in caso di funzionamento non a regime del traffico. Il piano viene meno al momento dell'eventuale conclusione dell'accordo.

L'art. 5 (II) contiene, poi, una delle disposizioni che hanno maggiormente preoccupato i sostenitori del diritto di sciopero ovvero l'obbligo da parte del lavoratore che intenda partecipare allo sciopero di darne comunicazione, anche verbale, al responsabile del servizio entro le 48 dall'inizio della sospensione del lavoro, risultando il lavoratore passibile di sanzione disciplinare (non meglio specificata) in caso di violazione del suddetto obbligo.

Merita, infine, di essere segnalato, per il suo contenuto innovativo, l'art. 6. Non tanto per la facoltà da questo riconosciuta alle parti in conflitto di nominare un mediatore, facoltà già prevista dall'ordinamento francese, quanto, piuttosto, per la possibilità che, dopo otto giorni di sciopero, il datore di lavoro, un'organizzazione sindacale rappresentativa o il mediatore stesso decidano di far organizzare all'impresa una consultazione aperta ai lavoratori interessati dallo sciopero al fine di sondarne la volontà a continuare nell'astensione dal lavoro. La consultazione, quale che ne sia l'esito, non incide sull'esercizio del diritto di sciopero (art. 6 (II)).

### III. Considerazioni conclusive

Le disposizioni appena richiamate, ripropongono, in un eterno ritorno, la questione della titolarità del diritto di sciopero, che, se, da un lato, sembrerebbe risolta in senso individuale in presenza della necessaria dichiarazione di adesione del singolo lavoratore all'azione collettiva, dall'altro, parrebbe, invece, destinata a dirsi collettiva, rimanendo l'organizzazione sindacale proclamante libera di non revocare l'agitazione anche all'esito negativo della consultazione, salvo vederne depotenziati o persino nullificati gli effetti.

Invero, dal complesso delle disposizioni esaminate sembra emergere un diritto di sciopero affidato, quanto a proclamazione, a organizzazioni sindacali strutturate e rappresentative, con l'evidente intento di escludere le coalizioni spontanee dei lavoratori (titolarità sindacale piuttosto che collettiva), svincolato, invece, quanto a esercizio, dall'appartenenza dello scioperante al sindacato proclamante e, dunque, dalla chiamata all'azione collettiva da parte dello stesso, con conseguente responsabilizzazione diretta (qualcuno potrebbe dire sovra-esposizione) del singolo lavoratore.

Ma, al di là delle considerazioni teoretiche circa la titolarità e l'esercizio del diritto di sciopero, ciò che colpisce dell'intervento legislativo appena esaminato è la sostanziale dipendenza della garanzia del servizio minimo dalla presenza di lavoratori volontariamente non scioperanti, la cui assenza o il ridotto numero hanno l'effetto di rendere del tutto inutile il complesso meccanismo di garanzia del servizio minimo fondato sull'individuazione dei servizi a carattere prioritario (*dessertes prioritaires*), l'elaborazione del piano dei trasporti e la conclusione dell'*accord collectif de prévisibilité*.

Il vero elemento qualificante dell'intervento in questione deve essere, dunque, rinvenuto nell'enfasi posta dal legislatore sul meccanismo di *alarme social*, procedura, come visto, di prevenzione dei conflitti volta a sviluppare il dialogo sociale attraverso una negoziazione preventiva (*négotiation préalable*) tra datore e organizzazioni sindacali rappresentative che intendano depositare il preavviso di sciopero. Ciò emerge con ancora maggior chiarezza dalla lettura del più volte citato Accordo di settore del 3 dicembre 2007 nel quale l'affermazione del dialogo sociale passa per il rafforzamento della bilateralità nella gestione delle controversie prima che queste diventino conflitti.

Peraltro, il legislatore francese ha ritenuto così valido il meccanismo da introdurlo anche nel settore dell'educazione primaria con la legge n. 2008-790 del 20 agosto 2008 attuata con decreto del ministro della pubblica istruzione n. 2008-1246 del 1 dicembre 2008.

Rimane da chiedersi, però, se, fondata com'è sul consenso, la bilateralità imposta dalla legge o dal contratto collettivo esteso *erga omnes* sia in grado di produrre effetti benefici sulle relazioni sindacali con soggetti i quali, come CGT-FO, ne rifiutano gli stessi presupposti.





---

A cura di

**Commissione di garanzia dell'attuazione della legge  
sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**

Via Po, 16/a 00198 Roma  
e-mail: [redazione@commissionegaranziasciopero.it](mailto:redazione@commissionegaranziasciopero.it)  
web: [www.commissionegaranziasciopero.it](http://www.commissionegaranziasciopero.it)

---

Direttore Responsabile

Presidente Antonio Martone

---

Realizzazione grafica  
pubblicazione sul sito

---

Paola Tenaglia – Claudio Monteferrri -  
Antonio Petagna

---









