



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

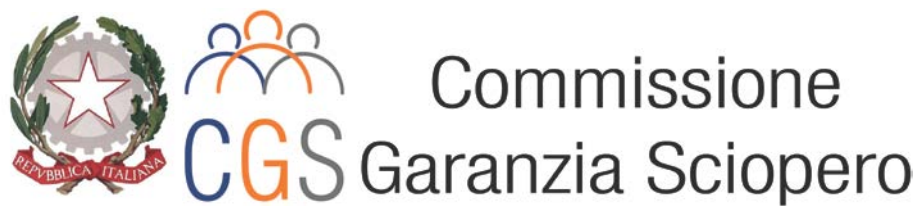


**Relazione  
annuale 2014  
sull'attività svolta  
nell'anno 2013**

*1° Luglio 2014*







Relazione annuale 2014  
sull'attività svolta nell'anno 2013



---

---

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

---

---

**Presidente**

Roberto Alesse

**Commissari**

Pietro Boria

Alessandro Forlani

Elena Montecchi

Iolanda Piccinini

Nunzio Pinelli

Salvatore Vecchione

**Segretario Generale**

Stefano Glinianski

**Capo di Gabinetto**

Giovanni Pino

**Capo Segreteria del Presidente**

Claudia Baldassarre

**Capo Ufficio Stampa e Comunicazione**

**Istituzionale**

Paolo Romano

---

**Il personale della Commissione**

*Francesco Adinolfi, Dario Andreutto, Francesco Avagnano, Emanuela Caso, Marco Diana, Angelino Di Filippo, Giovanni Fanfera, Antonio Fusco, Daniela Galeone, Elisabetta Giove, Alessandra Limentani, Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo, Silvia Lucrezio Monticelli, Lorella Maccari, Silvia Mancini, Paola Mattei, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Fabio Paolucci, Antonio Petagna, Lino Rosa, Anna Ida Rubino, Ivana Sechi, Caterina Valeria Sgrò, Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo.*



## INDICE

<b>PARTE I</b> .....	<b>11</b>
<b>I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Avvocati (a cura di Marco Diana)</b> .....	<b>13</b>
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	13
1.2. I provvedimenti e l'attività consultiva della Commissione .....	14
<b>2. Consorzi di bonifica (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)</b> .....	<b>16</b>
2.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione .....	16
<b>3. Credito (a cura di Antonio Fusco)</b> .....	<b>17</b>
3.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto ed interventi della Commissione .....	17
<b>4. Distribuzione di carburante (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)</b> .....	<b>19</b>
4.1 Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	19
<b>5. Elicotteri (a cura di Fabio Paolucci)</b> .....	<b>21</b>
5.1. Andamento della conflittualità.....	21
<b>6. Energia (a cura di Ivana Sechi)</b> .....	<b>22</b>
6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	22
6.2. Valutazione di Accordi. ....	22
6.3. Pareri e delibere interpretative. ....	27
<b>7. Enti Pubblici non Economici (a cura di Ivana Sechi)</b> .....	<b>28</b>
7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	28
<b>8. Farmacie private e Distribuzione farmaceutica (a cura di Marco Diana)</b> .....	<b>29</b>
8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	29
<b>9. Funerario (a cura di Antonio Fusco)</b> .....	<b>30</b>
9.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	30
<b>10. Igiene ambientale (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli e Dario Andreutto)</b> .....	<b>31</b>
10.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	31
10.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione .....	33
10.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni .....	36
10.4. Attività consultiva e interpretativa .....	38

<b>11. Istituti di Vigilanza</b> (a cura di Marco Diana) .....	<b>41</b>
11.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	41
<b>12. Metalmeccanici</b> (a cura di Fabio Paolucci) .....	<b>43</b>
12.1. Andamento della conflittualità .....	43
12.2. Le cause di insorgenza dei conflitti .....	43
12.3. Procedimenti di valutazione del comportamento .....	43
<b>13. Ministeri</b> (a cura di Ivana Sechi) .....	<b>45</b>
13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	45
<b>14. Noleggio autobus con conducente</b> (a cura di Paolo Montuori).....	<b>48</b>
14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	48
<b>15. Pulizie e multiservizi</b> (a cura di Daniele Michelli) .....	<b>49</b>
15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	49
<b>16. Regioni ed Autonomie Locali</b> (a cura di Ivana Sechi).....	<b>53</b>
16.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	53
16.2. Pareri e delibere interpretative .....	55
16.3. Procedimenti di valutazione .....	57
<b>17. Sanità</b> (a cura di Marco Diana) .....	<b>61</b>
17.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto .....	61
17.2. Interventi della Commissione .....	61
17.3. L'attività consultiva della Commissione.....	62
<b>18. Scuola, Università e Ricerca</b> (a cura di Ivana Sechi) .....	<b>65</b>
18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	65
<b>19. Servizio postale</b> (a cura di Daniele Michelli) .....	<b>67</b>
19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	67
<b>20. Servizio radiotelevisivo pubblico</b> (a cura di Daniele Michelli) .....	<b>70</b>
20.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	70
<b>21. Soccorso e sicurezza stradale</b> (a cura di Antonio Fusco) .....	<b>71</b>
21.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	71



<b>22. Taxi (a cura di Paolo Montuori)</b> .....	<b>74</b>
22.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	74
22.2. Gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 146 del 1990.....	74
22.3. Valutazioni della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettera i), e principi generali espressi in occasione delle stesse .....	76
<b>23. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)</b> .....	<b>78</b>
23.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione .....	78
<b>24. Trasporto Aereo (a cura di Fabio Paolucci e Tiziana Sorbello)</b> .....	<b>80</b>
24.1. La disciplina di settore .....	80
24.2. L'andamento della conflittualità.....	82
24.3. Le cause di insorgenza dei conflitti.....	84
24.4. Interventi della Commissione .....	85
24.5. Le delibere di orientamento, di indirizzo e l'attività consultiva della Commissione .....	87
24.6. Procedimenti di valutazione del comportamento.....	90
24.7. Servizio di conduzione e manutenzione degli impianti radar.....	92
<b>25. Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari (a cura di Valeria Sgrò)</b> .....	<b>93</b>
25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	93
25.2. Attività consultiva ed interpretativa della Commissione.....	96
25.3. Attività deliberativa della Commissione .....	100
<b>26. Trasporto Marittimo (a cura di Valeria Sgrò)</b> .....	<b>103</b>
26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	103
26.2. Attività deliberativa della Commissione .....	104
<b>27. Trasporto Merci (a cura di Antonio Fusco)</b> .....	<b>113</b>
27.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione .....	113
<b>28. Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)</b> .....	<b>117</b>
28.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	117
28.2. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990.....	120
28.3. Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	121
28.4. La vertenza del CCNL mobilità .....	124
28.5. Attività consultiva e interpretativa .....	125

28.6.	Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990...	126
<b>29.</b>	<b>Vigili del fuoco</b> (a cura di Antonio Fusco).....	<b>128</b>
29.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	128
<b>30.</b>	<b>Gli scioperi generali e plurisetoriali</b> (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone).....	<b>129</b>
<b>PARTE II</b> .....		<b>133</b>
<b>Contenzioso</b> .....		<b>133</b>
<b>1.</b>	<b>Contenzioso</b> (a cura di Caterina Valeria Sgrò) .....	<b>135</b>
1.1.	Andamento del contenzioso, generalità.....	135
1.2.	Impugnazioni di delibere sanzionatorie.....	135
1.3.	Ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e nozione di servizio pubblico essenziale .....	153
1.4.	Esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni .....	155
<b>PARTE III</b> .....		<b>161</b>
<b>Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e gli interventi della Commissione</b> (a cura di Antonio Petagna, Antonio Vaudo, Antonio Loffredo, Francesco Adinolfi).....		<b>161</b>





## **PARTE I**

***I reports* sulla conflittualità nei  
singoli servizi pubblici essenziali**



## 1. Avvocati

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

Nell'anno 2013 si è registrata, come nell'anno precedente, una significativa conflittualità. Sono, infatti, pervenute 72 proclamazioni di astensioni dalle udienze, delle quali 2 sono state promosse, in ambito nazionale, dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura e una, sempre di rilevanza nazionale, dall'Unione Camere Penali Italiane.

Le motivazioni sottese alle azioni di protesta, al pari di quanto avvenuto nel corso dell'anno 2012, vanno principalmente ricercate nell'emanazione, da parte del Governo, di provvedimenti legislativi che, ad avviso degli Ordini Forensi, hanno comportato *“un'insostenibile compromissione del diritto alla Giustizia”*

In particolare, diversi Ordini degli Avvocati hanno sostenuto che la riforma della *“Geografia giudiziaria”* (*“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”*), nell'ottica di contenere le spese della Pubblica Amministrazione, non abbia tenuto conto delle reali esigenze correlate ai singoli territori, limitandosi a sopprimere e accorpare talune sedi, senza valutare, caso per caso, gli effetti di tale intervento.

In alcuni ambiti territoriali (è questo il caso del Circondario di Napoli), le ragioni delle proteste hanno riguardato anche i comportamenti tenuti da alcuni Magistrati nella gestione dei procedimenti penali, ragion per cui le Camere Penali hanno posto in essere diverse iniziative di protesta.

Un dato positivo è stato, invero, rilevato. Difatti, a differenza dell'anno precedente, nonostante la sostanziale eguaglianza del numero complessivo di astensioni dalle udienze proclamate, la Commissione è dovuta intervenire solo 9 volte (rispetto alle 30 del 2012), attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Non sempre, però, gli interventi preventivi dell'Autorità, relativi, in massima parte, agli obblighi di preavviso e di durata massima dell'astensione, hanno sortito l'effetto di far rientrare le astensioni proclamate nell'alveo della regolarità.

Se, infatti, nel 55% dei casi gli Ordini proclamanti hanno riscontrato positivamente agli inviti della Commissione, revocando o limitando l'astensione programmata, nel restante 45% dei casi le astensioni sono state, comunque, effettuate in violazione agli obblighi previsti dalla legge e dalla disciplina di settore.

Tali circostanze hanno, quindi, portato la Commissione a disporre l'apertura di tre procedimenti di valutazione del comportamento, come si vedrà nel successivo paragrafo.

## **1.2. I provvedimenti e l'attività consultiva della Commissione**

Come già accennato, nel corso del 2013, a seguito del riordino della Geografia giudiziaria dei Tribunali di primo grado, diversi Ordini degli Avvocati, in particolare quelli della Sardegna, hanno intrapreso forti azioni di protesta avverso il predetto provvedimento, ritenuto lesivo del diritto, costituzionalmente garantito, alla Giustizia, ma anche per dolersi delle forti carenze di organico del ruolo dei Magistrati e del personale amministrativo dei Tribunali.

Il dissenso nei confronti delle decisioni politiche ha interessato, in modo più sentito, gli Ordini forensi di Nuoro e Oristano, che hanno proclamato astensioni per una durata eccessiva e nei cui confronti sono stati aperti tre procedimenti di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 quater, e 13, comma 1, lett. i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel caso specifico, nei confronti dell'Ordine degli Avvocati di Nuoro, sono stati avviati due distinti procedimenti di valutazione, relativi a due periodi di astensione (rispettivamente, dal 14 febbraio al 31 marzo 2013, e dal 16 aprile al 31 maggio 2013).

Il primo procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di € 3.000,00, per violazione della durata massima dell'azione collettiva; diversamente, nel secondo procedimento, la Commissione, nella determinazione della sanzione, ha tenuto conto della recidiva relativa al precedente periodo di astensione e ha concluso lo stesso con l'applicazione di una sanzione di €3.500,00.

Risulta utile sottolineare come l'Autorità, in entrambi i casi, ha ritenuto opportuno, comunque, mitigare l'importo delle sanzioni irrogate, in ragione delle reali e documentate criticità del Tribunale di Nuoro, evidenziate in occasione dell'audizione tenutasi con i rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati di Nuoro.

Una situazione analoga a quella del Tribunale di Nuoro (carenza di personale e magistrati, e soppressione di sezioni distaccate), ha portato l'Ordine degli Avvocati di Oristano a proclamare, dapprima, un'astensione dal giorno 17 luglio 2013, senza indicarne la relativa durata, e, successivamente, a proclamare un'ulteriore astensione dalle udienze, dal 22 al 31 luglio 2013.

In tale quadro, la Commissione, atteso che le due astensioni si sono realizzate senza soluzione di continuità, ha ritenuto opportuno aprire un unico procedimento di valutazione del comportamento che, dopo aver contestato le violazioni dell'obbligo del preavviso minimo, del mancato rispetto dell'intervallo e dell'eccessiva durata dell'azione collettiva, si è concluso con l'irrogazione della sanzione amministrativa di €2.500,00.



E' appena il caso di rilevare che l'Autorità, nel valutare negativamente le susedite condotte, coerentemente con il proprio consolidato orientamento in materia, non ha potuto tenere in considerazione le esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in tema di preavviso e durata dell'astensione (invocate dagli Ordini forensi *de quibus*), in quanto, le problematiche rappresentate, non hanno permesso di definire le astensioni come proclamate "*in difesa dell'ordine costituzionale*".

## **2. Consorzi di bonifica**

### **2.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione**

Nel periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore è lievemente diminuita rispetto agli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state 13, nessuna delle quali, peraltro, a livello nazionale.

La Commissione è dovuta intervenire solo una volta, con una indicazione immediata, cui ha fatto seguito la relativa revoca.

In particolare, con riferimento ad uno sciopero riguardante i lavoratori dei Consorzi di Bonifica di Catania 9, proclamato dalla Segreteria territoriale di Catania della Organizzazione sindacale Usb, per il giorno 18 novembre 2013, riguardante il personale del Consorzio bonifica 9 di Catania, la Commissione ha contestato la violazione della regola della rarefazione, rispetto ad uno sciopero generale precedentemente proclamato, con provvedimento cui ha fatto seguito l'adeguamento da parte della Organizzazione sindacale interessata.

### **3. Credito**

#### **3.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto ed interventi della Commissione**

Il settore del credito, nel periodo in esame, è stato caratterizzato da una modesta conflittualità derivante, nella maggior parte dei casi, da operazioni di fusione, scissione ed esternalizzazione di servizi (in larga misura informatici e di supporto) da parte di diversi gruppi bancari, che ha suscitato forti preoccupazioni nel personale, in merito alla conservazione del trattamento normativo e economico sino ad allora goduto.

In particolare, nel corso dell'anno 2013, si sono registrate 20 proclamazioni di sciopero, articolatesi sia nella forma di astensioni dal lavoro straordinario, sia nella forma di astensione dall'intera prestazione lavorativa. Degna di nota, inoltre, è la precisazione per cui due proclamazioni di scioperi hanno interessato il personale della Banca d'Italia.

Per quanto riguarda le motivazioni sottese alle azioni di protesta, pare opportuno evidenziare che, in tre occasioni, le astensioni sono state poste in essere per rivendicare l'applicazione di alcuni istituti contrattuali di natura economica.

Per completezza, si segnala che, nell'ambito di tale settore, l'azione sindacale è stata esercitata, tendenzialmente, nel rispetto delle norme legislative e pattizie che disciplinano le modalità di esercizio del diritto di sciopero. Nell'anno 2013, infatti, la Commissione è intervenuta in tre sole circostanze per segnalare irregolarità della proclamazione, trasmettendo ai soggetti proclamanti una indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. A seguito di tali interventi, gli scioperi, illegittimamente proclamati, sono stati puntualmente revocati.

Nel periodo in esame la Commissione è stata, altresì, impegnata in una intensa attività consultiva relativa alla corretta interpretazione della disciplina di settore.

Sotto tale profilo, particolarmente rilevante è stata la questione, sottoposta all'attenzione della Commissione, relativa all'individuazione delle procedure di raffreddamento da osservare, in caso di operazioni di cessione di rami di azienda, fusioni, scissioni ed esternalizzazioni effettuate nell'ambito degli Istituti bancari. Sul punto, nel corso dell'anno 2013, si sono registrate, per ben due volte, opinioni divergenti delle parti sociali.

In particolare, ad avviso della parte datoriale, nelle anzidette ipotesi, prima di poter ricorrere ad azioni unilaterali, le parti sindacali dovrebbero esperire delle procedure di raffreddamento "aggravate" rispetto a quelle ordinariamente previste. La problematica non è affrontata, direttamente, dalla regolamentazione di settore che,

in materia, si limita a rinviare alle disposizioni contenute, tempo per tempo, nel contratto collettivo di riferimento. A sua volta, l'attuale regolamentazione collettiva, con riferimento alle ipotesi di cessione di ramo di azienda, rinvia alla disciplina legislativa vigente che, in ultima analisi, è dettata dall'articolo 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Tale disposizione prevede una procedura particolarmente lunga e complessa di confronto sindacale, durante l'espletamento della quale le parti sono tenute ad astenersi dall'assunzione di qualsiasi iniziativa unilaterale.

In tutti e due i casi nei quali è stata investita della questione la Commissione, ai fini della valutazione di legittimità del comportamento delle Organizzazioni sindacali, ha privilegiato una soluzione di carattere più sostanzialistico del problema, ritenendo correttamente assolto l'onere delle procedure preventive, pur in presenza di alcune irregolarità di carattere procedurale che, tuttavia, non inficiavano la validità del confronto sindacale.

Traendo spunto da queste esperienze, sarebbe forse opportuno, in una prospettiva *de jure condendo*, apportare una correzione alla disciplina di settore, eliminando il rinvio, incondizionato, ad altre fonti normative e disciplinando, espressamente, queste ipotesi nella regolamentazione di settore.

Merita, inoltre, di essere ricordata la richiesta di parere, formulata dalle Rsa delle Organizzazioni sindacali Fisac Cgil, Dircredito e Fiba Cisl, dell'Istituto Banca Nuova, in merito alla eventuale assoggettabilità alle regole della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, dell'astensione dal lavoro straordinario e, conseguentemente, in ordine all'obbligo, anche in dette ipotesi, di rispettare le misure del preavviso e della predeterminazione della durata.

In tale evenienza, la Commissione ha ribadito che rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, esclusivamente l'astensione dalle prestazioni straordinarie contrattualmente dovute (delibera della Commissione n. 03/130, dell'11 settembre 2003) e che, ai fini della valutazione di competenza di questa Commissione e, segnatamente, ai fini dell'accertamento della natura obbligatoria o volontaria della prestazione del lavoro straordinario, occorre fare riferimento alla disciplina contenuta nella regolamentazione collettiva di riferimento e, in particolare, all'articolo 106, commi 1, 4 e 6, del CCNL, del 19 gennaio 2012, per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali. Gli articoli richiamati, in particolare, attribuiscono al datore di lavoro un vero e proprio "*potere*" di richiedere prestazioni di lavoro straordinario. Potere al quale corrisponde, necessariamente, un corrispondente obbligo contrattuale del prestatore di lavoro di eseguirla. Motivo per cui la questione è stata risolta con un parere confermativo.

## 4. Distribuzione di carburante

### 4.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2013, la conflittualità nel settore si è mantenuta, a livello numerico, piuttosto esigua, anche se ha richiesto, come nell'anno precedente, una rilevante attività della Commissione.

Infatti, le Associazioni dei Gestori Faib Confesercenti, Anisa Confcommercio e Fegica Cisl hanno indetto nuove agitazioni, a sostegno delle loro rivendicazioni nei confronti delle compagnie e dei concessionari, riguardanti, in estrema sintesi: - la non applicazione (compagnie) delle leggi vigenti (d. lgs. 32/1998, legge 57/2001 e legge 27/2012) che obbligano alla contrattazione collettiva di "colore" (per singola azienda petrolifera) per la definizione delle condizioni economico-normative che regolano i rapporti tra compagnia e singolo gestore, il mancato rinnovo degli accordi scaduti, nonché la mancata riapertura dei tavoli a seguito del Verbale d'Incontro del 27 luglio 2012; - il mancato rispetto degli impegni contenuti negli Accordi ministeriali del 2002 e di quello, già citato, del 2012, con particolare riferimento alle cosiddette "continuità gestionale" e "integrazione gestionale". Inoltre, i gestori hanno lamentato l'imposizione di prezzi sui carburanti alti, non competitivi e discriminatori, tanto da contribuire pesantemente ad un allontanamento della clientela ed al crollo dei consumi in autostrada. Ciò è stato dovuto, a loro dire, oltreché dall'invasione delle compagnie, dall'imposizione di meccanismi di gara da parte dei concessionari che hanno portato il livello di royalty pretese sui carburanti venduti in autostrada ad aumentare di oltre il 750% dal 2003 ad oggi.

Per cercare di capire se poteva esservi, da parte di tutti i protagonisti, una reale volontà di riavviare il confronto, la Commissione, a seguito della proclamazione di uno sciopero dalle ore 22.00 del 16 luglio 2013 alle ore 6.00 del 19 luglio 2013, ha ritenuto opportuno, in data 17 luglio 2013, convocare i rappresentanti delle compagnie petrolifere e il concessionario delle aree di servizio, Autostrade per l'Italia. Dall'incontro è emersa, in tutta la sua evidenza, la volontà di incontrarsi nuovamente con il Governo, tutti insieme, e di dare impulso alla concreta attuazione degli Accordi già sottoscritti.

Tra i temi trattati, ad esempio, la discussione della parte economica degli accordi scaduti, l'adozione di meccanismi di attenuazione delle *royalties* corrisposte dalle aziende petrolifere a seguito delle procedure competitive, e i margini per garantire una qualche forma di continuità gestionale.

Le compagnie petrolifere Eni, TotalErg, Shell Italia, Tamoil Italia, Esso Italiana, Kuwait Petroleum Italia e Api hanno preso comunque atto "della gravità

della situazione del settore colpito dal perdurare della crisi che rischia di pregiudicare i livelli occupazionali dell'intera filiera" ribadendo "l'ineludibile necessità" di una razionalizzazione strutturale del sistema per la quale "rimane decisivo il ruolo del governo in quanto unica soluzione per ridurre sensibilmente il conflitto collettivo".

Al termine dell'incontro, la Commissione si è impegnata a svolgere un forte ruolo di *moral suasion* nei confronti del Governo e delle altre Istituzioni competenti, affinché si garantisse l'immediata ripresa delle trattative, che conducesse ad una tempestiva soluzione della vicenda; le Compagnie petrolifere, consapevoli della situazione di emergenza in cui versa l'intero comparto, hanno confermato la volontà di consolidare le relazioni sindacali a livello di singola compagnia, ribadendo, al tempo stesso, la disponibilità a confrontarsi, con la Commissione di Garanzia, insieme alle Associazioni sia dei gestori sia dei carburanti, sia delle Società concessionarie, nella ricerca comune di misure atte a raffreddare il conflitto in corso e, pertanto, a contenere gli effetti della crisi.

All'esito di tali sviluppi la Commissione, per, rispondere alla necessità di tentare un raffreddamento complessivo della vertenza e per questo, anche a tutela dei cittadini utenti, ha rivolto un fermo appello alle Associazioni proclamanti a sospendere lo sciopero e a riprendere, il prima possibile, il dialogo con le parti.

Le Organizzazioni sindacali dei gestori hanno deciso, infine, di sospendere lo sciopero sulle tratte autostradali riaprendo gli impianti alle 6.00 del 18 luglio 2013. Dopo l'appello dell'Autorità per gli scioperi, i sindacati hanno infatti riconosciuto al Garante "*il valore politico della coraggiosa iniziativa assunta*",

Come negli ultimi due anni, pertanto, la Commissione si è confermata sede ideale di mediazione e di dialogo sociale, con riferimento alle "grandi vertenze" nazionali, nonostante il difficile componimento di esse, in ragione della molteplicità degli interessi sociali ed economici, generali e particolari che le compongono.

## 5. Elicotteri

### 5.1. Andamento della conflittualità

Il settore è disciplinato dalla “*Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all’art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, e successive modificazioni, nel settore elicotteristico*”, approvato dalla Commissione con delibera n. 12/461, del 5 novembre 2012.

Nel corso dell’anno 2013, il settore è stato interessato da una sola azione di sciopero.

La vertenza, relativa a problematiche inerenti l’applicazione del CCNL, ivi compresi i limiti sui tempi di volo e di servizio prescritti per l’equipaggio di condotta, ha riguardato i dipendenti della società INAER AVIATION.

La Commissione di garanzia, a fronte delle richieste provenienti dal Ministero dell’Interno, volte a sollecitare l’adozione di iniziative finalizzate a limitare la predetta astensione in ragione del possibile impatto negativo sull’attività di prevenzione incendi, ha deliberato di fare presente alle parti che l’Attività Incendio Boschivo (AIB) rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e che le prestazioni indispensabili da garantire in occasione della astensione sono disciplinate nell’articolo 9 della Regolamentazione provvisoria.

In materia di franchigie, inoltre, restando impregiudicato il ricorso all’autorità competente ad adottare provvedimenti di precettazione, qualora ricorra il fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, la Commissione ha precisato che il periodo nel quale è precluso effettuare astensioni dalle prestazioni lavorative nel servizio Anti Incendio Boschivo (AIB) è quello compreso tra il 15 luglio ed il 31 agosto.

L’Organizzazione sindacale, a fronte della nota della Commissione, consapevole delle ricadute negative e dei danni che dalla detta azione di sciopero sarebbero potuti derivare all’efficienza organizzativa nello spegnimento degli incendi, ha fatto presente che sarebbero stati garantiti i servizi di allarme e l’attività primaria ed emergenziale.

A fronte di tale impegno, la Commissione ha deliberato di prendere atto dello sciopero.

## **6. Energia**

### **6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione**

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto nel settore energetico conferma, ancora una volta, quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero un basso livello di conflittualità.

Il Comparto Gas Acqua ha risentito particolarmente delle vicende contrattuali legate alla vertenza di rinnovo, per il periodo 2013-2015, del Contratto unico nazionale di settore, del 10 febbraio 2011. La circostanza del mancato raggiungimento di un accordo, entro la scadenza naturale prevista dal contratto collettivo, infatti, ha condotto alla proclamazione, da parte dei sindacati di settore Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil, di tre scioperi nazionali, che hanno registrato una forte adesione a livello territoriale, ma una scarsa incidenza in termini di disagi e disservizi per l'utenza.

E ciò in quanto l'Accordo nazionale in materia di sciopero, sottoscritto nel 1991, si basa sul principio di continuità dell'erogazione del servizio all'utenza, nonché sui principi di salvaguardia e sicurezza degli impianti, dei lavoratori e degli utenti.

Soltanto nel gennaio del 2014, dopo una lunga trattativa, i sindacati maggiormente rappresentativi e Confindustria-Energia, Anfida, Anigas, Assogas, Federestrattiva e Federutility-Confservizi hanno siglato l'ipotesi di accordo per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro 1° gennaio 2013 – 31 dicembre 2015 per i 50.000 dipendenti dalle oltre 600 imprese, pubbliche e private, del settore acqua-gas, scaduto il 31 dicembre 2012.

Nel Comparto Elettricità, invece, e' proseguita, per tutto il periodo di riferimento, la vertenza riguardante i lavoratori addetti alla conduzione delle unità termoelettriche della Centrale di Fiumesanto (SS), di proprietà della multinazionale tedesca E. On. S.p.A., per protestare contro il mancato rispetto degli impegni formalmente assunti dall'Azienda con le Istituzioni locali e le rappresentanze territoriali, in merito al taglio degli investimenti, al congelamento dei progetti e alla richiesta di mobilità per 120 lavoratori. Di qui, le numerose astensioni collettive poste in essere dai sindacati territoriali di categoria nel corso dell'anno 2013, la maggior parte delle quali dichiarate incompatibili con le esigenze di continuità di esercizio del sistema elettrico da parte di Terna S.p.A..

### **6.2. Valutazione di Accordi.**

Con delibera n. 13/128, del 22 aprile 2013, la Commissione di garanzia ha valutato l'idoneità dell'Accordo nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero, nel settore elettrico, sottoscritto in data 18 febbraio 2013 da Assolelettrica, Federutility,



Enel S.p.A., Terna S.p.A., GSE e Sogin S.p.A. e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil.

Con la sottoscrizione di tale Accordo si chiude una lunga fase di delicate trattative, dirette alla revisione/sostituzione di quelli sottoscritti con Enel e Federelettrica nel novembre del 1991, già giunte a buon punto con l'approvazione, in calce al CCNL Elettricità, del 5 marzo 2010, del Verbale contenente "*Le linee guida per la definizione della nuova regolamentazione del diritto di sciopero nel settore elettrico*".

L'Accordo del 18 febbraio 2013, nel recepire ampiamente le prescrizioni introdotte dalla legge di riforma n. 83 del 2000, con particolare riguardo all'istituto delle procedure di raffreddamento e di conciliazione ed al principio di rarefazione oggettiva tra scioperi incidenti sul medesimo bacino di utenza, dà vita ad un nuovo assetto di regole per una gestione "*responsabile*" del conflitto.

Nel contempo, l'intesa raggiunta dalle parti sociali risolve alcune delle problematiche emerse durante l'applicazione degli Accordi previgenti, i quali, pur basandosi sul principio di continuità dell'erogazione del servizio all'utenza, nonché sui principi di salvaguardia e sicurezza degli impianti, dei lavoratori e degli utenti, non contenevano alcun riferimento alla durata massima dell'azione di sciopero, all'astensione dal lavoro straordinario e all'individuazione dei periodi di franchigia.

Ma, soprattutto, il nuovo Accordo appare più coerente con il contesto normativo, e con gli assetti industriali e di mercato nel frattempo intervenuti, e scongiura il rischio che l'eventuale acuirsi della conflittualità tra le parti sociali – senza la cornice di una regolamentazione efficace del diritto di sciopero – possa tradursi in un fattore di aumento delle criticità sistemiche di un settore già di per sé problematico.

Quanto agli aspetti contenutistici, l'articolo 1 di tale Accordo, rubricato come "*ambito di applicazione*", individua, in maniera analitica, i servizi ritenuti essenziali nell'ambito del settore elettrico, con riferimento alle attività svolte dai lavoratori addetti alla gestione della rete di produzione, trasformazione, trasmissione/dispacciamento e distribuzione di energia elettrica, alla conduzione, esercizio e manutenzione dei relativi impianti, all'attività di gestione e operatività della borsa dell'energia, al presidio e alla vigilanza per la tutela degli impianti, nonché alla segnalazione e riparazione dei guasti ed alle attività di pronto intervento.

L'articolo 1 prevede, altresì, che tali disposizioni si applichino anche ai servizi accessori e strumentali, connessi allo svolgimento delle attività necessarie per fornire le prestazioni indispensabili.

Al fine di assicurare la salvaguardia della continuità del servizio e della sicurezza del sistema elettrico, l'articolo 2 dell'Accordo elenca, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1, una compiuta serie di regole tese a garantire, in caso di sciopero, la continuità delle prestazioni indispensabili nelle

attività di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica.

Segno di un'evoluzione, e di una maggiore responsabilità nell'assetto delle relazioni industriali del settore elettrico, è l'istituto dello “*sciopero virtuale*”, introdotto dall'articolo 2.5 dell'Accordo, laddove è previsto che, in occasione di scioperi a valenza nazionale, con astensione dalla prestazione ordinaria, riguardanti l'intero settore elettrico o intere aziende plurilocalizzate, proclamati congiuntamente dalle Organizzazioni sindacali firmatarie del Contratto collettivo, i lavoratori aderenti allo sciopero assicureranno comunque la reperibilità, garantendo in tal modo la continuità del servizio, secondo le esigenze tecnico operative aziendali.

Le Aziende, per contro, si impegneranno a destinare un importo – pari alla differenza tra i compensi percepiti dai lavoratori reperibili durante lo sciopero e quanto sarebbe loro spettato in tale arco temporale come retribuzione ordinaria - a sostegno di finalità solidaristiche a favore del settore, da individuarsi a livello aziendale.

Tale forma negoziata di lotta, basata sulla devoluzione di una somma convenzionalmente stabilita, e utilizzabile per finalità solidaristiche, sebbene abbia natura sperimentale, rende certi i sacrifici delle parti in causa e assicura un giusto temperamento tra diritti dell'utenza e il diritto costituzionalmente garantito dei lavoratori allo sciopero e, soprattutto, ad una forma di protesta collettiva efficace nei confronti della controparte datoriale.

Sulla falsariga di quanto previsto in altre discipline pattizie, l'articolo 3 dell'Accordo del 18 febbraio 2013 prevede che l'individuazione dei lavoratori esentati dallo sciopero, in quanto strettamente necessari all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, sia oggetto di negoziazione decentrata, ovvero sia compiuta dalle Aziende e dalle competenti Organizzazioni sindacali, con riferimento alle specificità delle singole realtà produttive, entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'intesa.

L'Accordo delinea, inoltre, la durata ed i tempi delle azioni di sciopero (articolo 4). Per quanto riguarda il primo sciopero, la durata massima non può essere superiore ad una giornata lavorativa.

La seconda azione, invece, può avere la durata massima di due giornate non consecutive, purché lo sciopero sia riconducibile alla medesima vertenza, ed abbia come oggetto le stesse rivendicazioni.

L'articolo 5 disciplina, invece, l'astensione dalle prestazioni oltre il normale orario di lavoro. Nel farlo, le parti sociali hanno sostanzialmente recepito l'orientamento generale espresso dalla Commissione di garanzia con la delibera di indirizzo n. 03/130, dell'11 settembre 2003, prevedendo, altresì, un intervallo minimo di dieci giorni tra la fine della prima astensione e l'inizio della seconda.

In relazione alla previsione di procedure di raffreddamento e di conciliazione, da

esperire prima della proclamazione dello sciopero, i soggetti stipulanti, all'articolo 6, hanno individuato la sede aziendale come luogo privilegiato per la composizione della controversia.

Alle parti, tuttavia, è lasciata la facoltà di scegliere, in via alternativa, la procedura di conciliazione amministrativa prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, dinanzi al Ministro del Lavoro, o al Prefetto competente per territorio, a seconda della rilevanza nazionale o locale dello sciopero.

L'articolo 6 dell'Accordo prevede, inoltre, che, in caso di vertenze per il rinnovo del CCNL o degli Accordi di secondo livello, o di controversie che riguardino gli assetti contrattuali elettrici, le procedure di raffreddamento siano effettuate seguendo le modalità prescritte dall'articolo 3 del CCNL del settore elettrico.

L'articolo 7, invece, fa propria la regola della c.d. rarefazione oggettiva, introdotta dalla legge di riforma n. 83 del 2000, con il dichiarato intento di evitare che la successione indiscriminata di scioperi, incidenti su un determinato servizio o sul medesimo bacino di utenza, comprima eccessivamente i diritti dei cittadini utenti.

Regola ormai recepita in tutte le normative che, attualmente, governano il conflitto nei servizi pubblici essenziali, siano esse di fonte autonoma che eteronoma.

Il medesimo articolo, peraltro, ai fini di una corretta applicazione della regola della rarefazione oggettiva, specifica che i bacini di utenza devono coincidere con le aree territoriali nazionali, per la produzione, e locali (territoriali) per la distribuzione, e che, in caso di sciopero nazionale che interessa il settore elettrico, non si applica la regola della rarefazione oggettiva con riferimento all'astensione dal lavoro straordinario.

L'articolo 8 dell'Accordo, nel recepire le prescrizioni di cui all'articolo 2 della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, stabilisce, invece, che un'astensione debba essere proclamata con un termine di preavviso minimo pari a 10 giorni.

Tale termine deve essere sempre rispettato, anche nelle ipotesi di adesione ad uno sciopero nazionale proclamato dalle Segreterie confederali, salvo il caso in cui l'astensione sia proclamata in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, *ex* articolo 2, comma 7, della legge 146.

Un elemento di novità, rispetto agli Accordi del 1991, è la previsione di un termine di preavviso massimo, per la proclamazione dello sciopero, non superiore ai 30 giorni, onde evitare il ricorso a forme sleali di azione sindacale.

Il comma 2 dell'articolo 8 precisa, inoltre, a chi debba essere indirizzato l'atto di proclamazione dello sciopero, individuando, tra i soggetti destinatari, anche la Commissione di garanzia.

Per quanto concerne il diritto dell'utenza ad essere informato delle concrete

modalità di svolgimento dello sciopero, l'articolo 9 dell'Accordo prevede che le Aziende del settore elettrico debbano comunicare agli utenti, nelle forme più adeguate, almeno 5 giorni prima dello sciopero, il momento iniziale e quello finale dell'astensione, ed i servizi che saranno garantiti.

Tale previsione non è di poco conto, se si tiene in considerazione che, nei previgenti Accordi del 1991, non erano previsti termini per l'effettuazione di tale adempimento.

Ma la novità assoluta è rappresentata dall'inedita modalità di comunicazione, all'utenza, delle ragioni alla base di un eventuale conflitto.

E' stato previsto, infatti, che, in occasione di scioperi nazionali di settore, proclamati congiuntamente dai sindacati firmatari del contratto collettivo, le Organizzazioni sindacali possano pubblicare, sui principali quotidiani a diffusione nazionale, dei comunicati stampa in merito alle ragioni del conflitto.

Gli oneri derivanti da tale pubblicazione saranno a carico del fondo alimentato dai contributi datoriali per lo "*sciopero virtuale*", di cui all'articolo 2.5 dell'Accordo.

L'articolo 10 introduce la regola della revoca tempestiva dello sciopero, che deve avvenire almeno 5 giorni prima della data prescelta per l'astensione, salvo i casi in cui il rinvio dello sciopero sia giustificato da un accordo tra le parti, da un intervento della Commissione di garanzia o dall'invito dell'Autorità competente alla precettazione, *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Tale disposizione riproduce fedelmente quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, della citata legge, il quale, nel prevedere una serie di obblighi a carico di Amministrazioni e imprese, da un lato, e Organizzazioni sindacali, dall'altro, finalizzati a tutelare l'utenza del servizio nel senso di ridurre gli effetti pregiudizievoli di uno sciopero attraverso una tempestiva ed adeguata comunicazione, consente la revoca spontanea solo prima che sia stata data all'utenza l'informazione dello sciopero.

Ciò, allo scopo di evitare i danni derivanti dal c.d. effetto annuncio, ossia impedire che il soggetto proclamante possa pregiudicare i diritti dell'utenza, lucrando i vantaggi pubblicitari della proclamazione senza alcun sacrificio economico per i lavoratori.

Infine, l'Accordo del 18 febbraio 2013 disciplina l'istituto della franchigia, inteso come espressione di quelle misure che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, concorrono ad assicurare un equo temperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionali degli utenti.

L'articolo 11 individua due periodi di franchigia: il primo coincidente con le festività natalizie (dal 20 dicembre al 6 gennaio), il secondo con la settimana di Pasqua (dal martedì che la precede al martedì che segue).

Si prevede, infine, quale ulteriore garanzia, un'ulteriore settimana di franchigia,

coincidente con qualsiasi tipo di elezione/referendum, limitatamente all'area territoriale interessata.

Tale previsione, nel recepire l'orientamento della Commissione di garanzia espresso con la delibera n. 10/262, del 26 aprile 2010, specifica che la settimana di franchigia elettorale debba essere calcolata dal terzo giorno precedente il primo giorno di votazione (e, dunque, a partire dal giovedì che precede la domenica nella quale si effettuano le consultazioni) al terzo giorno successivo al primo giorno di votazione (e, dunque, fino al mercoledì successivo alla domenica nella quale si vota).

### **6.3. Pareri e delibere interpretative**

Relativamente all'attività consultiva svolta nel periodo in esame, la Commissione, facendo seguito ad una richiesta di parere avanzata dallo Studio legale Pavia e Ansaldo, in merito alla necessità di pervenire all'adozione di una Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per l'attività svolta dai lavoratori dipendenti di aziende che operano all'interno di raffinerie di prodotti petroliferi, e strutture industriali similari, in regime di subappalto, ha deliberato di non ritenere sussistenti, allo stato, i presupposti per l'avvio di tale *iter* procedurale.

E, infatti, per consolidato orientamento dell'Organo di garanzia, le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, si applicano anche al personale delle ditte appaltatrici, operanti all'interno delle raffinerie, nel caso in cui le attività da queste fornite siano funzionali e necessarie a garantire la continuità di esercizio degli impianti di produzione e servizi, considerati come servizi pubblici essenziali.

Ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, l'Organo di garanzia ha stabilito che si potrà fare riferimento, in via integrativa, agli Accordi sugli assetti degli impianti, sottoscritti presso tutte le raffinerie, nonché, ove applicabili, alle disposizioni previste dall'Accordo nazionale, del 2 febbraio 2004, di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore metalmeccanico e della installazione di impianti, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 04/148, del 18 marzo 2004.

Infine, nella seduta del 21 ottobre 2013, la Commissione ha espresso il principio che l'attività di lettura dei contatori dell'acqua non è riconducibile, neanche in via strumentale, al campo di applicazione di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ed all'Accordo Nazionale FEDERGASACQUA, del 27 marzo 1991, valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991.

## **7. Enti Pubblici non Economici**

### **7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione**

Nel Comparto in esame sono compresi un vasto numero di servizi estremamente eterogenei tra di loro, accomunati dal fatto di essere tutti erogati da Enti pubblici non economici, fra i quali rientrano i servizi assistenziali, quelli di protezione civile e i servizi di erogazione di pensioni e indennità. Tale settore è disciplinato dall'Accordo nazionale in materia di sciopero del 13 marzo 2002, stipulato dall'ARAN con le organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fps, Uil Pa e Cisl.

Nel periodo di riferimento, la conflittualità è stata particolarmente modesta, essendo stati proclamati soltanto tre scioperi nazionali, peraltro tutti nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, il primo dei quali ha interessato i dipendenti dell'INPS, mentre gli altri due hanno riguardato il personale della Croce Rossa Italiana ed i dipendenti delle Autorità Portuali dislocati sul territorio italiano.

La Commissione, con riferimento alla vertenza che ha interessato il personale delle Autorità Portuali, ha deliberato il non luogo a provvedere, atteso che l'attività svolta (attività di pianificazione, programmazione e coordinamento delle attività commerciali esercitate nei porti) non riveste natura di servizio pubblico essenziale, anche in considerazione del fatto che la gestione operativa delle aree portuali e dei terminal è stata trasferita ad operatori privati.

## **8. Farmacie private e Distribuzione farmaceutica**

### **8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Nell'anno 2013, in questi settori, connotati da una scarsa conflittualità, le cause di insorgenza del conflitto non sono sostanzialmente mutate rispetto all'anno 2012.

Infatti, nel settore delle farmacie private, le rivendicazioni dei titolari sono state correlate, esclusivamente, ai costanti ritardi, da parte delle Aziende Sanitarie Locali/Provinciali, nei rimborsi spettanti per l'erogazione dei farmaci ai cittadini, in virtù del regime di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

In proposito, si devono registrare solo due proclamazioni di astensioni, nella forma della chiusura delle farmacie (una da parte della Federfarma di Catanzaro e una da parte della Federfarma del Molise), entrambe successivamente revocate a seguito degli impegni assunti dalle competenti Aziende sanitarie, per la tempestiva risoluzione delle controversie.

Per il settore della distribuzione farmaceutica, nell'anno di riferimento, è pervenuta alla Commissione un'unica proclamazione di sciopero (peraltro successivamente revocato) riferita alla società Truck Pharma Logistic S.r.l, interessata da una procedura di ristrutturazione aziendale.

Nel corso dell'anno di riferimento non è stato adottato alcun provvedimento relativo ai settori in questione.

## **9. Funerario**

### **9.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel corso del 2013, il settore è stato interessato da due sole proclamazioni di sciopero, come di consueto collocate a ridosso del periodo di commemorazione dei defunti. Periodo nel quale, naturalmente, l'azione collettiva è capace di suscitare una maggiore pressione sugli interessi della controparte datoriale.

La regolamentazione di settore, però, vieta l'effettuazione di scioperi in tali date (franchigia). Motivo per cui le dichiarazioni sono state prontamente censurate dall'Autorità, con indicazioni preventive, alle quali ha fatto riscontro un adeguamento delle parti sindacali.

Le cause di insorgenza dei conflitti sono da ascrivere alla ritardata corresponsione degli emolumenti retributivi ed ai cambi di appalto, con possibili ripercussioni dal punto di vista occupazionale.



## 10. Igiene ambientale

### 10.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2013, nel settore dell'igiene ambientale si è registrata, nuovamente, una altissima conflittualità, confermando il *trend* degli ultimi anni.

Sul piano delle cause di insorgenza del conflitto, va anzitutto segnalato che gli scioperi vengono proclamati dalle organizzazioni sindacali spesso per sollecitare l'azienda al pagamento della retribuzione mensile, nonché per sollecitare interventi governativi e legislativi idonei a risolvere situazioni drammatiche sul piano sociale e occupazionale.

Dunque, lo sciopero non viene più inteso soltanto come il tradizionale mezzo di lotta nei confronti del datore di lavoro, ma anche come vera e propria manifestazione di protesta per ricercare soluzioni "*politiche*", espressione di un disagio sociale molto diffuso.

Grazie alla costante interlocuzione con le parti sociali, anche con intento informativo-didattico, già avviata negli anni precedenti, al fine di evitare il reiterarsi delle violazioni più "*elementari*", si è approdati ad un più alto numero sia di proclamazioni di sciopero "*regolari*", sia di revoche di scioperi irregolari da parte dei soggetti proclamanti.

Risulta sostanzialmente confermata anche la percentuale delle revoche effettuate conformemente ai rilievi formulati dalla Commissione: un dato, questo, che avvalorava l'idea secondo cui il provvedimento ai sensi dell'art. 13, lett. d), oltre a impegnare in misura significativa l'attività della Commissione, svolge un ruolo fondamentale nella prospettiva della "*civilizzazione*" del conflitto.

Sul piano quantitativo, in ogni caso, le proclamazioni di sciopero sono però numericamente aumentate, passando, rispetto allo scorso anno, da 351 a 492, mentre 70 sono stati i fascicoli aperti nel 2013, a seguito di segnalazioni di astensioni spontanee, per la maggior parte, nelle Regioni del sud Italia, anche se prosegue l'"*avanzare*" del conflitto nelle Regioni settentrionali.

La conflittualità è, come già evidenziato nel corso degli scorsi anni, conseguenza della cronicizzazione di un sistema, ormai patologico, che vede il Comune o, laddove presente, la Società d'ambito responsabile del servizio di igiene ambientale, in difficoltà finanziaria, o addirittura in dissesto, nell'impossibilità di erogare i canoni spettanti all'Azienda appaltatrice, costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria che non consente l'erogazione delle retribuzioni, nei termini previsti dal CCNL, ai propri dipendenti. Un caso emblematico è stato rappresentato dalla Aimeri Ambiente S.r.l., Azienda che opera in ben 14 diverse regioni, che, nel corso del 2013, si è trovata a vantare crediti nei confronti degli Enti appaltatori, superiori al 70% del proprio fatturato annuo. Con tali bilanci finanziari, risulta

evidente che, per le Aziende che operano nel settore, l'unica possibilità di continuare ad operare sul mercato è la cessione dei crediti ad istituti finanziari che entrano, in tal modo, in possesso di titoli sul debito delle pubbliche amministrazioni.

In questo contesto, l'obbligo di esperire preventivamente le procedure di raffreddamento e di conciliazione è considerato, nella maggior parte dei casi, come condizione formale di legittimità-procedibilità dello sciopero, anziché come effettiva occasione di dialogo tra le parti, non essendo la materia del contendere nell'esclusiva disponibilità di Azienda e Sindacati, per le complesse problematiche sopra evidenziate, e dovendosi allargare il confronto ad altri soggetti esterni (Enti Locali, Società d'ambito e Consorzi), la cui collaborazione è, peraltro, spesso decisiva per la soluzione della controversia.

Il fallimento delle procedure di conciliazione, la carenza di liquidità nel sistema, genera un "*imbarbarimento*" del conflitto, che si esprime attraverso forme di protesta spontanea, sempre più accese, che travolgono gravemente i diritti degli utenti, nell'urgenza di rappresentare e rivendicare, non già diverse e più favorevoli condizioni economiche e normative nei rapporti di lavoro, bensì la puntuale applicazione di norme contrattuali già esistenti, quali quelle sul diritto alla corresponsione mensile delle retribuzioni, in materia di salute e sicurezza sul lavoro o, nei casi più gravi, quelle relative alla salvaguardia della propria posizione lavorativa.

Per tali ragioni, la Commissione è stata impegnata nello studio, caso per caso, di soluzioni adeguate che tenessero conto di tutte le componenti della situazione ora descritta, con particolare attenzione alla questione dei ritardi o della mancata corresponsione della retribuzione ai lavoratori, da parte dell'Azienda e, in particolare, alla possibile operatività del principio dell'eccezione di inadempimento, di cui all'articolo 1460 del Codice civile, nei casi di astensioni proclamate a oltranza fino al pagamento delle retribuzioni.

A fronte delle numerosissime segnalazioni di scioperi "*spontanei*", la Commissione ha valutato la grave crisi finanziaria, istituzionale, politica e sindacale che riguarda tutti i soggetti coinvolti nella vicenda e che è alla radice del conflitto, sottolineando, altresì, il rischio di ingovernabilità delle situazioni di violazione dei diritti degli utenti, a fronte di un sistema normativo che non prevede fenomeni così complessi, che non attribuisce in via diretta alla Commissione particolari poteri ispettivi e che non consente di intervenire adeguatamente nei confronti dei soggetti, che, pur essendo estranei al rapporto lavorativo, sono i principali responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti medesimi.

In tale prospettiva, non si può prescindere, anche nei casi evidenziati come atipici, da una attenta attività istruttoria - da condurre in relazione alle singole fattispecie - che consenta una obiettiva azione di valutazione e di bilanciamento dei

contrapposti interessi in gioco.

Il conflitto si è concentrato, come negli anni precedenti, a livello locale; le Regioni più interessate dalle astensioni sono state la Campania e la Sicilia, e ciò per le note ragioni riguardanti: in Campania, l'emergenza rifiuti ed il consolidamento degli assetti organizzativi disegnati dai vari provvedimenti legislativi, intervenuti negli anni per regolamentare la materia, i quali hanno rappresentato le principali cause di insorgenza del conflitto; in Sicilia, la riforma del settore dell'igiene ambientale, attuata con la legge regionale n. 9 dell'8 aprile 2010, la quale, nell'intento di razionalizzare il sistema, in un'ottica di efficacia, efficienza ed economicità, attraverso una ridefinizione e riduzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), non è riuscita a sanare i conflitti sindacali che, soprattutto in alcune Province, quali Catania, Agrigento, Caltanissetta, hanno mantenuto livelli elevatissimi.

Peraltro, la situazione di dissesto finanziario, che interessa società di gestione ed enti locali, unita ad un sistema assai spesso poco trasparente di affidamento degli appalti, per la fornitura dei servizi da parte dei Comuni, ha indotto la Commissione, come avvenuto negli anni precedenti, a sollecitare l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ad un'azione sinergica, in tema di appalti nel settore dell'igiene ambientale.

In particolare, la Commissione, riscontrando nell'ambito della propria attività istruttoria, numerose segnalazioni riguardanti l'applicazione della normativa sui ritardati pagamenti ai contratti pubblici di forniture e servizi, ha ritenuto di dover coinvolgere l'AVCP, al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno e la possibilità di effettuare interventi correttivi.

## 10.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione

Regione	Astensioni
BASILICATA	1
CALABRIA	2
CAMPANIA	10
LAZIO	6
LOMBARDIA	1
LIGURIA	2
PIEMONTE	9
PUGLIA	9
SARDEGNA	1
SICILIA	29
<b>Totale</b>	<b>70</b>

*Ogni vertenza può riguardare più azioni/giornate di astensioni*

Nell'anno 2013, il numero delle astensioni illegittimamente effettuate, segnalate

alla Commissione e indette a causa della mancata erogazione degli stipendi mensili, è stato ancora molto elevato, seppure si deve segnalare una brusca inversione di tendenza nel secondo semestre dell'anno, probabilmente dovuta ad un lento ma efficace riassetto delle risorse degli enti locali che hanno consentito di ottemperare con più puntualità al versamento dei canoni alle imprese che, a loro volta, hanno trovato, attraverso la cessione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, le risorse necessarie per continuare ad operare. Più nel dettaglio, si rappresenta che in Sicilia, anche per il decisivo intervento della Regione, le astensioni spontanee nel secondo semestre si sono concentrate nella Provincia di Catania, e, sporadicamente, nella Provincie di Agrigento e Caltanissetta mentre, nel resto dell'isola, sono state privilegiate forme legittime di astensione. Peraltro in tutto il Meridione d'Italia resta alta la tensione dei lavoratori, che subiscono le conseguenze del diffuso dissesto finanziario degli enti locali. Ad esempio, criticità sono state registrate in Calabria, in Puglia e in Campania. In queste due ultime Regioni, i focolai di protesta più attivi si sono rivelati il Comune di Margherita di Savoia (BT) e vari Comuni della Provincia di Napoli, dove, oltre alle problematiche sul ritardo nella corresponsione degli stipendi, si sono sovrapposte problematiche sulla conservazione dei posti di lavoro (Margherita di Savoia), e, più in generale, sulla gestione degli appalti (Pomigliano d'Arco, Giugliano, Nola, Ercolano). Nel resto d'Italia, le maggiori criticità hanno interessato alcuni Comuni della Provincia di Roma (Guidonia, Montecelio, Rocca di Papa) in gran parte riconducibili a conflitti con le Aziende appaltatrici.

Tali forme di protesta, organizzate da coalizioni spontanee dei lavoratori, hanno, in alcuni casi, assunto proporzioni significative e costretto il settore ad una analisi approfondita e, soprattutto, parametrata al caso concreto a fronte delle segnalazioni pervenute alla Commissione, sia da parte delle aziende, sia da parte dei Prefetti.

Infatti, l'impossibilità di ricondurre le astensioni a soggetti sindacali ha comportato una attentissima valutazione degli interessi in gioco, considerata la possibilità della Commissione di procedere all'adozione di delibere volte a prescrivere al datore di lavoro l'apertura dei procedimenti disciplinari nei confronti di lavoratori, in alcuni casi costretti a vivere senza percepire le retribuzioni mensili.

A fronte delle numerose segnalazioni di astensioni spontanee, il settore ha avviato altrettante numerose istruttorie, richiedendo alle parti interessate di fornire ogni elemento utile a stabilire la natura spontanea od organizzata della protesta, l'eventuale coinvolgimento di soggetti collettivi e, in particolare, di chiarire le ragioni della protesta, fornendo dati relativi alla puntualità nella corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori e del corretto versamento dei canoni per il servizio alle Aziende. Dato, quest'ultimo, di significativa rilevanza, considerata la valutazione caso per caso che, come si è detto, la Commissione opera in tali casi.

All'esito delle istruttorie sopra menzionate, dopo aver acquisito la risposta dell'azienda circa l'avvio dei procedimenti disciplinari, nei confronti dei lavoratori che hanno attuato una astensione spontanea dal lavoro, la Commissione ha deliberato di richiedere al legale rappresentante dell'Azienda di comunicarne l'esito.

La maggioranza delle segnalazioni ha riguardato, come si è detto, la Regione Sicilia ed, in particolare, la Provincia di Catania, le cui aziende, addette al servizio di igiene ambientale (in particolare, Dusty S.r.l., Aimeri Ambiente S.r.l., Oikos S.p.A.), hanno segnalato l'astensione arbitraria dal servizio degli operatori ecologici operanti in vari Comuni delle Province, sempre a causa di un asserito mancato pagamento delle retribuzioni.

A seguito di lunghe e complesse indagini svolte dal Commissario delegato per il settore, le aziende, in alcuni casi, hanno informato di aver avviato i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori che hanno attuato una astensione spontanea dal lavoro, riservandosi di comunicare alla Commissione l'esito dei procedimenti medesimi.

Diverse segnalazioni hanno riguardato anche il territorio di Agrigento, e più precisamente il territorio nel quale opera Gesa AG 2 (e le aziende R.T.I. Iseda, Sap, Ecoin, Icos, Seap S.r.l.), nel quale sono state indette astensioni arbitrarie dal lavoro, a causa del mancato pagamento di varie mensilità di stipendio.

Nel corso dell'anno di riferimento, si sono registrate, in tale ambito, astensioni arbitrarie dal servizio, in particolare nei Comuni di Pomigliano d'Arco (NA), Giugliano di Campania (NA), Massa di Somma (NA), che hanno coinvolto Aziende quali la Tekno Service S.r.l., G.P.N. S.r.l., per rivendicazioni di carattere economico relative ad un asserito non puntuale pagamento degli stipendi (invero contestato dalle Società) ma anche in relazione a problematiche circa il riconoscimento delle mansioni svolte dal personale, in particolare allorquando si verifica un cambio di gestione della Ditta appaltatrice.

Ancora, in Puglia, un focolaio di protesta piuttosto significativo è stato registrato nel Comune di Margherita di Savoia (BT), che ha coinvolto i dipendenti della Ecologica Pugliese S.r.l., che lamentano sistematici ritardi nel pagamento degli stipendi e che, oltre a porre in essere legittime azioni di sciopero, sono di sovente ricorsi a forme "selvagge" di astensione. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, a sua volta, l'Azienda vanta un credito di circa 800.000 euro nei confronti dell'Amministrazione comunale e che, a causa del mancato rinnovo del progetto sperimentale di raccolta porta a porta, nel mese di novembre era stata avviata la procedura per il licenziamento di 14 dei 30 operatori ecologici in servizio, rientrata *in extremis*, per la promessa di proroga del servizio sperimentale, in seguito formalizzata dal Comune.

Un discorso a parte merita, infine, l'aspra, e generalizzata, conflittualità

registrata in numerosi appalti affidati alla Aimeri Ambiente S.r.l. in tutto il territorio nazionale. Focolai di protesta hanno interessato Comuni delle Province di Torino, Cuneo, Milano, Padova, Genova, Roma e Catania, laddove la grave crisi di liquidità dell'Azienda, di cui si è già avuto modo di riferire, comportando ritardi nell'erogazione degli stipendi (che, peraltro, mai hanno superato le due mensilità), ha provocato astensioni spontanee. Tali comportamenti sono stati puntualmente sanzionati dalla Commissione, che ha invitato il datore di lavoro ad adottare i relativi procedimenti disciplinari.

### **10.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni**

Nell'esercizio delle sue funzioni, in un settore in cui lo sciopero diventa spesso un ordinario strumento di dialettica tra Sindacato e Azienda, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo, frequentemente, non solo in via preventiva, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a fronte di numerosissime proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche, come sopra detto, attraverso un costante dialogo con le parti sociali.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione: basti pensare che, nel periodo considerato, l'adesione alle indicazioni immediate adottate è stata pressoché totale e che in un terzo delle proclamazioni si sono registrate revoche spontanee da parte delle Organizzazioni sindacali.

Inoltre, il numero dei procedimenti di valutazione aperti dalla Commissione, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge, è altrettanto sintomatico delle condizioni del settore: sono state 20 le delibere di invito ad avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, tutte correttamente eseguite dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto.

E ciò coerentemente con l'orientamento espresso dalla Commissione con deliberazione n. 08/518, adottata nella seduta del 16 ottobre 2008, *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

Nei confronti delle Aziende, nel corso del 2013 sono stati aperti 10 procedimenti di valutazione del comportamento nei confronti delle aziende, riguardo al mancato rispetto dell'obbligo di informazione, previsto per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In due casi, il procedimento si è concluso con una valutazione negativa del comportamento da parte della Commissione. In particolare, è stata comminata una sanzione pari a 4.000,00 euro a carico della Geo Ambiente S.r.l di Belpasso (CT), e una sanzione pari a 6.000,00 euro a carico della Cooperativa sociale Serviplus, di Guidonia (RM), entrambe in relazione alla mancata trasmissione delle informazioni richieste nonostante reiterati inviti che, nel caso della Serviplus, facevano seguito ad altre richieste di notizie, pure inevase, da parte del Prefetto.

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti 4 procedimenti di valutazione del comportamento che, in tre casi, hanno determinato una valutazione negativa da parte della Commissione.

La UGL, Segreteria territoriale di Cuneo, è stata sanzionata, con un importo pari a 5.000,00 euro, per la proclamazione di uno sciopero degli straordinari a "*tempo indeterminato*", tra l'altro, in parte, svolto durante la franchigia estiva.

In considerazione, peraltro, della scarsa adesione allo sciopero da parte dei lavoratori e della sostanziale assenza di effetti negativi sul servizio, la Commissione ha ritenuto applicabile la sanzione minima in ragione di ciascuna violazione commessa dall'Organizzazione sindacale.

Più complessa è risultata l'istruttoria che ha coinvolto l'Organizzazione sindacale CIL di Pomigliano d'Arco (NA), in solido con la segreteria regionale dello stesso sindacato.

In questo caso, infatti, il sindacato proclamava uno stato di agitazione dei lavoratori della GPN S.r.l., di Sant'Antonio Abate (NA), durante il quale si verificavano delle astensioni improvvise, nei giorni 24, 27 e 29 aprile 2013, di alcuni dipendenti addetti al servizio di igiene urbana nel territorio del Comune di Pollena Trocchia (NA).

In particolare, pur avendo l'Organizzazione sindacale dichiarato la propria estraneità rispetto alle astensioni spontanee poste in essere dai lavoratori, dalla documentazione raccolta e dalle stesse dichiarazioni dei lavoratori, è risultato evidente il coinvolgimento ed il ruolo attivo svolto dall'O. S. nel corso della protesta, a cui è stata comminata una sanzione pari a 2.500,00 euro, per l'assenza di un idoneo atto di proclamazione dello sciopero.

Infine, la FIADEL di Acireale, è stata sanzionata per un importo pari a 5.000,00 euro, a causa di una astensione proclamata in violazione della regola del preavviso e durante una franchigia elettorale.

All'esito dell'istruttoria, la Segreteria territoriale di Catania dell'Organizzazione sindacale ha richiesto una revoca in autotutela della delibera sanzionatoria, in quanto la Segreteria zonale di Acireale avrebbe agito priva delle necessarie deleghe da parte della Segreteria provinciale di Catania, che non era a conoscenza dell'avvenuta proclamazione dello sciopero e non informata della successiva apertura del procedimento di valutazione da parte della Commissione.

In proposito, il Collegio ha rappresentato che, in primo luogo, l'intestazione dell'atto di proclamazione dello sciopero proveniva dalla Segreteria zonale di Acireale e dunque, il fatto che la Segreteria provinciale di Catania non sia stata posta a conoscenza né dell'atto di proclamazione dello sciopero, né del conseguente procedimento di valutazione avviato dalla Commissione di garanzia, è, quindi, conseguenza di un difetto di comunicazione interno dell'Organizzazione sindacale.

Peraltro, la circostanza che il soggetto che ha proclamato lo sciopero si sia dimesso da "*responsabile territoriale*" di codesta Organizzazione sindacale il giorno 26 novembre 2012 e che si sia proceduto a nominare una nuova R.S.A. il 7 gennaio 2013, dimostra che, tanto l'atto di proclamazione (19 ottobre), quanto l'effettuazione dello sciopero (26 ottobre), è avvenuta quando il soggetto proclamante era in carica.

Ne consegue che le azioni poste in essere dal responsabile sindacale in difformità con gli indirizzi forniti dalla Segreteria provinciale, pur comportando conseguenze sul piano disciplinare interno, non esimono l'Organizzazione sindacale dall'assunzione delle responsabilità conseguenti.

Per le ragioni sopra esposte, la Commissione di garanzia ha valutato che non sussistessero elementi per dare corso all'istanza presentata dall'Organizzazione sindacale FIADEL, Segreteria provinciale di Catania.

#### **10.4. Attività consultiva e interpretativa**

Nel settore in esame, anche l'attività consultiva è stata, al pari di quella istruttoria, molto intensa.

Frequenti sono stati i casi in cui sia l'azienda che il sindacato hanno segnalato alla Commissione comportamenti reciprocamente illegittimi e la Commissione, all'esito dell'istruttoria espletata, esaminata la documentazione fornita da entrambi, valutate le circostanze del caso concreto, ed, in particolare, l'aver assicurato le prestazioni indispensabili, ha constatato che erano emersi profili di dubbia legittimità sia nell'operato datoriale, sia nei comportamenti assunti da parte sindacale, ed ha pertanto invitato entrambi i soggetti coinvolti ad attenersi puntualmente alle disposizioni di cui agli articoli 8 e 9 dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività.

In difetto, la Commissione ha avvertito che sarebbe stata costretta a valutare la



rilevanza delle determinazioni assunte, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge n. 146 del 1990.

Inoltre, come accaduto negli anni precedenti, il fenomeno del frequente ricorso alle assemblee sindacali, spesso usato dalle Organizzazioni sindacali per “*governare*”, senza eccessivi danni per l'utenza, la tensione crescente tra i lavoratori, soprattutto in concomitanza con l'annuncio, con cadenza mensile, da parte dell'Azienda, del ritardo nella corresponsione delle retribuzioni, ha indotto il settore ad intervenire, in numerose occasioni, per evidenziare all'Azienda, che denunciava l'intento elusivo della normativa sullo sciopero, e alle Organizzazioni sindacali, che, al contrario, mettevano in evidenza la finalità di “*raffreddamento del conflitto*”, la linea di confine tra i due istituti, quello dello sciopero e quello dell'assemblea, rammentando che, ai sensi della delibera della Commissione n. 04/212 del 1° aprile 2004 avente ad oggetto “*Applicabilità della legge 146/90 alle assemblee ex articolo 20 legge 300/1970*”, ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 300 del 1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, è considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146 del 1990, laddove incidente su servizi pubblici essenziali, con ogni conseguenza sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

Come si è sopra ricordato, costante è stato il contatto e il dialogo della Commissione, con i Sindacati, allo scopo di favorire una maggiore conoscenza ed una conseguente puntuale applicazione della disciplina di settore, senza sacrificare le dinamiche di lotta sindacale, ed ai fini di una maggiore sensibilizzazione per le esigenze di garanzia degli utenti.

E, infatti, come già evidenziato negli anni passati, la violazione della normativa legale e convenzionale, ravvisabile in buona parte delle proclamazioni di sciopero, non deriva esclusivamente dalle gravi cause di insorgenza del conflitto sopra evidenziate, ma anche da una ridotta conoscenza della normativa vigente da parte di alcune organizzazioni sindacali a livello territoriale che operano nel settore, il quale risulta essere caratterizzato, oltre che da una poco consolidata prassi di relazioni industriali, anche da una accentuata frammentazione sindacale che ha determinato l'esplosione di un pluralismo conflittuale.

Infine, in occasione di un quesito proposto da Cosea Ambiente S.p.A. in tema del cosiddetto “*sciopero delle mansioni*”, la Commissione, ricordata la giurisprudenza più recente della Cassazione sulla non riconducibilità alla nozione di sciopero di tale forma di astensione, ha avuto modo di rilevare che, affinché possano ricorrere i presupposti per l'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento di un soggetto collettivo riconducibile ad uno sciopero delle mansioni, è necessario individuare quali effettivamente siano le mansioni esigibili da

parte del datore di lavoro e l'elemento organizzativo dell'astensione; nel caso di specie, il semplice invito al datore di lavoro, da parte dell'organizzazione sindacale, ad ordinare per iscritto i servizi e le mansioni a cui il lavoratore è destinato e la conseguente sollecitazione, rivolta ai lavoratori, ad attenersi alle mansioni previste dal CCNL, non prefigura una forma di sciopero delle mansioni.

## **11. Istituti di Vigilanza**

### **11.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel corso del 2013, in questo nel settore, si è registrato ancora un sensibile incremento della conflittualità rispetto all'anno precedente. Difatti, rispetto alle 68 proclamazioni di sciopero del 2012, si è arrivati alla cifra complessiva di 84 astensioni proclamate; numero che, se rapportato a quello rilevato nel 2011 (48 astensioni dal lavoro), diventa significativo in un settore, allo stato, in forte difficoltà, correlata alla generale e diffusa crisi economica del Paese.

Non sono, invece, mutate le cause d'insorgenza dei conflitti, collegate ai gravi ritardi nella corresponsione delle retribuzioni al personale, alla mancata applicazione di alcuni istituti contrattuali e all'organizzazione del lavoro, che, attraverso il sistematico ricorso al lavoro straordinario, viene spesso ritenuta eccessivamente gravosa e lesiva dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori .

Nonostante l'elevato numero di proclamazioni, la Commissione, nel corso dell'anno, è dovuta intervenire preventivamente solo 12 volte, attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Quest'ultimo deve ritenersi un dato positivo in considerazione del riscontrato grado di esasperazione dei lavoratori del settore. Va, altresì, evidenziata la circostanza che, ad ogni intervento dell'Autorità, è seguita, puntualmente, la revoca delle proclamazioni viziate da irregolarità, con un'unica eccezione che ha, conseguentemente, portato, nell'anno di riferimento, alla definizione negativa di un procedimento di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'Autorità ha, infatti, sanzionato, per un importo pari a €2.700,00, di trattenute dei contributi e dei permessi sindacali, la Segreteria provinciale di Lecce, dell'Organizzazione sindacale Cisal Sinalv, per non aver rispettato il termine legale di preavviso.

Nel caso di specie, l'Organizzazione sindacale proclamante, aveva proclamato lo sciopero con un solo giorno di preavviso, nell'errata convinzione che il termine minimo dei 10 giorni andasse calcolato dal giorno di attivazione della procedura di raffreddamento e conciliazione.

Ancora, la Commissione è dovuta intervenire in seguito ad una contestazione sindacale sulla natura obbligatoria dello straordinario nel settore delle Guardie Giurate.

In particolare, la Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil sosteneva che, secondo il CCNL di riferimento, le prestazioni di lavoro straordinario

avessero carattere volontario e, pertanto, non rientrassero nell'ambito di applicabilità della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Contrariamente, l'Autorità, attraverso una lettura logico-sistematica delle disposizioni contrattuali (articoli 71, 79 e 81 del CCNL 2004-2008, "*dipendenti da Istituti di Vigilanza Privata*") e normative (D.I. del 27 aprile 2006), ha evidenziato come il lavoro straordinario delle G.p.G., entro i limiti fissati dal vigente CCNL, debba ritenersi "*contrattualmente dovuto*".

Infine, in questo settore, la Commissione, in un'occasione, ha aperto un'istruttoria nei confronti dell'Azienda di trasporto pubblico locale di Roma (ATAC), richiedendo informazioni ai fini dell'accertamento delle responsabilità di cui all'articolo 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel caso specifico, l'Autorità, accertato che la causa di insorgenza del conflitto relativa all'Istituto di vigilanza Itapol S.r.l. era la mancata retribuzione ai lavoratori, e che la stessa era causata dal mancato pagamento delle fatture da parte dell'Atac, ha richiesto degli opportuni chiarimenti.

Nel corso della lunga istruttoria, l'Azienda di trasporto pubblico locale ha chiarito che la stessa versava in un periodo di gravi difficoltà economico-finanziarie e che, conseguentemente, non era in grado di far fronte, con tempestività, agli impegni assunti non solo con l'Istituto di vigilanza, ma con tutti i propri fornitori.

Tale situazione è però rientrata col passare dei mesi, attraverso il pagamento parziale dei debiti dell'Atac, circostanza che ha consentito di poter archiviare la posizione aperta.

## **12. Metalmeccanici**

### **12.1. Andamento della conflittualità**

Il settore è disciplinato dall'Accordo Nazionale del 4 febbraio 2004 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore metalmeccanico, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 04/148, del 18 marzo 2004, pubblicata in G.U. n. 77, del 1 aprile 2004.

Nell'anno 2013, sono stati proclamati 14 scioperi (a fronte delle 18 astensioni proclamate nel 2012) con riferimento ai quali la Commissione è intervenuta con 4 indicazioni preventive (ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni), a fronte delle 7 adottate nel 2012. Detti interventi hanno condotto ad una revoca e a due adeguamenti (relativi alla durata massima dell'azione di sciopero).

### **12.2. Le cause di insorgenza dei conflitti**

Per quanto attiene alle cause di insorgenza dei conflitti, si rileva come circa il 42 per cento delle astensioni sia stato proclamato per rivendicazioni di carattere locale, connesse alla mancata o ritardata corresponsione delle retribuzioni, mentre circa un quarto degli scioperi risulta essere stato proclamato a seguito di annunciate ristrutturazioni aziendali. Detti dati appaiono in linea con quelli relativi all'anno precedente.

### **12.3. Procedimenti di valutazione del comportamento**

Nel corso del 2013, la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fiom Cgil e Fim Cisl, a seguito di astensioni che hanno interessato le Società Stac Italia e Logos Electric, nei mesi di settembre e ottobre, relativamente al personale operante nei Centri di Meccanizzazione Postale (CMP) presenti sul territorio nazionale.

Le violazioni emerse nel corso del procedimento, avviato d'ufficio dalla Commissione, a seguito di notizie di stampa, sono state le seguenti: mancato rispetto della regola del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni; mancato rispetto della regola del preavviso, prevista dall'articolo 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dall'articolo 5 del predetto Accordo; mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, di cui all'articolo 1 dell'Accordo nazionale, del 4 febbraio 2004, sopra citato e, infine, violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento ad uno sciopero generale precedentemente proclamato per il 18 ottobre 2013.

La Commissione, attesa la riconducibilità delle condotte agli stessi soggetti e l'identità delle motivazioni poste alla loro base, ha riunito in un unico procedimento le predette fattispecie, ritenendole alla stregua di un'unica azione continuata.

Il procedimento di valutazione, si è concluso, nel dicembre 2013, con l'irrogazione di una sanzione differenziata per le Organizzazioni sindacali coinvolte, pari a duemilacinquecento euro per la Fim Cisl e di quattromila euro per la Fiom Cgil, in ragione delle diverse responsabilità accertate nel corso del procedimento stesso.

## 13. Ministeri

### 13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto nel settore conferma quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero un basso livello di conflittualità (24 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2013), strettamente connesso a specifiche questioni organizzative che, ciclicamente, interessano ciascun Ministero.

I Ministeri maggiormente interessati da astensioni aventi rilievo nazionale sono stati il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca ed il Ministero degli Affari Esteri.

A livello decentrato, la conflittualità, comunque scarsa, ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto, limitate all'ambito locale, ed ha riguardato, principalmente, i dipendenti delle articolazioni periferiche del Ministero della Giustizia (Tribunali di Roma, Latina ed Avellino), a causa dell'asserita disorganizzazione degli uffici giudiziari, nonché i lavoratori impegnati, a vario titolo, nella cura del patrimonio artistico e culturale dello Stato e nella ristorazione collettiva a favore di Istituzioni di natura militare.

L'analisi dei dati statistici relativi alle proclamazioni e alle revoche degli scioperi conferma, ancora una volta, la tendenza delle Organizzazioni sindacali del settore a proclamare astensioni collettive nel rispetto della disciplina vigente e, in caso di proclamazioni irregolari, ad uniformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione con le indicazioni preventive di cui all'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel periodo di riferimento, merita di essere segnalata la vertenza riguardante i Centri di identificazione ed espulsione degli immigrati clandestini. L'intervento della Commissione si è reso necessario a seguito della proclamazione di un'azione di sciopero dei dipendenti del Consorzio L'Oasi di Siracusa, impegnati presso il CIE - Centro di Identificazione ed Espulsione Immigrati di Modena - per i giorni 9, 10, 11, 12, 13 e 14 luglio 2013.

Nella seduta dell'8 luglio 2013, la Commissione, all'esito dell'istruttoria svolta e della documentazione pervenuta, pur rilevando l'illegittimità di tale sciopero per violazione della regola dell'intervallo, ha deliberato il non luogo a provvedere, in relazione alla peculiarità del caso concreto, ritenendo sussistenti, in favore dei lavoratori, i presupposti per la qualificazione del comportamento in termini di eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 del Codice civile.

La Commissione, infatti, nel corso dell'istruttoria, ha accertato che il Consorzio L'Oasi di Siracusa, affidatario della gestione del CIE di Modena dal 1° luglio 2012 tramite procedura ristretta *ex* articolo 67 del decreto legislativo n. 163 del 2006,

avrebbe sempre corrisposto con notevole ritardo le retribuzioni ai lavoratori.

In particolare, si è appreso che le mensilità relative ai mesi di luglio e agosto 2012 sarebbero state versate oltre il termine contrattualmente previsto, mentre quelle relative ai mesi di settembre ed ottobre 2012 sarebbero state corrisposte a seguito della proclamazione, da parte dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil di Modena, di una prima azione di sciopero per il giorno 10 dicembre 2012.

Nonostante la proclamazione di un'ulteriore giornata di sciopero per il giorno 25 gennaio 2013, la mensilità di novembre 2012 sarebbe stata erogata solamente ad inizio marzo 2013, pagata per il 57 per cento dal Consorzio L'Oasi e per il 43 per cento direttamente dalla Prefettura di Modena, *ex* articolo 1676 del Codice civile.

E' emerso, inoltre, dalle numerose interrogazioni parlamentari presentate al riguardo, che, dopo l'effettuazione di ulteriori quattro giornate di sciopero (28 febbraio-1° marzo e 13-14 marzo 2013), la Prefettura di Modena si sia fatta interamente carico del pagamento, al netto, delle mensilità di dicembre 2012 e della tredicesima mensilità 2012, e di quelle di gennaio e febbraio 2013, rimanendo ancora insolute quelle di marzo, aprile, maggio, giugno e luglio 2013.

Nel contempo, la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferiti dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ed al fine di una urgente valutazione degli eventuali provvedimenti da assumere, sempre nella seduta dell'8 luglio 2013, ha deliberato di richiedere al Consorzio L'Oasi di Siracusa dettagliate informazioni circa le motivazioni che, a qualsiasi titolo, avrebbero impedito la regolare corresponsione degli emolumenti ai propri dipendenti.

L'attività istruttoria ha riguardato, quindi, anche l'accertamento delle responsabilità in capo alle Amministrazioni o imprese che erogano servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

La Commissione, all'esito degli accertamenti compiuti, avendo concordato con l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sulla necessità di fare ogni possibile e reciproco sforzo volto alla individuazione delle responsabilità e alla prevenzione del conflitto, derivanti da contratti pubblici affidati, ed eseguiti, con modalità non conformi alle disposizioni normative vigenti, ha segnalato alla stessa, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo di intesa del 29 maggio 2012, l'inadempienza nella corresponsione delle retribuzioni ai propri dipendenti da parte del Consorzio L'Oasi di Siracusa, per le necessarie verifiche del caso in vista di ogni possibile iniziativa da adottare.

Tale inadempienza, infatti, ha determinato un conflitto tra le parti sociali ed ha costretto la Commissione di garanzia ad avviare, con urgenza, un'analisi approfondita sulle cause di insorgenza dello stesso, nonché un'ulteriore e necessaria riflessione sulla possibilità di estendere, a fini sanzionatori, l'applicabilità



dell'articolo 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, anche alla stazione appaltante (nella fattispecie, la Prefettura di Modena), nel caso in cui la stessa sia oggettivamente responsabile del conflitto.

Nel corso dell'anno 2013 sono state oggetto di particolare attenzione anche le assemblee sindacali del 20 e 23 giugno 2013, riguardanti il personale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, addetto alla custodia e vigilanza presso l'Anfiteatro Flavio, i Musei Statali e le Biblioteche di Roma.

Lo stato di agitazione, indetto da alcune sigle sindacali per protestare contro il taglio del salario accessorio e la cronica carenza del personale addetto alla custodia e vigilanza del patrimonio artistico, ha avuto risonanza anche sulla stampa internazionale, per la chiusura dei monumenti al pubblico.

La Commissione, richiamando la propria delibera di orientamento n. 04/212, del 1° aprile 2004, in materia di assemblee sindacali, ha deliberato l'apertura di un'istruttoria sul punto, invitando i soggetti coinvolti a fornire urgentemente ogni utile informazione in merito agli sviluppi della vertenza in atto.

In particolare, l'Organo di garanzia ha chiesto di conoscere se tali assemblee sindacali siano state richieste, ed effettuate, secondo le modalità prescritte dal CCNL di riferimento, e se, nel corso del loro svolgimento, siano stati garantiti i servizi minimi, a garanzia dei diritti degli utenti.

Con nota del 28 giugno 2013, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali ha comunicato alla Commissione, anche per conto della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma, che le assemblee sindacali riguardanti il personale del suddetto Ministero sarebbero state richieste, ed autorizzate, ai sensi della normativa contrattuale vigente (ovvero tre giorni di preavviso e 12 ore annue pro capite) e che, durante lo svolgimento delle stesse, sarebbero state garantite le prestazioni indispensabili di cui all'Accordo nazionale in materia di sciopero del 2005, ovvero la custodia e la vigilanza dei beni culturali.

La Commissione, preso atto dei chiarimenti trasmessi dal Ministero, ha deliberato il non luogo a provvedere in merito a tali assemblee sindacali, posto che, come precisato anche da un parere reso dall'ARAN, in data 27 giugno 2013, non è possibile estendere la garanzia di prestazioni indispensabili a servizi pubblici non ritenuti essenziali dalla normativa negoziale, come la fruizione del patrimonio artistico ai turisti.

## **14. Noleggio autobus con conducente**

### **14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

La peculiarità dell'Accordo nazionale sulla regolamentazione dell'esercizio di sciopero, nel settore del noleggio autobus con conducente, sottoscritto dall'ENAT - Associazione nazionale esercenti noleggio autobus e trasporti turistici - e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, in data 22 marzo 1994 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 17 maggio 1994, n. 7.2), consiste nell'individuare, nel servizio pubblico essenziale, la garanzia inderogabile del trasporto domicilio-scuola, e quello riguardante l'utenza pendolare.

Durante l'intero 2013 il settore è stato caratterizzato dalla totale assenza di proclamazioni di astensioni dal lavoro, si segnala soltanto uno stato di agitazione, datato 13/11/2013, da parte del sindacato Sul del personale appartenente alla Società "Royal Bus" di Civitavecchia.

## 15. Pulizie e multiservizi

### 15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio di pulizia/multiservizi, che rimane assoggettato all'applicazione della legge 146/90, e successive modificazioni, solo quando considerato essenzialmente “*strumentale*” al servizio pubblico principale erogato, è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002.

Nel settore delle pulizie/multiservizi, in sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni immediatamente precedenti a quello in esame, il momento in cui si registra maggior tensione tra le parti è quello dell'“*avvicendamento negli appalti*” tra le società erogatrici dei servizi. In realtà, il problema nasce ancor prima, quando cioè, le stazioni appaltanti, che erogano il servizio pubblico essenziale, bandiscono una nuova gara per il servizio di pulizia, adottando capitolati, in cui si riducono, a volte anche sensibilmente, le ore lavorative, spesso a seguito di una necessaria riduzione, imposta per legge, dell'importo a base d'asta. Infatti, dall'entrata in vigore delle “*Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati (spending review)*”, si è assistito alla costante riduzione delle risorse economiche a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, la cui naturale conseguenza, nel settore in esame, è, a tutt'oggi, la riduzione dei parametri lavorativi (numero delle ore di impiego), che, in talune occasioni, scendono anche al di sotto di quelli minimi previsti dal CCNL di riferimento.

Inoltre, nella maggior parte dei casi, la medesima stazione appaltante, mantenendo invariato o, addirittura, riducendo, l'importo complessivo dell'appalto, coglie l'opportunità di selezionare, quale criterio di aggiudicazione della gara, quello del “*massimo ribasso*”, ottenendo, così, l'inevitabile conseguenza che la ditta aggiudicataria non potrà essere in grado di assumere l'intera forza lavoro applicata sul cantiere, nel precedente appalto, con conseguenti tagli di personale, ovvero assumerà l'intera forza lavoro, ma impiegando ciascun lavoratore per un numero di ore lavorative sensibilmente ridotto, in maniera direttamente proporzionale al ribasso offerto, con conseguente riduzione della retribuzione.

Tale meccanismo, quindi, si ripercuote direttamente sui lavoratori, che, in un modo o nell'altro, subiscono riduzioni in termini quantitativi (ore di lavoro) ovvero retributivi. Pertanto, il momento del “*cambio appalto*”, anche nel corso del 2013, ha determinato la grande conflittualità che caratterizza il settore in questione, creando forte tensione tra le parti, le cui rivendicazioni sindacali sono sfociate in agitazioni e,

spesso, in azioni di sciopero.

I servizi di pulizia maggiormente afflitti dal predetto meccanismo e, conseguentemente, dalle astensioni, risultano essere quelli connessi a scuole, caserme, aziende sanitarie (pubbliche e private) e aziende di trasporto pubblico locale; realtà nelle quali si è assistito all'ulteriore riduzione delle risorse economiche a disposizione delle committenti.

Nel settore in questione, il numero delle astensioni, proclamate nel corso del 2013, è risultato pari a 172. Tali scioperi, che hanno avuto tutti carattere locale/aziendale, evidenziano una micro-conflittualità, diffusa su tutto il territorio. Viceversa, la principale causa di insorgenza del conflitto, è più che mai comune ed ha carattere nazionale, concernendo la crisi che coinvolge questo settore, che spesso comporta astensioni dal lavoro, difficilmente controllabili anche da parte delle organizzazioni sindacali più attente, ed è rappresentata dal mancato/ritardato pagamento della retribuzione. Al costante consolidarsi della crisi occupazionale, in relazione sia ai tagli effettuati dalle imprese private, sia dalla riduzione dei servizi richiesti dalle Pubbliche Amministrazioni, corrisponde, infatti, una forte esposizione debitoria degli enti pubblici appaltanti nei confronti delle aziende esercenti il servizio di pulizia, che conduce alla conseguente difficoltà, a volte proprio all'impossibilità, di queste ultime ad assolvere gli obblighi contrattuali nei confronti dei propri dipendenti, con ritardi, nel pagamento delle retribuzioni, variabili da poche settimane a diversi mesi.

Quest'ultimo aspetto costituisce il denominatore comune della quasi totalità degli scioperi proclamati nel corso del 2013, con un dato particolarmente significativo: gli scioperi proclamati per protestare contro il mancato/ritardato pagamento di emolumenti ai dipendenti e/o contro le ipotesi di ristrutturazioni aziendali e la riorganizzazione dei servizi (soprattutto nei casi di cambio di appalto), sono stati 161 su 172, con un dato percentuale pari a circa il 93%. Le cause di insorgenza del conflitto, nel restante 7% dei casi, sono individuabili in rivendicazioni particolari, tra cui spicca, a conferma della difficoltà economica in cui versano alcune delle aziende operanti nel settore, quella relativa alla mancanza di attrezzature idonee a svolgere la prestazione richiesta.

Per ciò che attiene alla localizzazione del conflitto, deve registrarsi una costante conflittualità sindacale nelle regioni del centro-sud Italia, anche se, in ogni caso, le azioni di protesta si estendono in quasi tutte le regioni, isole comprese.

Nel corso dell'anno 2013, la Commissione è dovuta intervenire raramente, al fine di riportare le modalità delle proclamazioni delle azioni di sciopero nell'alveo della legittimità, per garantire ai cittadini i diritti costituzionalmente tutelati.

Dopo due anni, quindi, dall'audizione dell'aprile 2011, il grande sforzo profuso dalla Commissione, rivolto ai rappresentanti delle Organizzazioni sindacali presenti

nel settore delle pulizie/multiservizi, finalizzato alla sensibilizzazione degli stessi sul tema della corretta applicazione della legge a fronte delle ripetute violazioni, commesse e riscontrate con maggior frequenza, in occasione delle proclamazioni di sciopero, ha, certamente, dato i suoi frutti.

Nel 2013, infatti, è emersa l'attitudine, da parte della totalità delle organizzazioni sindacali, presenti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente che, unitamente alla pronta disponibilità delle medesime organizzazioni all'osservanza delle regole del conflitto, hanno comportato, nel 2013, la revoca, l'adeguamento e/o la rettifica di tutte le proclamazioni di sciopero, in cui la Commissione aveva riscontrato, anche informalmente, qualche irregolarità.

L'attività di vigilanza della Commissione, nel corso del 2013, si è concretizzata, per il settore pulizie/multiservizi, oltre che nell'intensa attività di carattere informativo (nei confronti di aziende, Prefetture ed organizzazioni sindacali), quasi esclusivamente in valutazioni *ex post* di astensioni irregolari segnalate dalle aziende interessate, a scioperi avvenuti.

Infatti, la Commissione ha deliberato, in sole 2 occasioni, l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione del comportamento, ai sensi degli artt. 4 comma 4-quater e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, in quanto è venuta a conoscenza dell'astensione solo a sciopero avvenuto, senza perciò avere la possibilità di intervenire *ex ante*.

Dei procedimenti aperti nel 2013, solo uno, al momento, si è concluso, con la valutazione negativa del comportamento delle Organizzazioni sindacali coinvolte nel medesimo procedimento, le quali, pertanto, sono state sanzionate dall'Autorità. In tal caso è stata comminata la sanzione in solido di € 2.500,00 per il comportamento tenuto dalle Segreterie Provinciali di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Uiltrasporti Uil e Fisascat Cisl, in occasione delle assemblee, dal 4 al 10 luglio 2013, del personale addetto al servizio di pulizia, dipendente della Coopservice S. Coop. p.A., presso il Policlinico Tor Vergata e gli Ospedali CTO e S. Eugenio di Roma, rilevando le violazioni del mancato rispetto del termine di preavviso e della mancata garanzia delle prestazioni indispensabili.

L'altro procedimento, avviato nel mese di dicembre 2013, è, invece, relativo a quanto avvenuto nei giorni 25, 26 e 27 settembre 2013, presso il Comando dei Vigili del Fuoco di Viterbo. In quei giorni, infatti, la Segreteria provinciale di Viterbo dell'Organizzazione sindacale Fisascat Cisl, proclamò lo sciopero effettuato dai lavoratori addetti alle pulizie, nel quale la Commissione ha rilevato le violazioni delle regole del mancato espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, del mancato rispetto del termine di preavviso, della durata massima, della mancata garanzia delle prestazioni indispensabili e del mancato rispetto dell'intervallo tra successive astensioni dal lavoro. Attualmente è in corso l'*iter*

istruttorio previsto, finalizzato ad accertare le violazioni commesse ed a definire le responsabilità di quanto realmente avvenuto.

In realtà, esiste anche un terzo procedimento, relativo allo sciopero nazionale degli addetti al servizio di pulizia impiegati nelle scuole (c.d. “*personale ATA ed ex-Lsu*”), effettuato nel mese di dicembre 2013, ma il relativo procedimento di valutazione è stato avviato nei primi giorni di gennaio 2014, ed è ancora in corso, mentre si predispose la presente Relazione. Tale vicenda sarà sicuramente al centro dell’attenzione, sin dai primi giorni del 2014, e caratterizzerà buona parte dell’anno, forse tutto, in quanto, per effetto dei tagli imposti dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (cosiddetto “*Decreto del fare*”), gli *ex-Lsu* (Lavoratori socialmente utili), i dipendenti delle imprese, cooperative e consorzi che svolgono, a livello nazionale, il servizio di pulizia presso gli istituti scolastici, rischiano la perdita del posto di lavoro, o la drastica decurtazione delle ore di lavoro e, conseguentemente, della retribuzione, già ridotta a salari di sussistenza.

Allo scopo di rimodulare il servizio di pulizia nelle scuole, commisurandolo alle nuove ridotte disponibilità finanziarie, a fronte dei suddetti tagli, è stata bandita una gara nazionale dalla Consip, divisa in lotti regionali, per aggiudicare il servizio al termine degli appalti attualmente in corso.

La scadenza di tali appalti è fissata al 31 dicembre 2013, data in cui si assisterà al cambio di appalto, con ingenti e attualmente preoccupanti ricadute occupazionali, che interesseranno un numero elevatissimo di lavoratori.

Anche in questo caso si può facilmente ipotizzare che sarà lo sciopero lo strumento utilizzato, non più soltanto come tradizionale mezzo di lotta nei confronti del datore di lavoro inadempiente, ma una volta ancora, quale manifestazione di protesta per esprimere un disagio sociale largamente diffuso, al fine di individuare soluzioni “*politiche*”, per la salvaguardia dei posti di lavoro.

## 16. Regioni ed Autonomie Locali

### 16.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Nel corso del 2013, la conflittualità nel Comparto Regioni ed Autonomie Locali ha registrato un lieve decremento rispetto al *trend* degli ultimi anni.

Vi sono state, nel periodo di riferimento, 151 astensioni, peraltro localizzate prevalentemente nelle aree centro settentrionali del nostro Paese, a fronte delle 177 azioni di sciopero effettuate nel corso dell'anno 2012.

La previsione dell'obbligo di esperire le procedure di conciliazione dinanzi al Prefetto territorialmente competente, nonché il continuo confronto fra le Amministrazioni e le rappresentanze sindacali su specifici temi, quali, ad esempio, carichi e turni di lavoro, sicurezza dei lavoratori e degli strumenti di lavoro, retribuzione e benefici economici stabiliti dal livello aziendale, hanno ridotto sensibilmente la microconflittualità nel settore.

E lo sciopero viene individuato come estrema *ratio*, da utilizzare solo quando tutti gli altri strumenti preventivi hanno fallito.

In tale contesto, l'attività della Commissione è stata, prevalentemente, di tipo preventivo.

Attraverso l'adozione di indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, l'Organo di garanzia ha tempestivamente segnalato ai soggetti sindacali coinvolti le violazioni di legge, consentendo la revoca o la corretta riproclamazione delle astensioni stesse.

La maggior parte degli interventi ha riguardato la violazione della regola della predeterminazione della durata dell'astensione, soprattutto per quanto concerne le prestazioni straordinarie; con particolare riferimento alle astensioni dal lavoro riguardanti il personale dipendente degli asili nido e delle scuole materne, la Commissione è ripetutamente intervenuta per segnalare la violazione delle modalità di articolazione oraria dello sciopero, nonché la collocazione temporale dello stesso (a inizio o fine turno lavorativo) che, in questo particolare ambito, sono previste in maniera peculiare dall'Accordo di settore.

Numerosi sono stati, inoltre, gli interventi della Commissione per segnalare la violazione del divieto di rarefazione oggettiva con altri scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, si conferma il frequente ricorso ad azioni di sciopero da parte del personale dipendente da imprese e/o cooperative affidatarie dei servizi pubblici essenziali e/o strumentali. L'andamento della conflittualità risente, invero, dei mutamenti dei modelli organizzativi che hanno interessato i pubblici servizi erogati dalle Amministrazioni.

La disintegrazione verticale della struttura tradizionale dei pubblici servizi, sempre più interessati da fenomeni di esternalizzazione o di *outsourcing*, ha comportato, infatti, la continua necessità, da parte dell’Autorità, di pervenire ad una continua enucleazione della nozione di servizio pubblico essenziale ed attività strumentali ad esso connesse.

Secondo il costante orientamento della Commissione, le attività collegate da un nesso di strumentalità con l’erogazione di un servizio pubblico essenziale rientrano nell’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, anche se svolte da soggetti diversi da quello erogatore del servizio principale.

Basti pensare alla ormai nota questione della refezione scolastica.

La Commissione, in più occasioni, ha riaffermato il principio secondo cui il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari, rientra, in materia di sciopero, nell’ambito di applicazione dell’Accordo Collettivo Nazionale Regioni ed Autonomie Locali, trattandosi di servizio di supporto ad altro servizio comunale riconosciuto essenziale.

Ciò che rileva, infatti, ai fini dell’applicazione delle regole di settore, non è il Contratto collettivo nazionale applicato, bensì la natura del servizio pubblico reso dai lavoratori interessati allo sciopero.

In questo contesto, è stata costante la sollecitazione rivolta dalla Commissione alle Organizzazioni sindacali, anche nel corso di apposite audizioni, affinché le stesse pervengano ad un auspicabile Accordo sulla disciplina dello sciopero in materia di refezione scolastica.

Il raggiungimento di un accordo unitario in materia consentirebbe, da una parte, di limitare l’impatto di tali scioperi sull’utenza, rappresentata da bambini, e, dall’altra, la valorizzazione della fonte negoziale, considerata primaria dalla legge.

Nel periodo di riferimento, non sono mancate le astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, e strettamente connesse alla corretta applicazione del Contratto collettivo di riferimento.

In tal senso, appaiono significative le numerose azioni di protesta poste in essere dagli agenti di Polizia Municipale, generalmente articolate attraverso l’astensione dal lavoro straordinario per la durata di trenta giorni, coincidente quasi sempre con manifestazioni aventi rilievo locale, come feste patronali, fiere e maratone.

Esemplificativa, al riguardo, è la vertenza che ha interessato il Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale. Le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del settore hanno dapprima fortemente protestato contro la nomina di un nuovo Comandante del Corpo da parte del Sindaco neoeletto della Capitale, per poi lamentare il blocco del *turn over*, la carenza di personale ed il mancato pagamento del lavoro straordinario.

A seguito del braccio di ferro intrapreso con l’Amministrazione Comunale, i



sindacati hanno organizzato delle assemblee sindacali, nelle giornate del 2 e del 3 ottobre 2013.

Tali assemblee, secondo quanto riferito dagli organi di stampa e dalle denunce degli utenti, avrebbero compromesso i diritti dei cittadini costituzionalmente tutelati.

La Commissione ha, quindi, avviato un'istruttoria in merito, richiedendo dettagliate informazioni a tutti gli Organi competenti, compreso il Prefetto di Roma, al fine di accertare se tali assemblee fossero state autorizzate e se, nel corso delle stesse, fossero state garantite le prestazioni indispensabili.

Con nota del 9 ottobre 2013, il Comandante *ad interim* della Polizia Municipale di Roma ha comunicato alla Commissione che le assemblee sindacali del 2 e del 3 ottobre 2013 erano state indette, e si sarebbero svolte, in conformità alla disciplina vigente in materia, nonché in conformità alle modalità per l'esercizio del diritto di assemblea stabilite dall'articolo 28 del Contratto collettivo decentrato integrativo del Comune di Roma, del 18 ottobre 2005, in particolare per quanto concerne i tempi di indizione (tre giorni prima) e le modalità di svolgimento (all'inizio o a fine turno, durata massima di tre ore).

Sarebbe stata, altresì, garantita la continuità dei servizi minimi essenziali secondo i contingenti di cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 14 del 1996, e con le modalità di cui alla Circolare n. 178/2012, in materia di servizi minimi da assicurare durante le assemblee sindacali.

La Commissione, visti i disagi lamentati dagli utenti, nel ritenere che l'attuale normativa non sia più in grado di rispondere efficacemente alle necessità di una città come Roma Capitale, ha comunque invitato le parti sociali a valutare l'opportunità di sottoscrivere, in un clima di relazioni sindacali più disteso, un nuovo Accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in occasione di assemblee sindacali, poiché le attuali non sembrerebbero più rispondenti alle esigenze dell'utenza.

## **16.2. Pareri e delibere interpretative**

Sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi, si segnala, nel periodo di riferimento, un incremento dei pareri resi dalla Commissione di garanzia alle parti sociali.

Merita di essere segnalato il parere reso dalla Commissione in merito all'applicabilità della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali al personale delle Società Gesem Tributi di Milano ed Esatto S.p.A. di Trieste, Società a capitale misto partecipate dalle Amministrazioni comunali per la gestione delle entrate tributarie ed extratributarie.

La Commissione, nel caso di specie, dopo aver premesso che la funzione principale dei tributi è quella di realizzare il concorso alle spese pubbliche, di cui all'articolo 53 della Costituzione, ha stabilito il principio che l'attività di riscossione -

essendo preposta al materiale reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dell'attività dell'Ente impositore – è strumentale rispetto alla erogazione, da parte del medesimo, delle prestazioni e dei servizi essenziali alla comunità di riferimento.

Per quanto riguarda i tributi locali e - segnatamente - quelli comunali, il carattere strumentale dell'attività di riscossione risulta confermato, e rafforzato, dalle modifiche introdotte dalla legge n. 42 del 2009 (c.d. "*legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*"), che ha posto le basi per l'effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ai sensi del quale "*i Comuni [. . .] hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*".

La stessa giurisprudenza ha, del resto, in più occasioni, riconosciuto la natura di servizio pubblico dell'attività di riscossione dei tributi comunali (si veda C.d.S., 5 ottobre 2005, n. 5318; 10 agosto 2010, n. 5566; 13 luglio 2010, n. 4510).

In particolare, l'attività di riscossione presenta carattere di strumentalità con riferimento all'attività dello Stato (inteso in senso ampio), in quanto attiene a diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, ed è preposta al soddisfacimento di interessi dello Stato e dei contribuenti. Essa, infatti, è volta a garantire il flusso di entrate dell'Ente - consentendo l'erogazione, da parte del medesimo, delle prestazioni e dei servizi essenziali alla comunità, così configurandosi come attività primaria per il soddisfacimento degli interessi dello Stato - e risponde ad esigenze di tutela patrimoniale degli stessi contribuenti.

La Commissione ha precisato, altresì, che l'esternalizzazione del servizio di riscossione non incide sulla natura (strumentale) del servizio; la stessa, infatti, rappresenta una mera esigenza tecnico-organizzativa dell'Ente, ed è orientata al perseguimento di obiettivi di efficienza e speditezza del procedimento di riscossione.

Parimenti, devono ritenersi ininfluenti le recenti modifiche apportate al sistema di riscossione dei tributi comunali dal decreto legge n. 70 del 2011 (c.d. "*Decreto Sviluppo*"), convertito dalla legge n. 106 del 2011), il quale ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'attività di riscossione dei tributi comunali potrà essere posta in essere unicamente dai Comuni stessi, attraverso i propri uffici, società *in house* interamente pubbliche e soggetti privati iscritti all'albo, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo. n. 446 del 1997, scelti con procedura ad evidenza pubblica.

Tale circostanza non appare, del resto, suscettibile di influire sulla qualificazione dell'attività di riscossione sopra prospettata.

La Commissione ha quindi confermato l'esigenza di estendere le garanzie previste dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, allo sciopero dei lavoratori del servizio di riscossione tributi, anche in considerazione delle conseguenze che quest'ultimo sarebbe suscettibile di produrre in capo ai contribuenti.

Si pensi, ad esempio, ad uno sciopero indetto nell'ultimo giorno utile per

adempiere al pagamento dei tributi. Visto il carattere perentorio dei termini per l'adempimento, il mancato rispetto degli stessi, conseguente ad uno sciopero degli addetti al servizio di riscossione, potrebbe comportare, oltre ad un discredito morale per il contribuente, la produzione di un danno patrimoniale in capo al medesimo.

Quest'ultimo, infatti, trovandosi nell'impossibilità di provvedere - per causa ad esso non imputabile (sciopero) - al versamento dei tributi nei termini prescritti, sarà costretto a subire l'esazione degli interessi, nonché l'irrogazione delle sanzioni conseguenti al ritardato pagamento.

Si consideri, inoltre, l'ipotesi in cui sia intervenuta una definizione, mediante adesione, della pretesa (accertamento con adesione), ovvero, sia stata concessa una rateizzazione. Nel primo caso, l'inosservanza, in occasione di uno sciopero, delle cautele poste dalla legge 146 potrebbe impedire: a) il tempestivo pagamento della prima rata, il che precluderebbe il perfezionamento del procedimento di adesione; b) il tempestivo pagamento di una rata successiva alla prima, il che comporterebbe l'iscrizione a ruolo delle somme residue e delle sanzioni, come previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 471 del 1997.

Nel secondo caso, l'impossibilità di effettuare tempestivamente il pagamento, in conseguenza di uno sciopero, comporterebbe, per il contribuente, la decadenza dalla rateizzazione ed il venir meno dei benefici connessi alla rateizzazione medesima (possibilità di partecipare alle gare di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi).

Sulla base delle considerazioni sopra svolte, la Commissione ha ritenuto di confermare gli orientamenti già espressi nelle sedute del 17 maggio 2010 e del 25 marzo 2013, ovvero che l'attività di riscossione, in quanto preposta al materiale reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dell'attività dell'ente impositore, ha carattere strumentale rispetto a servizi pubblici essenziali erogati e che agli scioperi, indetti nell'ambito dell'attività di riscossione devono considerarsi applicabili le cautele previste dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

### **16.3. Procedimenti di valutazione**

Per quanto attiene alla valutazione del comportamento delle parti sociali, la Commissione, nel periodo di riferimento, ha aperto soltanto due procedimenti, tutti già conclusi.

Il primo procedimento di valutazione ha riguardato uno sciopero, proclamato dalla Segreteria territoriale di Bologna dell'Organizzazione sindacale CUB, per l'intera giornata del 30 maggio 2013, riguardante tutto il personale del Comune di Bologna, delle ASP (Azienda Servizi alla Persona) e delle Cooperative operanti nella predetta Città.

Con riferimento alla suddetta proclamazione, la Commissione ha

tempestivamente segnalato al soggetto sindacale la violazione del periodo di franchigia elettorale, previsto dall'articolo 6, comma 5, dell'Accordo di settore, con riferimento al referendum consultivo comunale che avrebbe interessato la Città di Bologna nella giornata del 26 maggio 2013.

Il sindacato proclamante ha contestato il contenuto di tale indicazione immediata, confermando l'effettuazione dell'astensione nella data originariamente prescelta, escludendo, nel contempo, dallo sciopero del 30 maggio 2013, tutto il personale interessato a qualsiasi attività connessa alla procedura referendaria del 26 maggio 2013.

La Commissione, non ritenendo condivisibili le osservazioni formulate dall'Organizzazione sindacale, ha ritenuto di confermare il contenuto dell'indicazione immediata, rinnovando l'invito a riformulare la proclamazione dello sciopero in conformità alla legge ed alla disciplina di settore.

Nel corso dell'istruttoria, il Comune di Bologna e le ASP cittadine interessate hanno comunicato alla Commissione il numero e l'incidenza percentuale dei lavoratori aderenti allo sciopero segnalato, nonché le mansioni svolte dai dipendenti astenutisi. Nel corso del procedimento di valutazione, il sindacato proclamante ha fatto pervenire le proprie osservazioni, precisando che: 1) la violazione della franchigia elettorale non sarebbe stata segnalata in tempo utile né dalla Commissione di garanzia, né dal Prefetto di Bologna, né, tanto meno, dal Comune di Bologna, che aveva già predisposto il contingente di personale da esonerare dallo sciopero; 2) durante lo svolgimento dell'astensione tutti i servizi pubblici essenziali sarebbero stati garantiti; 3) i diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini non sarebbero stati violati, in quanto lo sciopero del 30 maggio 2013 avrebbe avuto un impatto minimo sull'utenza.

La Commissione, muovendo dal presupposto che l'Accordo di settore individua analiticamente i periodi di franchigia durante i quali non è consentito scioperare, essendo considerata prestazione indispensabile la completa erogazione del servizio e che, pertanto, non possono essere proclamati scioperi *“nei cinque giorni che precedono e nei cinque giorni che seguono le consultazioni elettorali europee, nazionali, regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali e referendarie nazionali e locali”*, ha accertato che, nel caso di specie, tale disposizione era stata violata, nonostante l'indicazione immediata formulata dalla Commissione con nota prot. n. 7916, del 15 maggio 2013, con contestuale invito a differire lo sciopero ad altra data.

Per tale motivo, la Commissione, ritenuto che il lasso di tempo intercorrente tra il ricevimento dell'indicazione immediata, da parte della Commissione, e la data prescelta per l'effettuazione dello sciopero, avrebbe certamente consentito al sindacato di riproclamare lo stesso in conformità alla legge e alla disciplina di settore, ha valutato negativamente il comportamento della Segreteria territoriale di Bologna

dell'Organizzazione sindacale CUB, in persona del legale rappresentante, con riguardo all'astensione del 30 maggio 2013, comminando la sospensione, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, del pagamento, da parte del Comune di Bologna, in ragione del maggior numero di deleghe sindacali, dei contributi dovuti alla Segreteria territoriale di Bologna dell'Organizzazione sindacale CUB, per un ammontare economico di euro 2.500,00.

Un secondo procedimento di valutazione ha riguardato l'iniziativa di protesta posta in essere dalla Segreteria regionale della Sardegna dell'Organizzazione sindacale DICCAP SULPM, riguardante gli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Cagliari, consistente nell'omesso utilizzo della divisa nello svolgimento delle proprie mansioni, a decorrere dal 24 giugno 2013, contro la mancata applicazione dell'Accordo, del 21 febbraio 2012, avente ad oggetto le modalità di erogazione dei rimborsi dovuti dall'Amministrazione, a favore del personale soggetto all'uso della divisa, per la cura e la manutenzione del vestiario.

Tale forma di protesta, secondo l'Amministrazione comunale, avrebbe inciso notevolmente sull'organizzazione del lavoro del Corpo di Polizia Municipale e, più specificatamente, sull'attività di prevenzione e tutela della sicurezza posta in essere dagli agenti di polizia municipale del Comune di Cagliari.

Secondo l'Ente, infatti, vi sarebbero state notevoli ripercussioni sui protocolli d'intesa stipulati tra Comune e Prefettura di Cagliari per lo svolgimento, in via prioritaria, di alcuni servizi pubblici essenziali, e per il supporto ai piani di coordinamento integrato del territorio con le Forze di Polizia.

A seguito dell'apertura del procedimento di valutazione, il sindacato formulava le proprie osservazioni, contestando radicalmente la ricostruzione dei fatti prospettata dal Comandante della Polizia Municipale di Cagliari.

In particolare, il sindacato rappresentava che, a fronte dell'inadempimento di precisi obblighi dell'Amministrazione comunale, ossia di provvedere alla cura ed alla manutenzione del lavaggio delle divise, e alla conseguente mancata erogazione dei rimborsi dovuti per la pulizia delle stesse, il personale avrebbe continuato a svolgere le proprie mansioni indossando quanto ancora della divisa era nella loro disponibilità (abito civile, con la pettorina rifrangente, paletta e distintivo).

Secondo la tesi sindacale, inoltre, l'impossibilità di condurre i mezzi di servizio sarebbe derivata da un ordine di servizio del Comandante del Corpo, prot. n. 94911, del 21 aprile 2013, che non avrebbe consentito l'utilizzo degli autoveicoli e dei motoveicoli al personale sprovvisto di divisa.

Nonostante ciò, il personale di Polizia Municipale non avrebbe omesso alcun intervento, recandosi nei posti con altri mezzi, o a piedi; a conferma, il sindacato, nel corso del procedimento di valutazione, ha dimostrato che, nel periodo preso in considerazione, gli agenti avrebbero effettuato 89 interventi di Polizia giudiziaria,

rilevato 184 sinistri stradali ed effettuato 21 trattamenti sanitari obbligatori, il tutto in linea con i risultati degli anni precedenti, e senza l'ausilio delle altre Forze di Polizia.

La Commissione, al termine di una complessa istruttoria, sentite le parti, ha ritenuto che, nella fattispecie, non sussistessero i presupposti per procedere ad una valutazione negativa del comportamento del sindacato, non essendosi verificata alcuna astensione collettiva dal lavoro, ma trattandosi, piuttosto, di una singolare forma di protesta, durante la quale il personale della Polizia Municipale di Cagliari ha comunque svolto le mansioni contrattualmente previste, garantendo, seppur in abiti borghesi, i servizi pubblici essenziali e le prestazioni indispensabili, di cui al citato Accordo Regioni ed Autonomie Locali, e non causando alcun disservizio all'utenza;

La Commissione ha, altresì, precisato che la valutazione dei fatti contestati avrebbe potuto assumere, tutt'al più, rilievo in sede disciplinare.

## **17. Sanità**

### **17.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto**

In questo comparto deve registrarsi un lieve aumento della conflittualità rispetto all'anno precedente. Infatti, si è passati da 136 complessive proclamazioni di sciopero (tra SSN e Sanità privata), per l'anno 2012, a 142 proclamazioni, per l'anno 2013. Un dato rilevante, invero, è che, se per l'anno 2012, nella Sanità privata, si è assistito a un calo del 40 % delle azioni di sciopero (da 76 a 46), contrariamente, nel Servizio Sanitario Nazionale vi è stato un incremento nel numero di proclamazioni di quasi il 70 % (da 56 a 96).

Permane, anche per l'anno corrente, una netta differenziazione tra le cause di conflittualità nel settore della sanità pubblica e quello della sanità privata.

Infatti, nella sanità pubblica si può osservare come, nel corso del 2013, le rivendicazioni dei lavoratori sono state correlate, in parte, ad aspetti di natura economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrazione aziendale) e, in parte, sono state legate alle problematiche relative all'organizzazione del lavoro interna alle strutture sanitarie, per questioni inerenti ai carichi di lavoro e alla conseguente tutela psico-fisica dei lavoratori.

Diverso è, invece, il quadro della sanità privata: anche nel 2013, le azioni collettive proclamate hanno visto, nella quasi totalità dei casi, quale causa di insorgenza del conflitto, unicamente i forti ritardi nella corresponsione degli emolumenti (spesso superiori alle 4 mensilità).

Tale fenomeno, che ha interessato principalmente Case di Cura e Centri di Riabilitazione convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale, trova fondamento proprio nei mancati/ritardati rimborsi da parte di quest'ultimo. Tale situazione costituisce la principale conseguenza dei predetti pesanti tagli alla Spesa Pubblica, che vedono diverse regioni prive di fondi per la Sanità convenzionata.

### **17.2. Interventi della Commissione**

Nel periodo di riferimento, su un totale di 142 scioperi proclamati (tra sanità pubblica e privata), gli interventi preventivi della Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sono stati soltanto 21 (segno tangibile di una buona conoscenza delle regole del conflitto da parte delle Organizzazioni sindacali presenti nel settore) e, in tutti i casi, vi è stato un pronto riscontro agli inviti della Commissione, attraverso la revoca o l'adeguamento delle proclamazioni viziate da illegittimità.

Da ultimo, si vuole evidenziare come, in questo settore, nel corso dell'anno, la Commissione non ha proceduto all'apertura di alcun procedimento di valutazione del

comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater* e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

### **17.3 L'attività consultiva della Commissione**

Nel periodo esaminato, la Commissione è stata interessata da diverse richieste di parere e/o di intervento da parte di alcune Prefetture, di Organizzazioni sindacali, di aziende e altri Organi istituzionali.

Al riguardo, peculiare è stata la nota pervenuta dalla Regione Puglia, la quale segnalava una possibile irregolarità di uno sciopero, proclamato dalla Organizzazione sindacale F.I.M.M.G della Puglia, consistente “*nell'interruzione del flusso informatico*”, ai sensi degli articoli 59 *bis* e 59 *ter* del vigente ACN dei Medici di Medicina Generale.

La Commissione, effettuati gli opportuni approfondimenti del caso, ha deliberato che, nella fattispecie, il comportamento censurato dall'Ente locale, non costituirebbe una forma di sciopero rientrante nella tutela dell'articolo 40 della Costituzione, né, tantomeno, potrebbe definirsi “*una forma surrettizia di sciopero o forma impropria di astensione dal lavoro*”.

Invero, l'Autorità, anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali (cfr. Cass. N. 548, del 12 gennaio 2011), ha osservato che “*l'interruzione del flusso informatico*”, da parte dei Medici di Medicina Generale, potrebbe rappresentare “*un rifiuto parziale della prestazione lavorativa ovvero di un obbligo contrattuale*” (quello che dottrina e giurisprudenza definiscono come “*sciopero delle mansioni*”), con i conseguenti, possibili, riflessi di carattere civile e disciplinare.

In un altro caso, la Commissione è stata investita, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, ad esprimere un parere in merito alle modalità di adesione ad uno sciopero “*per solidarietà*”.

L'Autorità, nel formulare il proprio parere, ha ripercorso l'evoluzione giurisprudenziale in materia e ha stabilito che, nel caso in cui vengano effettuate proclamazioni di sciopero, nei servizi pubblici essenziali, che contengano inviti allo sciopero “*per solidarietà*”, quest'ultimo potrà essere considerato legittimo allorquando rispetti due requisiti: il primo è che vi sia un reale interesse comune con i soggetti proclamanti; interesse, quest'ultimo, inteso come diritto soggettivo a difesa di posizioni collettive nelle quali confluiscono anche quelle dei soggetti che si astengono per solidarietà (accertamento che, nel concreto, è demandato al Giudice di merito); il secondo è che le Organizzazioni sindacali che intendano aderire, ovvero i singoli soggetti, devono rispettare quanto disposto dalla disciplina, legale e derivata (legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, Accordi, Codici di Autoregolamentazione e Regolamentazioni provvisorie), in relazione al termine di preavviso, alle prestazioni indispensabili, alla durata, all'intervallo, etc.



La Commissione è stata, altresì, chiamata ad esprimere un parere, da parte dell'Azienda Ospedaliera di Lodi, in ordine alla necessità di predisporre un contingente di personale esonerato dallo sciopero, in occasione di proclamazioni di astensioni dal lavoro straordinario.

Sul punto è stato ribadito che non è da considerarsi legittima l'astensione dal lavoro straordinario, nel caso in cui la stessa influisca negativamente sulle prestazioni indispensabili, determinandone, in tutto o in parte, la lesione, e che, conseguentemente, risulta opportuno predisporre un contingente di personale, laddove sia necessario per garantire i servizi minimi indispensabili previsti dalla normativa di riferimento.

In un'altra fattispecie, l'ASL 3 Genovese ha richiesto chiarimenti sulla corretta interpretazione di quanto disposto dall'articolo 4, comma 3, lett. d), dell'Accordo di settore, in tema di ammissibilità di un'azione di sciopero relativa ad una determinata categoria di lavoratori.

L'Autorità ha, quindi, deliberato che il predetto Accordo, nella parte in cui ha utilizzato le parole "*singole aree professionali e/o organizzativa*", voleva riferirsi sia alle diverse tipologie professionali (medici, infermieri, ausiliari, etc), sia a gruppi di lavoro, composti anche da personale di profilo professionale eterogeneo; con ciò derivando la sostanziale legittimità di un'astensione dal lavoro proclamata per la sola categoria dei "*Tecnici della prevenzione*".

Ancora, la società Manutencoop ha richiesto alla Commissione chiarimenti in ordine alla applicabilità della normativa in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali al servizio di "*call center tecnico*", reso in favore di strutture sanitarie e ospedaliere.

In proposito, l'Autorità, effettuata un'opportuna istruttoria e sulla scorta di quanto previsto dall'Accordo sui servizi pubblici essenziali del Servizio Sanitario Nazionale, ha stabilito che il servizio in questione, in quanto direttamente strumentale alla erogazione delle prestazioni di carattere sanitario, debba ritenersi assoggettato alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel corso dell'anno è, inoltre, pervenuta alla Commissione una nota di contestazione in merito alla legittimità di uno sciopero proclamato per i dipendenti di una società impegnati nell'appalto di "*gestione servizi socio sanitari*", per conto del Policlinico di Catania. Tale nota aziendale contestava il mancato espletamento delle prescritte procedure di raffreddamento e conciliazione, oltre che la pretestuosità delle rivendicazioni sottese allo sciopero proclamato.

L'Autorità, esaminata la documentazione in proprio possesso, ha precisato che le procedure erano da ritenersi concluse, con esito negativo, in assenza di convocazione da parte della competente Prefettura, nei termini stabiliti dall'Accordo di riferimento, e che, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, non procede ad

alcuna valutazione relativa alla sussistenza di reali motivazioni poste alla base di una proclamazione di sciopero, dovendo, soltanto, verificare il rispetto dei relativi adempimenti procedurali, nel caso specifico puntualmente osservati.

Infine, l'Autorità è stata investita, da parte della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Lavoro e Dignità, della questione relativa alla corretta individuazione dei servizi minimi indispensabili e del relativo contingente di personale da parte dell'azienda. Nella fattispecie, l'Organizzazione contestava l'eccessività della quota di personale esonerata dall'astensione, per l'esecuzione delle prestazioni indispensabili, ravvisando, in tale comportamento, una limitazione dell'esercizio del diritto di sciopero.

Nel merito, la Commissione ha richiamato quanto disposto, sul punto, dalla legge e dalla disciplina di settore che, nell'imporre alle parti il dovere di ricercare un accordo sul piano delle prestazioni indispensabili, fissa, quali criteri di massima per la relativa determinazione, l'erogazione del servizio in misura non eccedente il 50 % di quello normalmente reso, con quote di personale non superiori ad un terzo di quello normalmente impiegato, tenendo conto, altresì, delle specificità del servizio stesso.

## **18. Scuola, Università e Ricerca**

### **18.1 Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione**

Come noto, l'andamento della conflittualità nel Comparto Scuola è strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico e/o economico, ed all'approvazione di riforme legislative proprie del settore. Le astensioni collettive sono quasi esclusivamente finalizzate ad incidere su interventi legislativi e/o governativi di tipo generale.

Quasi assente è, invece, la conflittualità legata a vertenze di carattere locale.

Nonostante il Comparto Scuola sia caratterizzato da una crescente frammentazione sindacale, nel periodo di riferimento la conflittualità ha registrato un notevole decremento, anche a causa dello stallo politico-istituzionale venutosi a creare a seguito della formazione del Governo Monti e del Governo Letta.

Piuttosto, nel periodo di riferimento, i sindacati maggiormente rappresentativi del settore hanno privilegiato un'altra forma di espressione del dissenso, diversa dallo sciopero, ovvero *"la piazza"*.

Non sono mancate, infatti, manifestazioni, presidi ed assemblee, attraverso le quali le organizzazioni rappresentative e gli studenti hanno continuato a chiedere alle Istituzioni investimenti, risorse economiche, sblocco degli scatti di anzianità e delle retribuzioni (ferme al 2007), nonché un piano di investimenti pluriennale e la risoluzione del problema del precariato.

Il dato di più evidente rilievo, si rinviene, comunque, nel sostanziale rispetto della disciplina vigente nel settore anche da parte di Organizzazioni sindacali di ridottissime dimensioni.

Nel periodo in esame, le violazioni di legge sono state prontamente scongiurate dal continuo confronto con i sindacati del settore e dagli interventi preventivi della Commissione, tesi a riportare il conflitto nei canoni della legalità; in ogni caso, le astensioni collettive effettuate non hanno pregiudicato i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti del servizio scolastico.

Il settore dell'Università, invece, è stato caratterizzato, nell'anno 2013, da un incremento della conflittualità.

Se da un lato viene confermata la scarsa propensione allo strumento dello sciopero da parte del personale docente e non docente del Comparto Università, a favore, evidentemente, di una gestione negoziale della conflittualità, dall'altro lato si è assistito a numerose astensioni nell'ambito di quelle attività direttamente, o indirettamente, funzionali all'istruzione universitaria.

Ci si riferisce, in particolare, ai numerosi scioperi che hanno riguardato l'attività di custodia e portierato svolta presso le Università di Roma, Napoli e Cagliari, in

relazione ai quali la Commissione ha confermato il proprio orientamento in materia di assoggettabilità degli stessi ai dettami della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Anche in questo settore, la puntuale ed efficace azione preventiva della Commissione ha comportato, in generale, la notevole riduzione degli interventi preventivi *ex* articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e, conseguentemente, l'assenza di provvedimenti sanzionatori nei confronti dei sindacati.

Nel Comparto della Ricerca, si registra lo sciopero nazionale dei 373 precari dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), preceduto dall'occupazione del «*data center*» davanti alla sede centrale in via Balbo a Roma, e la proclamazione dello sciopero dei lavoratori precari dell'Isfol, Istituto per la Formazione professione dei lavoratori, successivamente revocato a seguito dell'apertura di un tavolo tecnico di confronto.

## **19. Servizio postale**

### **19.1 Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione**

Il servizio postale è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia con delibera n. 02/37, del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88, del 15 aprile 2002.

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione contenute nell'articolo 17 del CCNL del 14 aprile 2011, valutato idoneo con delibera n. 11/549, del 10 ottobre 2011.

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 43, di cui 40 hanno interessato, a vario titolo, l'azienda Poste Italiane S.p.A., mentre solamente 3 proclamazioni hanno interessato un'altra azienda, la Palma S.r.l. che, in Sicilia, svolge attività di recapito postale. In quest'ultimo caso, 2 astensioni dal lavoro ordinario, ciascuna per l'intero turno, sono state proclamate ed effettuate, nei primi mesi dell'anno 2013, contro gli eccessivi carichi di lavoro, a seguito del licenziamento di 10 lavoratori; mentre la terza azione di sciopero è stata proclamata e, successivamente, revocata, a seguito della disponibilità aziendale a risolvere la controversia.

Con riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., invece, nel corso dell'anno in esame, il dato registrato indica una riduzione sensibile nel numero degli scioperi proclamati, rispetto al dato registrato nel 2012 (40 nel 2013 contro le 83 proclamazioni del 2012). Il motivo di tale riduzione è, probabilmente, da ricondurre alla sigla di due Accordi sindacali, una arrivata nel mese di dicembre 2012 e l'altra nel febbraio 2013, fra l'Azienda Poste e le Organizzazioni sindacali Nazionali, firmatarie del contratto collettivo, rispettivamente sui temi di Mercato Privati il primo e sulla riorganizzazione della divisione Servizi Postali il secondo.

Tali accordi, infatti, contengono importanti risposte circa le problematiche degli Uffici postali e del settore Recapito che, proprio nel corso del 2012, avevano dato vita a forti rivendicazioni sindacali.

In particolare, con l'Accordo sui temi di Mercato Privati, è stato definito un nuovo modello di classificazione degli Uffici Postali che, attraverso un confronto nazionale e territoriale sulla implementazione, ne migliora l'organizzazione e ne definisce i nuovi orari di apertura, ponendo maggiore attenzione alle esigenze di conciliare i tempi di vita e di lavoro, di tutto il personale, in essi, impiegato; mentre, con l'Accordo per la riorganizzazione della divisione Servizi Postali si è teso ad efficientare le zone di recapito e la logistica, coniugando le razionalizzazioni con le politiche di sviluppo del settore, le politiche attive del lavoro (assunzioni – apprendistato – trasformazioni full-time) ed i percorsi di utilizzo dei nuovi strumenti

di accompagnamento alla pensione, evitando l'estromissione coatta di personale dall'azienda e consentendo, invece, la riallocazione delle eccedenze all'interno del perimetro aziendale.

Pertanto, delle 43 azioni di sciopero, proclamate nel 2013, solo 22 sono state indette dalle Organizzazioni sindacali, firmatarie del contratto collettivo, ed hanno avuto tutte carattere locale, a testimonianza che tali azioni avevano l'obiettivo di risolvere problematiche organizzative riscontrate sul territorio interessato. Viceversa, a riprova di quanto indicato, in tutto l'arco dell'anno, non si sono registrate iniziative a carattere nazionale né adesioni a scioperi generali.

Le rimanenti azioni di sciopero proclamate nel 2013, 21 per l'esattezza, si sono manifestate, in evidente linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, esclusivamente attraverso il ricorso all'astensione dalle prestazioni straordinarie e aggiuntive, attuate periodicamente nel limite massimo consentito di un mese. Questa forma di azione collettiva è stata riproposta quasi mensilmente, a livello nazionale, dalle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo (che hanno proclamato complessivamente 21 astensioni, 7 ciascuna, quasi tutte della durata di un mese). Tali organizzazioni sindacali applicano, ormai da anni, alla perfezione quanto disposto dall'articolo 10 della Regolamentazione di settore, in tema di concentrazione tra diverse azioni di sciopero, proclamate da soggetti sindacali diversi, confluendo negli stessi periodi già interessati da scioperi proclamati da altre organizzazioni, anch'esse non firmatarie.

In sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, infine, le cause di insorgenza del conflitto sono risultate sostanzialmente due: nel 60% circa dei casi (26 casi su 43 complessivi), infatti, l'insorgenza del conflitto è stata dettata dalle necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre nei restanti 17 casi (40%), le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

A conferma della spiccata attitudine della totalità delle organizzazioni sindacali, presenti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente, come già avvenuto negli anni precedenti, nessuno sciopero è stato proclamato in maniera irregolare e, pertanto, la Commissione non è mai dovuta intervenire, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), negli scioperi proclamati nel 2013.

Viceversa, su richiesta della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Slc Cgil, pervenuta negli ultimi giorni di dicembre 2012, la Commissione ha dovuto valutare l'effettiva assoggettabilità alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, di Postel S.p.A., azienda del Gruppo Poste Italiane, che offre servizi in *outsourcing*, per la gestione dei processi documentali ed, in particolare, l'integrazione tra la carta e il *bit*, delle aziende clienti.

A seguito dell'istruttoria svolta, la Commissione si è espressa, nei primi giorni del 2014, escludendo l'azienda interessata dall'ambito di applicazione della legge.

## **20. Servizio radiotelevisivo pubblico**

### **20.1 Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione**

Il settore in esame è regolato da tre diversi accordi, tutti valutati idonei dalla Commissione. Per quanto attiene l'esercizio del diritto di sciopero dei giornalisti RAI, la disciplina applicabile è contenuta nell'Accordo del 4 dicembre 2000, stipulato dalla RAI e dalle organizzazioni sindacali Usigrai e Fnsi e valutato idoneo con delibera n. 01/19 del 22 marzo 2001.

Al personale tecnico ed amministrativo, invece, si applica l'Accordo del 22 novembre 2001, siglato dalla RAI e da Cgil, Cisl, Uil, Libersind e Ugl.

Infine, l'Accordo nazionale sulle prestazioni indispensabili, relative ai canali radiofonici di pubblica utilità (Isoradio, Ccis – Viaggiare informati), sottoscritto, in data 27 luglio 2005 dalla RAI e dalla Usigrai e valutato idoneo con delibera n. 05/616.

Come nell'anno precedente, anche nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore, con sole 7 proclamazioni di sciopero, in 12 mesi, oltre a 3 aperture di stati di agitazione, non sfociati in successive astensioni e, pertanto, da considerare esauriti, allo scadere dei 90 giorni successivi all'ultimo incontro svolto.

Le azioni di protesta hanno riguardato esclusivamente il personale tecnico e amministrativo della Rai ed, in particolar modo, quello impegnato nei centri di produzione e messa in onda, mentre nessuna astensione ha riguardato la categoria dei giornalisti Rai. In 2 casi su 7, le astensioni, regolarmente proclamate, sono state revocate a seguito di intervenuti accordi con l'azienda.

La Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva, *ex* articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, infine, le cause di insorgenza del conflitto sono risultate sostanzialmente due: nel 60% circa dei casi, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione del lavoro (rientrano in questa casistica le due proclamazioni di sciopero mirate al rispetto della declaratoria contrattuale per il ruolo di "montatore"), mentre, nel restante 40%, le cause di insorgenza sono riconducibili a rivendicazioni di carattere locale/aziendale.



## **21. Soccorso e sicurezza stradale**

### **21.1 Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

La conflittualità nel settore del soccorso e della sicurezza stradale, nel periodo preso in considerazione, è stata piuttosto modesta.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate solo 11 astensioni collettive, la maggior parte delle quali ha rivestito carattere locale, interessando il personale dipendente di diversi “*tronchi autostradali*”.

Le cause principali di insorgenza dei conflitti sono state le vertenze relative alla riorganizzazione dei servizi e quella concernente il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del settore.

Il conflitto collettivo, comunque, si è manifestato attraverso azioni tendenzialmente conformi alle regole della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina di settore. In sole tre occasioni, infatti, la Commissione è stata costretta ad intervenire, in via preventiva, per segnalare irregolarità.

In ogni caso, ai provvedimenti dell’Autorità ha sempre fatto riscontro un adeguamento dei soggetti proclamanti i quali, ove possibile, hanno riformulato la proclamazione nei termini richiesti ovvero, in altre circostanze, hanno provveduto a revocare l’azione di sciopero.

Alcune dichiarazioni di sciopero (non computate nel dato statistico delle astensioni complessive, citato in premessa) hanno riguardato, inoltre, esclusivamente, il personale dipendente dei Tronchi autostradali, adibito a mansioni non direttamente coinvolte nell’erogazione del servizio pubblico essenziale che, in quanto tale, non è assoggettato alle regole dettate dalle legge 146 del 1990, e successive modificazioni (ad esempio, il personale amministrativo e quello impiegato presso i c.d. “*Punti Blu*”). In tali circostanze, la Commissione, rilevata l’estraneità delle astensioni all’ambito di applicazione della legge, ha assunto provvedimenti di non luogo a provvedere.

Nel corso della sua attività consultiva, la Commissione, inoltre, ha rinnovato il dibattito in merito alla controversa applicabilità della disciplina di settore alle astensioni riguardanti il personale addetto all’esazione del pedaggio autostradale.

In costanza di una ripetuta prassi aziendale, consistente nella scelta di lasciare liberi i varchi di accesso ed uscita dalle autostrade (durante l’attuazione degli scioperi degli esattori), la problematica è stata sempre risolta in senso negativo, non ravvisandosi alcun pericolo per la sicurezza degli utenti autostradali, derivante dall’astensione dal lavoro del personale addetto a tali mansioni.

La riflessione sul tema, però, è ritornata di profonda attualità negli ultimi anni,

vale a dire da quando le società concessionarie, completato il processo di implementazione dei sistemi automatizzati di riscossione del pedaggio sull'intera rete autostradale, hanno chiaramente manifestato l'intenzione (legittima), di non voler più rinunciare all'introito del pedaggio, offrendo ampie assicurazioni sul corretto funzionamento degli impianti.

Il mutato assetto organizzativo del servizio, sul quale la regolamentazione è destinata ad operare, suggerisce un riesame della fattispecie.

Ad onor del vero, infatti, già in passato, l'Autorità, con la delibera 06/702, pur evidenziando, in astratto, che l'attività di esazione del pedaggio autostradale non ricade nell'ambito di applicazione della legge, evidenziava che l'eventuale scelta della società concessionaria del tratto autostradale di non lasciare libero l'accesso ai varchi, è suscettibile di determinare il pericolo di significativi pregiudizi alla sicurezza degli utenti e, pertanto, al fine di consentire all'ente gestore la predisposizione di tutti gli accorgimenti necessari ad evitare detti pericoli, ha ritenuto necessario che, in caso di proclamazione di scioperi degli esattori, fosse necessario rispettare il termine di preavviso e l'obbligo di predeterminazione della durata dell'astensione.

Nei successivi interventi, (delibere n. 07/65 dell'8.2.2007, e con le successive delibere del 22 e 30.11.2007), la Commissione rilevava, però, che nel corso delle istruttorie effettuate, era emerso che le società concessionarie dei tratti autostradali, mediante ripetuti ordini servizio, avevano codificato una procedura per la messa in sicurezza degli impianti automatici che prevedeva la presenza di un numero di addetti agli automatismi, non già in soglia minima, ma equivalente alla percentuale normalmente impiegata in servizio nei giorni ordinari, in modo tale da garantire la piena sicurezza degli utenti in casi di blocco od avaria degli impianti automatici. Preso atto di tali risultanze istruttorie, la Commissione si riservava la facoltà di intervenire soltanto laddove avesse riscontrato l'inesistenza di accordi idonei a garantire la sicurezza degli utenti (cfr. verbale del 29 marzo 2007, pos. 26652/07).

In occasione dell'astensione proclamata, dalle Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Ugl Trasporti e Sla Cisl, in corrispondenza del periodo di maggiore esodo estivo (mese di Agosto), a sostegno della vertenza relativa al rinnovo del CCNL di settore e riguardante il personale addetto all'esazione del pedaggio autostradale, la Commissione ha convocato le parti del conflitto, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera c), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di acquisire maggiori informazioni sulla vertenza ed, eventualmente, coadiuvare le parti sociali nella ricerca di una soluzione, rinviando ogni eventuale opportuno provvedimento all'esito dell'audizione.

La vertenza, alla fine, si è risolta con la revoca dello sciopero, per effetto del sopravvenuto raggiungimento di un accordo tra le parti che ha consentito il rinnovo

del CCNL di settore, a decorrere dal 1° agosto 2013.

L'occasione, però, in ogni caso, ha confermato l'esigenza di procedere ad una valutazione concreta delle singole fattispecie di sciopero degli esattori e, per converso, l'impossibilità di accedere a soluzioni astratte ed aprioristiche, incapaci, per definizione, di tenere in adeguata considerazione le specificità organizzative del servizio nell'ambito dei singoli "tronchi" nei quali è articolata la rete autostradale nazionale.

## **22. Taxi**

### **22.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

A differenza del trasporto pubblico locale, pensato per grandi masse di utenti, il settore dei taxi rientra tra la mobilità individuale riguardante gli spostamenti effettuati con veicoli di piccole dimensioni soggette a licenza pubblica. Il carattere di servizio pubblico assegnato in Italia al trasporto taxi è alla base della legge quadro nazionale n. 21/1992, successivamente modificato, prima attraverso la riforma costituzionale del Titolo V, che ha inserito il trasporto tra le materie in cui le Regioni possono prevedere una disciplina esclusiva, e successivamente dalla legge quadro n. 248/2006, sulle liberalizzazioni. L'intervento del legislatore nazionale sulla materia ha consentito di sbloccare alcune situazioni critiche che caratterizzavano le città italiane, in cui l'offerta era considerata largamente inadeguata, portando, sia pure con le note difficoltà, alla firma di accordi, con i rappresentanti del settore, complessivamente migliorativi del servizio. Ciò, nonostante, si registra, nel periodo 2013, una crescente conflittualità, che ha riguardato problematiche quali, la lotta all'abusivismo, il contrasto alla concessione di nuove licenze, l'adeguamenti delle tariffe, sgravi dei costi dei carburanti, abbattimenti sul costo delle assicurazioni RC auto, realizzazione di aree di sosta, nonché azioni di protesta scaturite da conflitti contro provvedimenti e/o iniziative legislative di carattere locale. Negli ultimi mesi dell'anno si è poi diffusa l'insofferenza dell'intera categoria rispetto all'alternativo servizio di trasporto con conducente realizzato dalla società "Uber Italy S.r.l."

In alcuni casi le proclamazioni, da parte delle Organizzazioni sindacali e Associazioni di categoria, sono state precedute da richieste di incontro con le Istituzioni locali, nell'intento di avviare un confronto volto alla composizione delle vertenze in atto, sebbene l'esperimento di una formale preventiva procedura di raffreddamento nel settore non è prevista come obbligatoria, né dalla legge, né dalla disciplina di settore.

### **22.2. Gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 146 del 1990**

Nel periodo considerato si è registrato, rispetto al 2012, un aumento dell'attività con 12 proclamazioni, 5 interventi preventivi della Commissione e 4 adeguamenti. In tali circostanze le Organizzazioni sindacali coinvolte si sono tempestivamente adeguate agli inviti rivolti, riformulando le proclamazioni di sciopero, nel rispetto della legge e della disciplina di settore, confermando, in tal modo, l'importanza e l'efficacia dell'attività di prevenzione dei conflitti che svolge l'Organo di garanzia, fondamentale per il contemperamento dei diritti, costituzionalmente garantiti, all'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori, nonché al diritto alla mobilità dei

cittadini utenti.

Da segnalare anche due interventi preventivi della Commissione, nelle sedute del 4 e dell'11 novembre 2013, intese a scongiurare uno sciopero dei conducenti di taxi della città di Venezia, nelle giornate dall'11 al 14 novembre 2013. In questa circostanza le Associazioni proclamanti si sono solo in parte adeguate agli inviti della Commissione revocando le prime 2 giornate di sciopero. In questo caso, nonostante gli interventi della Commissione e l'Ordinanza di prefettura, datata 14 novembre 2013, le Associazioni di categoria hanno attuato l'interruzione del servizio, con apertura, da parte della Commissione, del procedimento di valutazione, nella seduta del 19 dicembre 2013.

Tra i provvedimenti adottati, la Commissione si è trovata nella necessità di segnalare, tra le altre violazioni, l'inosservanza alla regola della concomitanza, articolo 13 lettera e, della legge n. 146 del 1990, con scioperi proclamati da organizzazioni sindacali appartenenti a personale dipendente di società di trasporto pubblico locale incidente sul medesimo bacino d'utenza. E' il caso del Coordinamento Sindacale dei tassisti torinesi, la cui proclamazione andava ad incidere, nella medesima giornata, con lo sciopero precedentemente proclamato da alcune Organizzazioni sindacali, riguardanti il personale dipendente dalla Azienda di trasporto pubblico locale "G.T.T. S.p.a", incidente sul medesimo bacino di utenza, rappresentato dal territorio del Comune di Torino.

Le manifestazioni di piazza o i fermi improvvisi, non pianificati da organizzazioni sindacali, da parte di un numero, anche limitato, di conducenti, trova sovente le Istituzioni nell'oggettiva difficoltà di individuare i responsabili delle violazioni. E' il caso della manifestazione dei conducenti di Taxi della Città di Genova, del 21 novembre 2013, già coinvolta dalla astensione improvvisa dei dipendenti dell'azienda di trasporto pubblico locale "A.m.t. S.p.A.". Interpellata, la locale Questura, riferiva l'impossibilità di procedere all'identificazione dei responsabili delle violazioni, atteso che l'iniziativa, collocata nell'ambito della più ampia mobilitazione dell'azienda "A.m.t. S.p.A." e non promossa da sigle sindacali né organizzata da alcun comitato di rappresentanza dei conducenti di taxi, era da considerarsi alla stregua di una decisione estemporanea alla quale avevano aderito, probabilmente, poche decine di conducenti, sia in turno che fuori turno.

Altra problematica, talvolta, riscontrata nel corso dell'anno, è stata la tardiva segnalazione da parte delle Istituzioni locali, alla Commissione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di proclamazioni, revoche, interruzioni spontanee dal servizio, manifestazioni di piazza, da parte di Associazioni, Comitati di settore, di cui la Commissione ha preso conoscenza unicamente a mezzo stampa. Tra le Istituzioni locali vanno annoverati i Comuni di Catania, Pescara, Chieti, Genova, Rimini, Palermo e Misano Adriatico, con i quali è stata, successivamente, intrapresa

un'intensa attività istruttoria.

E' stato ricordato ai Sindaci dei Comuni interessati che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, all'articolo 2, comma 6, prevede che *“le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi hanno l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia, che ne faccia richiesta, le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni ed i rinvii degli scioperi proclamati, e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti”*. La violazione di tali obblighi viene valutata dalla Commissione di garanzia, ai fini di cui all'articolo 4, comma 4 *sexies*, ovvero ai fini della valutazione del comportamento aziendale, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

### **22.3 Valutazioni della Commissione, ex articolo 13, comma 1, lettera i), e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Nel periodo considerato si è registrato un aumento del fenomeno dello sciopero spontaneo che ha richiesto un'approfondita attività istruttoria da parte della Commissione.

Con riferimento a questa tipologia di intervento è stato deliberato, nella seduta del 19 dicembre 2013, l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione, di cui agli articoli 4, comma 4 *quater* e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti dell'Uri Taxi e Arat di Palermo a seguito di una manifestazione, con relativo blocco del servizio taxi, nella giornata del 27 maggio 2013. La Commissione, trattandosi di un'azione di protesta improvvisa, dopo una lunga attività istruttoria, non potendo provvedere con una segnalazione preventiva e in via d'urgenza, è intervenuta con l'apertura del procedimento di valutazione, contestando il *“mancato rispetto dell'obbligo del preavviso di 10 giorni”*, *“la mancata predeterminazione della durata dell'astensione”*, *“il mancato rispetto dell'obbligo di durata massima della prima astensione”*, *“il mancato rispetto della garanzia delle prestazioni indispensabili”*. La Commissione, in merito, ha precisato che, le manifestazioni di protesta, attuate nella giornata del 27 maggio 2013, da parte dei conducenti dei taxi, in servizio presso il Comune di Palermo, con conseguente blocco della circolazione stradale e transito dei mezzi pubblici, si concretizzano in *“astensioni collettive dalle prestazioni, ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria”*, e che, come tali, sono soggette alle disposizioni di cui all'art. 2 bis della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché alla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del settore del servizio taxi (adottata dalla Commissione con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11, pubblicata in G.U. del 5 marzo 2002, n. 54).

La Commissione è intervenuta, altresì, nella seduta del 19 dicembre 2013, con

l'apertura di un procedimento, in riferimento alla proclamazione, nella città di Venezia, di uno sciopero di 3 ore, nelle giornate dell'11 e 12 novembre 2013, e di uno sciopero della durata di 24 ore, per il giorno 13 novembre 2013, nei confronti di sette Associazioni operanti nella città di Venezia.

La Commissione, dopo aver deliberato, nella seduta del 4 novembre 2013, l'invio di una prima indicazione immediata, contestando il "*divieto di proclamazione plurima a pacchetto*", la "*mancata garanzia delle prestazioni indispensabili*", il "*mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva*", deliberava, nella seduta dell'11 novembre 2013, una seconda indicazione immediata, contestando, altresì, la "*mancata predeterminazione della durata e delle modalità dello sciopero*", la "*mancata garanzia delle prestazioni indispensabili*", il "*mancato rispetto della regola dell'intervallo*" e il "*mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva*". Nell'istruttoria intrapresa il Sindaco del Comune di Venezia riferiva, che i soggetti proclamanti non avevano ottemperato alle disposizioni dell'Ordinanza di precettazione emessa dal Prefetto, in data 14 novembre 2013, e che lo sciopero del 13 novembre 2013, era stato effettuato, ed era proseguito anche nella giornata di giovedì 14 novembre, sino al pomeriggio del 15 novembre 2013. Nella medesima nota, si informava che tutte le stazioni dei taxi erano state presidiate con imbarcazioni che avevano impedito, a coloro che non avessero voluto aderire allo sciopero, di svolgere il proprio turno di lavoro, con inevitabili ripercussioni negative verso l'utenza.

La Commissione ha considerato i due predetti comportamenti palesemente illegittimi per inosservanza degli obblighi che derivano dalla legge e dalla Regolamentazione provvisoria di settore, comportando una grave compromissione dei diritti fondamentali degli utenti in quanto, secondo un consolidato orientamento, la realizzazione di forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero - le quali, per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale - deve avvenire nel rispetto degli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti (cfr. delibere del 22 luglio 1999, n. 99/469; del 7 settembre 2000, n. 00/205; del 17 maggio 2001, n.01/55; del 29 novembre 2001, n. 01/147; del 27 marzo 2003, n. 03/51; del 25 marzo 2004, n.04/210). Procedimenti, questi, che vedranno la loro conclusione nel corso del 2014.

## 23. Telecomunicazioni

### 23.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio di telecomunicazioni è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata con delibera 07/643 del 15 novembre 2007 (ad integrale sostituzione della Regolamentazione provvisoria approvata con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002 e pubblicata in G.U. n. 214 del 12 settembre 2002), pubblicata in G.U. n. 7 del 9 gennaio 2008 e modificata dalla delibera n. 08/59 del 31 gennaio 2008, pubblicata in G.U. n. 47 del 25 febbraio 2008.

L'anno 2013 si è aperto, per il settore telecomunicazioni, con la firma dell'ipotesi di accordo per il rinnovo del contratto collettivo nazionale delle Telecomunicazioni. Dopo lunghe e faticose trattative, infatti, cui ha partecipato attivamente anche la Commissione di garanzia scioperi, che ha voluto incontrare le parti, in apposita audizione, per sondare le rispettive disponibilità al raggiungimento di un'intesa, la vertenza si è positivamente conclusa, nella mattinata del 1° febbraio 2013, dopo un incontro durato oltre 24 ore.

Tale Accordo prevede misure finalizzate ad accrescere la flessibilità organizzativa delle imprese, alcune delle quali interessano specificamente le attività di *customer care*. Proprio la richiesta di rinnovo del CCNL di categoria unitamente alla necessità di maggiori garanzie nei confronti delle attività di *call-center*, gestite tramite appalto, erano state le principali motivazioni delle manifestazioni regionali e di quelle a carattere nazionale, che avevano caratterizzato il secondo semestre del 2012.

Nell'anno in esame, le 79 azioni di sciopero, proclamate nel settore, non hanno determinato alcun rilevante pregiudizio al diritto costituzionalmente tutelato alla libertà di comunicazione dei cittadini, in quanto non hanno causato pregiudizi alla continuità del servizio telefonico e telematico.

Tale circostanza è sicuramente riconducibile ai seguenti tre fattori:

- a) l'alto livello di automazione del servizio, organizzato su bacini nazionali o interregionali, spesso appaltato ad una pluralità di aziende operanti nel settore, che, soprattutto nelle ipotesi di astensioni a carattere territoriale, consente di dirottare le linee telefoniche agli operatori di altre Regioni e/o di altre aziende;
- b) la proclamazione di alcuni scioperi avvenuta da parte di organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative;
- c) la modalità di attuazione degli scioperi stessi, che si sono manifestati, per lo più, nel ritardo dell'inizio o l'anticipo della fine del turno, o nell'astensione dalle prestazioni straordinarie e dalla reperibilità.



Il numero degli interventi della Commissione (indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), è stato di 5 interventi sulle 79 proclamazioni complessive. Pertanto la Commissione è intervenuta su circa il 6% degli scioperi proclamati nel 2013.

Tali dati confermano l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti a rispettare la regolamentazione vigente nel settore. Infatti, si registra una confortante percentuale dell'oltre 93%, di proclamazioni risultate regolari (anche qualora rettificata correttamente nei termini di legge).

Tutti gli interventi preventivi della Commissione, ad eccezione di uno, in sostanziale linea di continuità con gli anni precedenti, hanno avuto ad oggetto la contestazione delle regole dell'intervallo tra astensioni dal lavoro, proclamate da diversi soggetti sindacali. Tali indicazioni immediate, quindi, sono state dettate dalla necessità di far rettificare gli scioperi in ragione di altre astensioni, precedentemente proclamate, che insistevano sullo stesso servizio finale o sul medesimo bacino di utenza.

In un unico caso, invece, la Commissione è intervenuta contro il mancato rispetto della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero proclamate dalla medesima organizzazione sindacale, in quanto era stata proclamata un'astensione dal lavoro straordinario e di due giornate di sciopero delle prestazioni ordinarie, che, ancorché ricomprese nel periodo di attuazione dell'astensione dal lavoro straordinario, violavano quanto previsto dalla disciplina di settore, che, nei casi di sciopero degli straordinari, consente una sola giornata di sciopero delle prestazioni ordinarie.

Tutti gli interventi preventivi della Commissione, comunque, hanno avuto riscontro positivo da parte delle organizzazioni sindacali, che, nella totalità dei casi, si sono costantemente adeguate alle prescrizioni dell'Autorità, revocando e/o differendo lo sciopero, nel rispetto di quanto segnalato dalla Commissione. Di conseguenza, nel settore in questione, come per l'anno 2012, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel corso di tutto il 2013.

Le cause di insorgenza dei conflitti che hanno dato vita a proclamazioni di sciopero, nel periodo in esame, sono state principalmente le seguenti:

- a) Ipotesi di ristrutturazioni aziendali o astensioni volte alla stabilizzazione del personale precario. In effetti la tutela dei livelli occupazionali e le annunciate o realizzate ristrutturazioni aziendali, hanno dato vita a 62 azioni di sciopero, pari a quasi il 79% delle proclamazioni effettuate nel corso dell'anno.
- b) Rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste o a rivendicazioni di carattere locale. Tali rivendicazioni hanno dato vita a 17 proclamazioni, pari ad oltre il 21%.

## **24. Trasporto Aereo**

### **24.1. La disciplina di settore**

Il settore è disciplinato, oramai da più di 13 anni, dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione, in data 19 luglio 2001, con delibera n. 01/92, pubblicata nella G.U. n. 185, del 10 agosto 2001.

E' innegabile, però, che lo sviluppo del trasporto aereo, nell'ultimo decennio, è avvenuto all'interno di un quadro complesso caratterizzato da profonde modifiche tecniche, gestionali e organizzative, sostanzialmente volte a fornire una risposta adeguata ad una domanda crescente e sempre più differenziata.

#### **24.1.1. Le procedure per il rinnovo del CCNL**

In tale contesto, e nell'ambito delle procedure per il rinnovo del CCNL dell'8 luglio 2010, la Commissione, pur non rinvenendo nel merito una diretta competenza, si è resa sin dalle prime battute disponibile ad offrire la propria eventuale mediazione per la prosecuzione del dialogo tra le parti sociali, attraverso un tavolo tecnico da istituire presso l'Autorità, anche in considerazione del fatto che un'eventuale crisi nel settore, dovuta allo stallo normativo, avrebbe inevitabili ripercussioni sul servizio pubblico essenziale del trasporto aereo, incidendo notevolmente sulle garanzie offerte agli utenti.

Più in particolare, la Commissione ha auspicato che nel CCNL in corso di definizione venissero introdotte disposizioni dirette a regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero, da sottoporre alla Commissione per il prescritto giudizio di idoneità.

Regole condivise dalle parti sociali che, le quali, se valutate idonee dalla Commissione, andrebbero a sostituire la Regolamentazione provvisoria vigente nel settore, attuando la volontà del legislatore di regolamentare i conflitti sindacali con regole basate preferibilmente sul consenso tra le parti.

#### **24.1.2. Una riflessione sugli eventuali adeguamenti**

Tuttavia, nelle more della definizione della complessa procedura negoziale per il rinnovo del CCNL, peraltro in un contesto economico assai complicato, il Commissario delegato per il settore ha ritenuto comunque opportuno un aggiornamento delle disposizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria, al fine di migliorare, e rendere più aderente al mutato quadro di riferimento, il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

A tal fine, nel maggio del 2013, è stata elaborata un'ipotesi di lavoro che è stata

trasmessa alle parti sociali, con invito a formulare il proprio motivato parere.

Quanto sopra, all'evidente scopo di sottoporre alla Commissione, al fine dell'adozione di un'eventuale proposta di modifica della disciplina di settore, un testo che avesse acquisito maggiore chiarezza sui punti di convergenza o di dissenso tra le parti sociali e consentisse, dunque, una maggiore speditezza nella conclusione del procedimento.

Il procedimento, che non si è ancora concluso, si è rilevato molto complesso e ha richiesto un'opera di costante raccordo con le parti sociali, con particolare riferimento ad alcune valutazioni per le quali è risultata imprescindibile la preventiva acquisizione delle relative posizioni.

Solo a titolo esemplificativo, in materia di definizione dei bacini di utenza (che nel settore del trasporto aereo costituiscono macroaree con riferimento alle quali si procede ad una applicazione differenziata della regola della rarefazione oggettiva), il testo è stato elaborato anche avuto riguardo alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale, predisposto, a gennaio 2013, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In materia di voli da garantire nel corso dello sciopero, invece, è stato necessario attuare un puntuale coordinamento con Enac, al fine di individuare concrete proposte operative.

Infatti, in un sistema caratterizzato dalla presenza di numerosi soggetti autonomi fra loro, ma funzionalmente integrati, si è reso opportuno individuare regole certe, per evitare che azioni di sciopero che interessino un singolo segmento della filiera possano determinare un blocco dell'intero sistema.

Proprio in tale ottica, va inquadrato il coinvolgimento delle parti sociali per pervenire ad una attualizzazione, con una visione prospettica, dei bacini di utenza che tenga conto non solo del dato numerico relativo al volume di traffico per aeroporto, ma anche dei servizi offerti dallo Scalo aeroportuale, con riferimento alla tutela del diritto alla mobilità dei cittadini.

Sul fronte dei voli da garantire nel corso dello sciopero, profilo sul quale la Commissione ha svolto un approfondito studio in ordine all'attualità delle regole vigenti, è stato necessario convocare Enac in audizione, al fine di verificare le concrete conseguenze in caso di applicazione della regola della concentrazione di scioperi.

Infatti, nelle ipotesi di concomitanza di scioperi locali con scioperi nazionali, l'elenco dei voli da garantire viene elaborato, rispettivamente dalle competenti Direzioni Aeroportuali e dalla Direzione Centrale: da ciò la possibilità del verificarsi di una sorta di effetto "*moltiplicatore delle comandate*", peraltro più volte lamentato dalle Organizzazioni sindacali, che finisce con l'incidere sull'esercizio del diritto di sciopero.

All'esito dell'istruttoria, è emersa l'esigenza di individuare forme di efficace coordinamento tra struttura centrale e organi periferici di Enac, idonea a garantire un equo contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati, che potrebbe trovare soluzione nell'ambito del predetto procedimento di revisione della Regolamentazione provvisoria.

Nel periodo di riferimento, sono stati oggetto di approfondimento anche i servizi di ristorazione in ambito aeroportuale e di catering a bordo.

Con riferimento al primo aspetto, alcune segnalazioni aziendali hanno indotto il Commissario delegato a valutare se, in alcune specifiche realtà locali, l'attività di ristorazione abbia finalità meramente commerciali e, dunque, non direttamente strumentali al trasporto aereo (come nel caso della società LS Travel Retail, operante all'interno dell'Aeroporto di Roma Fiumicino).

Con riferimento al catering a bordo, invece, si è reso necessario valutare se tale servizio possa essere considerato essenziale solo con riferimento ai voli a medio/lungo raggio (in tal caso andrebbe definita una durata minima del volo), ovvero debba restare (com'è attualmente) tout court nell'ambito di applicazione della disciplina di settore.

L'istruttoria, ancora in corso, e finalizzata a valutare l'opportunità di apportare eventuali modifiche alla vigente disciplina di settore, ha comportato l'invio di una richiesta alle Società di gestione aeroportuale in ordine alla sussistenza, nelle c.d. aree sterili (aree successive ai controlli di sicurezza) di distributori automatici di beni di prima necessità (in primo luogo, acqua) in grado di fornire un adeguato servizio alternativo in caso di sciopero del personale dipendente di esercizi commerciali che insistono nel sedime aeroportuale.

## **24.2. L'andamento della conflittualità**

In termini numerici e percentuali, l'anno 2013 è stato caratterizzato da una lieve diminuzione della conflittualità rispetto all'anno precedente, pari a circa il 3 per cento (166 proclamazioni di sciopero nel 2013 a fronte delle 171 registrate nel 2012).

A fronte di tale lieve decremento, si è registrata una significativa riduzione degli interventi preventivi (circa il 30% in meno rispetto al 2012; 54 nel 2012, a fronte delle 43 adottate nel 2013), con i quali la Commissione ha segnalato irregolarità nei documenti di proclamazione.

Il dato sopra riportato, pertanto, induce a ritenere sempre più acquisita, da parte delle Organizzazioni sindacali, la conoscenza delle regole.

Le proclamazioni di sciopero a livello nazionale sono state 33 ed hanno riguardato le principali compagnie di trasporto passeggeri (Alitalia Cai, Gruppo Meridiana, Easy Jet, Blue Panorama e Air Dolomiti); quelle di rilevanza nazionale sono state 25, ed hanno riguardato le società aeroportuali di Milano Linate e

Malpensa (Sea e Sea Handling).

Sempre con riferimento agli scioperi nazionali, nel corso del 2013 si è assistito ad un incremento (seppur minimo) rispetto all'anno 2012, degli scioperi "generalisti" che hanno riguardato la totalità delle aziende del trasporto aereo, aeroportuale, di *handling*, di ristorazione e pulizia in ambito aeroportuale e indotto (5 proclamazione, a fronte delle 4 del 2012).

Gli scioperi "generalisti" sono stati indetti contro la precarizzazione del lavoro, i tagli ai salari, il peggioramento normativo, la privatizzazione e il mancato rispetto delle clausole di salvaguardia sociale da parte delle aziende.

Con riferimento a tali astensioni, i sindacati proclamanti (Cub e Usb Lavoro Privato) si sono prontamente adeguati agli interventi preventivi della Commissione, sanando le violazioni delle regole della rarefazione oggettiva e della durata massima della prima azione di sciopero, rilevate dai documenti di proclamazione.

In occasione, poi, degli eventi calamitosi che hanno colpito la Regione Sardegna nel novembre del 2013, le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno accolto l'invito della Commissione, ed assicurato la garanzia dei voli da e per detta Isola, dimostrando, ancora una volta, senso di responsabilità.

I recenti eventi vulcanici che hanno interessato l'Etna (nel dicembre del 2013) e che, com'è noto, hanno comportato, per alcune giornate, la chiusura degli Scali aeroportuali di Catania e Comiso, hanno richiesto l'intervento della Commissione, che, per il tramite del Commissario delegato, in sinergia con la Prefettura di Palermo, ha invitato le Organizzazioni sindacali a valutare l'opportunità di revocare lo sciopero che era stato proclamato per il personale dipendente di Enav, in servizio presso il Caav di Palermo, per il 16 dicembre 2013.

Anche in tale circostanza, le Organizzazioni sindacali hanno dimostrato grande senso di responsabilità, revocando lo sciopero e contribuendo, in tal modo, a scongiurare la paralisi del sistema del trasporto aereo nella Regione Sicilia.

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale sono state 103 (a fronte delle 102 del 2012) ed hanno riguardato le società aeroportuali, soprattutto operanti nel servizio di *handling*, le società di pulizie presso gli aeroporti, le società addette alla sicurezza aeroportuale e, infine, le società che esercitano attività di ristorazione negli aeroporti e *catering* aereo.

Una sensibile riduzione della conflittualità, rispetto all'anno 2012, si è registrata nel settore della manutenzione (Reparto Ruote e Area Carrelli di Alitalia Cai). Risultano, infatti, complessivamente effettuate, nel corso del 2013, solo 4 astensioni, a fronte delle 14 proclamate nel 2012.

Tale risultato può ritenersi frutto della decisione aziendale di non procedere, allo stato, all'esternalizzazione dei predetti servizi e, conseguentemente, il clima delle relazioni sindacali è apparso notevolmente più disteso rispetto agli anni precedenti.

Nel settore dei servizi di pulizia in ambito aeroportuale (aeromobili e *toilettes*), nel corso del 2013, sono stati effettuati 7 scioperi (presso gli Aeroporti di Verona, Napoli e Trapani). Con riferimento a tali astensioni, la Commissione è dovuta intervenire, peraltro solo in alcuni casi, per segnalare la violazione della regola della durata massima della prima azione di sciopero. Le Organizzazioni sindacali si sono prontamente adeguate all'invito ed hanno ridotto l'astensione a 4 ore, come previsto dalla disciplina di settore.

### **24.3. Le cause di insorgenza dei conflitti**

L'effetto della ripresa dell'attività negoziale per il rinnovo del CCNL ha determinato una netta variazione, rispetto al 2012, delle cause di insorgenza dei conflitti.

Se, infatti, nel 2012, circa il 50 per cento degli scioperi, sia a livello nazionale che a livello locale, erano stati proclamati per ottenere rinnovi contrattuali, detta percentuale, nel 2013, è scesa a circa il 15 per cento.

Un netto incremento si è registrato, al contrario, per gli scioperi proclamati a seguito di annunciate nuove articolazioni dell'orario di lavoro (da 1,21 per cento del 2012, si passa a oltre il 12 per cento registrato nel 2013).

Una specifica disamina deve riservarsi alle ragioni delle astensioni che hanno interessato, anche nel corso dell'anno 2013, le Società SEA S.p.A. e SEA Handling S.p.A. operanti presso gli scali di Milano Linate e Malpensa.

E' noto che, già nel corso dell'anno 2012, la Commissione europea ha avviato un'approfondita indagine in merito alla compatibilità, con la normativa comunitaria, degli aiuti di Stato per le operazioni di ricapitalizzazione effettuate da SEA S.p.A. (controllata al 54% dal Comune di Milano) a favore della sua controllata SEA Handling S.p.A..

La Commissione europea, in quella occasione, ha statuito che gli apporti di capitale, susseguitesisi dal 2002 al 2010, costituirebbero aiuti di Stato, per un ammontare complessivo di circa 452 milioni di euro, risolvendosi in un indebito vantaggio a favore di SEA Handling rispetto ai suoi concorrenti, e chiedendo, pertanto, la restituzione della predetta somma.

L'adempimento dell'obbligo imposto a livello comunitario avrebbe l'effetto di condurre al *default* la Società di *handling* mettendo a repentaglio i posti di lavoro di oltre 2.300 persone che operano presso gli scali di Milano Linate e Malpensa.

Le predette circostanze hanno determinato una accesa conflittualità (19 astensioni effettuate, a fronte delle 25 proclamazioni di sciopero) nel tentativo di spingere il Governo Italiano a proseguire la trattativa con la Commissione europea nella ricerca di soluzioni alternative alla sanzione pecuniaria, al fine di scongiurare le ripercussioni negative sul piano sociale e occupazionale e di impedire il paventato

blocco delle attività di *handling* presso detti Scali.

Restano, invece, sostanzialmente invariate le restanti percentuali, rilevabili nella sezione relativa ai dati statistici.

Sul fronte dei servizi per l'Assistenza al volo, numerose vertenze hanno avuto origine dal pacchetto europeo Single European Sky (SES).

Si tratta di un progetto della Commissione europea che prevede l'introduzione di pacchetti legislativi finalizzati a irrobustire gli elementi più deboli del sistema del trasporto aereo (es. congestione delle capacità aeroportuali e frammentazione dei servizi di assistenza al volo). Nello scorso mese di giugno la Commissione europea ha adottato un nuovo pacchetto legislativo (SES + 2) con riferimento al quale le Organizzazioni sindacali hanno attivato numerose procedure di raffreddamento e conciliazione nei confronti di Enav S.p.A.

In tale circostanza, considerato che la materia oggetto della vertenza afferisce all'attività legiferante del legislatore europeo, la Commissione ha comunicato alle parti che, ai sensi della delibera della Commissione del 15/16 gennaio 2004, l'obbligatorietà dell'esperimento, in via preventiva, del tentativo di conciliazione non ricorre nelle ipotesi in cui (come nel caso di specie) l'oggetto della vertenza riguardi provvedimenti e iniziative legislative.

#### **24.4. Interventi della Commissione**

Anche nel 2013, come nel 2012, non tutte le astensioni proclamate sono state concretamente effettuate.

In particolare a fronte di 43 indicazioni immediate, sono pervenute 28 revoche di scioperi e 14 riformulazioni in ottemperanza alle segnalazioni preventive della Commissione, con una percentuale di adeguamento pari a circa il 98 per cento (in netto aumento rispetto al dato relativo al 2012: 90 per cento).

La maggior parte degli interventi preventivi ha riguardato la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi precedentemente proclamati ed ha indotto la Commissione ad invitare le Organizzazioni sindacali proclamati ad escludere dallo sciopero alcuni aeroporti, ovvero ad assistere alcuni voli.

Ricorrente è stata anche la violazione della regola della durata massima della prima azione di sciopero, soprattutto con riferimento alle astensioni proclamate per i servizi strumentali al trasporto aereo (pulizie e servizi aeroportuali accessori) e quella del mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Marginale, invece, è risultato il numero degli interventi preventivi adottati dalla Commissione per violazione della regola della franchigia.

Numerose, poi, sono state le revoche degli scioperi per composizione delle

vertenze (n. 18), mentre un rilevante numero di revoche di scioperi proclamati si è registrato nel mese di novembre, a seguito degli eventi calamitosi che hanno interessato principalmente la regione Sardegna.

Come detto, in tali occasioni le Organizzazioni sindacali hanno mostrato un grande senso di responsabilità e, pur in presenza di scioperi regolari, hanno tempestivamente revocato le astensioni al fine di non incidere, con lo sciopero, sulla già grave situazione in atto.

Con riferimento alla precettazione, da parte della Prefettura di Crotona, in occasione di una agitazione sindacale che ha coinvolto, nel mese di ottobre, lo Scalo di Crotona, la Commissione ha ritenuto opportuno rammentare al Prefetto l'obbligo della preventiva informazione alla Commissione di garanzia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel settore Cargo, si è registrata la proclamazione di uno sciopero dei dipendenti della Società MLE (Malpensa Logistica Europa), in servizio presso l'Aeroporto milanese.

In tale circostanza, la Commissione ha ritenuto di dover rammentare alle Organizzazioni sindacali l'obbligo di garantire, nel corso dello sciopero del 15 marzo 2013, l'assistenza ai voli cargo (ove previsti nell'arco temporale dello sciopero) che trasportano merci deperibili, animali vivi, medicinali, nonché generi qualificati, di volta in volta, dalle competenti Autorità come di prima necessità.

Quanto sopra, richiamando la disposizione contenuta nell'articolo 1 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, delibera n. 01/92, del 19 luglio 2001, pubblicata nella G.U. n. 185, del 10 agosto 2001).

Come nell'anno precedente, nel 2013 la Commissione ha dovuto più volte ribadire il proprio orientamento in materia di assemblee sindacali.

A fronte di segnalazioni pervenute, o di richieste di intervento, con riferimento ad assemblee tenutesi presso gli Scali aeroportuali di Roma e Palermo, è stato ricordato alle parti che la materia dell'assemblea sindacale rientra nell'ambito del rapporto contrattuale, anche quando incide su servizi pubblici essenziali, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi (cfr. delibera 04/212 del 1 aprile 2004). Ne deriva che, ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 300 del 1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, è da considerare astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, laddove incidente su servizi pubblici essenziali, con ogni conseguenza sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

In occasione di violazioni delle disposizioni in materia di assemblea sindacale, la Commissione, a seguito di apertura del procedimento di valutazione, ai sensi



dell'articolo 4, comma 4 *quater* e articolo 13 lett. i) della legge n. 146 del 1990, ha proceduto a comminare le previste sanzioni, di cui si darà conto nella apposita sezione “*Procedimenti di valutazione del comportamento*”.

#### **24.5. Le delibere di orientamento, di indirizzo e l'attività consultiva della Commissione**

Nel corso del 2013, la Commissione ha adottato una importante delibera di orientamento in materia di procedure di conciliazione.

Con delibera n. 13/172, del 27 maggio 2013, la Commissione ha precisato che una volta ricevuta, da parte dell'Autorità amministrativa, la convocazione, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per l'esperimento delle procedure di conciliazione, le parti debbano riscontrarla, salvo documentati casi eccezionali, non oltre il giorno successivo alla ricezione, e confermare la loro partecipazione, ovvero, indicare, nel predetto termine, i motivi per i quali non sia possibile partecipare all'incontro. Dell'impossibilità, da parte di un'azienda, di partecipare all'incontro, deve essere data comunicazione anche alla controparte della vertenza, ed alla Commissione di garanzia, ai fini della valutazione del corretto adempimento delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990.

L'adozione di una specifica delibera sul punto si è resa necessaria al fine di evitare che gli impegni, anche economici, che la parte sindacale si assume al fine di partecipare alla convocazione in sede prefettizia, possano venire vanificati da una intempestiva comunicazione aziendale (spesso nell'imminenza della data prevista per l'incontro), oltre al fatto che il tentativo di conciliazione non può essere esperito per assenza della parte datoriale (sul tema non può non ricordarsi la delibera adottata nella seduta del 16 febbraio 2005, con la quale è stato precisato “*che i motivi di salute del rappresentante legale non impediscono allo stesso di delegare altro dipendente*”).

Infatti, è innegabile che tra gli obblighi che la legge impone ad entrambe le parti del conflitto deve certamente ricomprendersi anche il dovere, da parte dell'azienda, di agevolare l'effettivo svolgimento della procedura di conciliazione, nel rispetto dei principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza di comportamenti nel sistema delle relazioni sindacali.

Con la richiamata delibera, la Commissione ha individuato uno strumento regolatorio che assicura, rafforzandone l'effettività, lo svolgimento delle procedure amministrative di conciliazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 31 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera 01/92, del 19 luglio 2001, pubblicata in GU n. 185, del 10 agosto 2001), prima della proclamazione di uno sciopero.

Quanto sopra al fine di evitare che, con comportamenti aziendali, si venga a

determinare l'elusione di disposizioni legislative e regolamentari cogenti, e la vanificazione, di fatto, della funzione sociale attribuita alle procedure dalla normativa richiamata.

In materia di valutazione di Accordi, la Commissione, con delibera n. 13/295, del 30 settembre 2013, ha valutato idoneo l'articolo 11 del CCNL, triennio 2012-2014, concernente "*Procedure per la regolazione dei conflitti*" per il personale Enav, stipulato da detto Ente con le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti, Ugl Trasporti, Usae Av, Assivolo Quadri, Anpcat, Cila Av, Licta e Cobas.

Il testo dell'articolo 11, riproduce, in parte, le disposizioni contenute nell'accordo del 2009, già valutato idoneo dalla Commissione.

In materia di procedure conciliative, sono state apportate le seguenti modifiche: 1) è stato stabilito che l'incontro a livello aziendale debba avvenire entro 5 giorni dal primo giorno lavorativo successivo a quello della formale comunicazione di apertura della vertenza; 2) è stato previsto l'obbligo di redigere un verbale al termine di ogni incontro; 3) sono stati previsti termini finali, di 15 giorni, per ritenere conclusa con esito negativo la procedura di raffreddamento e conciliazione; 4) è stato previsto, sia con riferimento al primo che al secondo livello di raffreddamento e conciliazione, che le due fasi non possono esaurirsi prima dello scadere del decimo giorno successivo alla data della prima riunione; infine, è stato previsto un termine di 45 giorni decorso il quale, in caso di inattività delle Organizzazioni sindacali, la vertenza si intende esaurita.

Attraverso tali modifiche, volte a dare certezza al procedimento, le parti hanno individuato ulteriori strumenti conformi allo spirito della legge ed alle disposizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo e, pertanto, dette regole hanno superato il vaglio di idoneità della Commissione.

Sempre nel corso del 2013, la Commissione, a seguito di numerose segnalazioni sindacali per presunte irregolarità in merito contingente di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, ed all'esito di complesse istruttorie, pur ritenendo insussistenti i presupposti per procedere alla valutazione del comportamento delle Società Sea e Sea Handling e Alitalia Cai, ha invitato dette Aziende ad individuare i contingenti di personale indicando, entro il termine di cinque giorni antecedenti l'astensione, anche i nominativi dei lavoratori esonerati dallo sciopero, ed a fornire alla Commissione ed alle Organizzazioni sindacali proclamanti il dato numerico relativo al personale normalmente programmato in servizio nel corso dello sciopero, nonché, per Sea e Sea Handling a commisurare l'entità delle comandate di personale all'esigenza di garantire i voli individuati dagli organi centrali e periferici di Enac.

Quanto sopra, sul presupposto che non sia configurabile, in caso di scioperi,

l'erogazione di un servizio al di là delle soglie minime previste dalla Regolamentazione provvisoria.

Infine, la Commissione, nel 2013, ha ribadito, in più occasioni, alle società operanti nel settore del trasporto aereo, l'opportunità di adottare, sulla base del principio di lealtà nelle relazioni industriali, ogni misura volta ad assicurare, ove possibile, la rotazione del personale comandato in servizio per la garanzia delle prestazioni indispensabili, al fine di garantire a tutti i lavoratori la possibilità di esercitare il diritto di sciopero, come previsto dalla delibera della Commissione n. 11/342, adottata nella seduta del 30 maggio 2011.

Altro aspetto che è stato esaminato dalla Commissione è quello nascente dalla segnalazione dell'Associazione Piloti Meridiana Fly in ordine al mancato trasferimento di un pilota aderente ad uno sciopero, il quale, il giorno successivo avrebbe dovuto prendere servizio presso un Aeroporto diverso dalla sede di Olbia.

Si chiedeva all'Autorità di valutare se il mancato posizionamento del pilota presso l'Aeroporto in cui avrebbe dovuto prestare servizio il giorno successivo a quello dello sciopero fosse ascrivibile al rifiuto da parte dell'azienda di operarne il trasferimento.

A fronte di tale richiesta di parere, la Commissione, nel rilevare come l'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, ponga l'obbligo, per le Amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali, di "garantire" e rendere nota la riattivazione del servizio quando l'astensione dal lavoro è terminata (l'eventuale prosecuzione delle disfunzioni equivarrebbe ad un indebito prolungamento degli effetti dell'astensione collettiva), ha ritenuto che, anche se nella Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo non si rinviene una specifica disposizione sul punto, il principio si possa ricavare dall'articolo 9, che così recita: "*Ad eccezione dei servizi aeroportuali ..., in tutti gli altri servizi compresi nel campo di applicazione della presente ... è garantita la piena e regolare funzionalità in due fasce orarie ...*".

La Commissione ha ritenuto pertanto opportuno affermare, allo stato, il principio che rientra tra gli obblighi dell'azienda quello di predisporre misure idonee volte a garantire la pronta riattivazione del servizio al termine dello sciopero, al fine di non creare effetti ultrattivi con inevitabili disagi per l'utenza, riservandosi una più approfondita valutazione in relazione alle problematiche degli operatori minori.

Infine, la Commissione, a fronte di una segnalazione dell'Associazione professionale Anpac, con la quale sono state denunciate irregolarità da parte di Alitalia Cityliner, in ordine alla predisposizione dell'elenco dei piloti da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili alla rischedulazione di alcuni voli per "*riposizionarli*" in fascia garantita, ha avviato una lunga istruttoria, conclusasi nella seduta del 2 dicembre 2013.

L'Autorità, in tale circostanza, acquisiti gli elementi necessari, ha ritenuto di non adottare alcun provvedimento nei confronti di Alitalia Cityliner, non rinvenendo nella documentazione pervenuta elementi sufficienti per un intervento, ai sensi dell'articolo 13, lettera h) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Tuttavia, al fine di evitare un uso fraudolento della rischedulazione dei voli, in termini di ulteriore limitazione dell'esercizio del diritto di sciopero, la Commissione non ha mancato di invitare l'azienda, per il futuro, a non procedere alla rischedulazione di voli, dopo la proclamazione di uno sciopero, salvo in occasione di circostanze particolari ed eccezionali che interessano l'Aeroporto. Quanto sopra, peraltro, in linea con le disposizioni contenute nella circolare Enac n. EAL-19 del 21 dicembre 2012, relativa alla procedura per l'individuazione dei voli da garantire in occasione di uno sciopero.

#### **24.6 Procedimenti di valutazione del comportamento**

Nonostante la lieve riduzione, in termini numerici, delle proclamazioni di sciopero nel corso dell'anno 2013, la Commissione ha disposto l'apertura di otto procedimenti di valutazione del comportamento, sia nei confronti delle Aziende che nei confronti delle Organizzazioni sindacali (dato significativo se si considera che nell'anno precedente sono stati aperti solo 4 procedimenti di valutazione).

Nel dettaglio: quattro procedimenti hanno riguardato aziende (vettori aerei) e quattro Organizzazioni sindacali e RSA.

Con riferimento alla violazione della mancata partecipazione al tentativo di conciliazione presso l'Autorità amministrativa (Prefetture e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), la Commissione ha valutato negativamente il comportamento di Meridiana Maintenance (che non si era presentata all'incontro convocato dal Prefetto di Varese), irrogando una sanzione di 7.500,00 euro, atteso il comportamento recidivo dell'azienda, mentre nei confronti di Czech Airlines è stata irrogata una sanzione di 5.000,00 euro e, infine, ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti di Meridiana Fly, non ancora concluso al momento della redazione della presente Relazione.

Con riferimento alla Società Easyjet, la Commissione non ha ritenuto sussistenti i presupposti per procedere ad una valutazione negativa del comportamento in quanto, nel corso dell'istruttoria procedimentale, è emerso che l'impedimento a presenziare è stato determinato da impegni aziendali, di cui uno, calendarizzato il giorno prima, per lo stesso giorno nel quale si sarebbe dovuto tenere l'incontro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con i sindacati maggiormente rappresentativi.

Incontri, peraltro, che hanno condotto alla positiva conclusione di una specifica vertenza, con conseguente revoca di uno sciopero di 24 ore precedentemente

proclamato. Altro elemento che ha indotto la Commissione ad una delibera non sanzionatoria è stata la circostanza che allo sciopero risultassero aver aderito solo 2 assistenti di volo con totale assenza di impatto sull'utenza.

Sul fronte sindacale, i procedimenti di valutazione hanno riguardato la violazione delle disposizioni in materia di assemblea sindacale, nonché disposizioni legislative e regolamentari in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nel settore in disamina.

In due occasioni, che hanno entrambe visto coinvolte le RR.SS.AA. Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti, Ugl Trasporti del personale di terra della società Groundcare S.p.A., in servizio presso gli Aeroporti di Roma Fiumicino e Ciampino, la Commissione ha accertato che le assemblee sindacali, pur regolarmente convocate, erano state prorogate di ora in ora, determinando, nei fatti, una astensione continuativa dal lavoro, in violazione delle disposizioni normative che regolamentano lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La Commissione, ribadendo l'orientamento di cui alla delibera di indirizzo generale n. 04/212 del 1° aprile 2004, sull'applicabilità della legge n. 146 del 1990 alle assemblee sindacali, ha aperto due procedimenti di valutazione, al fine di accertare la violazione delle disposizioni in materia di preavviso, garanzia delle prestazioni indispensabili e durata massima dell'azione di sciopero.

L'Autorità, alla luce delle risultanze istruttorie, ha deliberato di sanzionare le RR.SS.AA. sopra indicate, comminando, nel procedimento relativo alle assemblee sindacali del 18 dicembre 2012, la sanzione della sospensione dei permessi sindacali per l'ammontare economico complessivo di €5.000,00, da ripartirsi pro - quota per ciascuna delle quattro rappresentanze sindacali coinvolte.

Nel secondo procedimento di valutazione, a seguito di una complessa attività istruttoria, la Commissione ha proceduto a differenziare la posizione delle RR.SS.AA. Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti e Ugl Trasporti, deliberando di valutare negativamente solo il comportamento delle rappresentanze Sindacali Aziendali Groundcare Uil Trasporti e Ugl trasporti, comminando la sanzione di €2.500,00.

Ha provveduto, invece, ad archiviare la posizione delle RR.SS.AA. Filt Cgil e Fit Cisl, avendo accertato, in occasione dell'audizione, che lo svolgimento delle predette assemblee sarebbe avvenuto in ossequio ai canoni di cui all'articolo 20 della legge n. 300 del 1970, e conformemente all'articolo 6, Parte Generale, del CCNL per il personale di terra del trasporto aereo e delle attività aeroportuali, dell'8 luglio 2010.

Un altro procedimento di valutazione ha riguardato le segreterie provinciali di Venezia delle organizzazioni sindacali USB Trasporti e Filt Cgil.

In occasione dei gravi disagi verificatisi presso l'aeroporto "Marco Polo" di Venezia Tessera, nella giornata del 24 aprile 2013, per l'astensione improvvisa dal lavoro del personale addetto alle attività di *handling* della società ATA Italia S.r.l., la

Commissione ha aperto un procedimento di valutazione, al fine di accertare la violazione, da parte sindacale, delle disposizioni in materia di preavviso minimo, preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, rispetto del periodo di franchigia, garanzia delle prestazioni indispensabili, nonché mancata predeterminazione della durata dello sciopero. La Commissione, in quella occasione, ha accolto solo in parte le osservazioni formulate dal sindacato ed ha ritenuto che il tentativo dichiarato dai sindacati di contenere, attraverso la proclamazione del blocco dei servizi, il forte clima di tensione esistente tra il personale, a fronte dell'incerto futuro occupazionale cagionato dalle difficoltà di addivenire ad un accordo sull'applicazione della clausola sociale, in occasione del passaggio del vettore EasyJet dalla società ATA Italia S.r.L. alla AVIAPARTNER S.p.A., non poteva costituire una esimente, ma rilevare, al più, sotto il profilo della graduazione della sanzione.

Il procedimento di valutazione del comportamento si è concluso in data 23 settembre 2013, con una valutazione negativa e la irrogazione di una sanzione pari a €2.500,00 per ciascuna organizzazione sindacale coinvolta.

#### **24.7. Servizio di conduzione e manutenzione degli impianti radar**

Il servizio di gestione, assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo nazionale è gestito dall'azienda Techno Sky S.r.l. (appartenente ad Enav S.p.A.).

Secondo il consolidato orientamento della Commissione, sebbene il personale dipendente sia inquadrato nel CCNL delle aziende metalmeccaniche, in caso di scioperi riguardanti il personale di tale società trova applicazione la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo.

In tale settore, però, la conflittualità è si è rivelata assai modesta.

Analogamente allo scorso anno, infatti, nel 2013 è stato proclamato un solo sciopero, per il 9 febbraio 2013, da parte delle RSU dei siti operativi Techno Sky di Milano Linate, Monte Settepani e Monte Lesima.

Lo sciopero, che avrebbe determinato anche l'astensione dal lavoro straordinario per la medesima giornata, è stato, però, revocato a seguito di accordo con l'azienda.

Quanto sopra evidenzia, nel settore, un clima di relazioni sindacali sostanzialmente disteso, nonché una conoscenza, da parte degli attori del conflitto, delle disposizioni che regolano lo sciopero in tale contesto. Infatti, numerose vertenze aperte si sono concluse con accordi tra le parti raggiunti proprio in sede di procedure di raffreddamento e conciliazione.

## **25. Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari**

### **25.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione, è possibile osservare come la conflittualità nel settore del Trasporto ferroviario - per quanto significativa - abbia registrato una leggera flessione, rispetto all'esperienza descritta dalle relazioni precedenti. Al contrario, il settore degli Appalti ferroviari è stato caratterizzato negativamente da un numero di proclamazioni doppio rispetto all'anno 2012. Non possono non evidenziarsi, anche in questo comparto, gli effetti pregiudizievoli che la crisi economica globale ha generato sull'economia dell'intero settore privato, che ha costretto a rivedere in peggio le stime di decrescita del pil per l'anno 2013.

Il quadro macroeconomico, che produce una crescente difficoltà nel rinnovo dei contratti collettivi, le pesanti ristrutturazioni industriali e le vertenze aperte per cercare di gestire al meglio il problema degli esuberi sono solo gli elementi più evidenti delle cause di insorgenza del conflitto.

Di fatto, si sono mantenute inalterate le dinamiche conflittuali proprie del mondo del trasporto pubblico e, in particolare, di quello ferroviario.

Ciò in quanto rimangono ancora tutti sul tappeto i problemi - oggetto di approfondita analisi nella Relazione dello scorso anno, cui si rinvia - derivanti dalla mancata definizione di regole comuni, in materia contrattuale.

Gli interventi diretti alla creazione di condizioni di più estesa concorrenza e di misure di liberalizzazione dell'intero settore dei servizi pubblici hanno rivoluzionato il quadro tradizionale caratterizzato da assetti proprietari tendenzialmente monopolistici.

Tuttavia, l'avvio delle liberalizzazioni sostanziali, nella gestione del comparto ferroviario, si prospetta come un percorso in salita. E' sintomatica la sostanziale paralisi dell'Autorità di regolazione dei trasporti - chiamata a vigilare sulla "terzietà" della gestione di tutte le infrastrutture ritenute essenziali per lo svolgimento di un corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto ferroviario merci e passeggeri - che, in questo contesto, avrebbe potuto svolgere un'azione decisiva.

A fronte dell'aumento degli attori che operano nel settore dei trasporti e nonostante i provvedimenti legislativi intervenuti negli ultimi tre anni - che hanno radicalmente modificato il quadro normativo nazionale - non è stato avviato alcun percorso comune per la costruzione di un sistema di regole trasparenti e moderne. Questa scelta diventa oggi improrogabile, soprattutto sotto la spinta di un rinnovamento, piuttosto tumultuoso, che riguarda la politica.

Nel vuoto delle relazioni industriali che ha caratterizzato il periodo, il protocollo d'Intesa, sottoscritto il 31 maggio 2013, da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil,

rappresenta una novità assoluta.

Dopo anni di conflitto, riscoprire la partecipazione e definire le regole per misurare la rappresentatività delle Organizzazioni sindacali e per determinare la titolarità a negoziare e rendere esigibili i contratti, rappresenta, senza dubbio, una svolta fondamentale.

Esso si distingue per i nuovi passi in avanti sulla strada dell'unità tra le confederazioni che, riunite in seduta unitaria dopo ben cinque anni, hanno approvato un documento comune. Esso ribadisce in tema di rappresentanza e rappresentatività le linee dell'accordo del 2011 - in più punti rimesso in discussione, in passato -, definisce le regole della democrazia nelle relazioni sindacali, stabilisce criteri di rappresentatività per dare certezza dei soggetti legittimati alla contrattazione collettiva e garanzie di efficacia ed esigibilità dei vari livelli contrattuali.

Nonostante ciò, nel comparto dei trasporti, il tema della rappresentatività e della sua certificazione continua a porre delicati problemi, che toccano prerogative e diritti. Un accordo generale che consenta una pace sociale sembra un obiettivo difficilmente raggiungibile.

Anche in materia di sciopero, appaiono sempre più evidenti i segni di un qualche "invecchiamento" delle regole pattizie vigenti, scritte per essere funzionali ad un impianto caratterizzato dalla presenza di un unico operatore "monopolista", che è ormai ampiamente recessivo ed in via di superamento.

Nonostante ciò, le forti resistenze di tutti gli attori coinvolti, per i motivi più volte evidenziati, impediscono di promuovere quella complessa attività di ricognizione delle mutate condizioni di mercato e di ridefinizione degli accordi di settore che la stessa Commissione ha, in più occasioni, stimolato attraverso un'azione di *moral suasion*.

Entrando nel dettaglio della conflittualità, nell'anno in esame, sono state registrate 110 proclamazioni di sciopero nel settore del trasporto ferroviario, mentre 48 proclamazioni hanno riguardato gli appalti ferroviari. Peraltro, va rilevato che, nella maggior parte dei casi, le azioni di sciopero sono state proclamate e condotte secondo modalità di azione coerenti con la disciplina legale e pattizia di riferimento. Di conseguenza, oltre il 75% delle proclamazioni sono risultate regolari, e hanno comportato una mera presa d'atto, ovvero il non luogo a provvedere della Commissione. Un simile risultato si deve alla esistenza nel comparto di una prassi assai consolidata di relazioni industriali, con sigle sindacali attive da tempo, di tal che è praticamente assente il fenomeno dello sciopero spontaneo, organizzato da comitati di lavoratori non sindacalizzati.

Nel settore del trasporto ferroviario, il maggior tasso di conflittualità si concentra nel campo del trasporto ferroviario regionale.

Rivendicazioni di carattere locale o aziendale si registrano anche nel settore



degli appalti ferroviari, dove la conflittualità è sempre più spesso legata a problematiche concernenti la discontinuità nel tempo nella corresponsione delle retribuzioni. In questo ambito, che continua ad essere caratterizzato da una particolare condizione di debolezza contrattuale del lavoratore, i rischi di riduzione dei livelli occupazionali e il contenimento del costo del lavoro costituiscono la maggiore preoccupazione dei lavoratori e delle loro Organizzazioni sindacali.

I casi, sia pur sporadici, di astensioni improvvise o selvagge degli anni passati nel settore degli appalti ferroviari, ivi promosse da comitati spontanei, a ragione di vertenze per lo più riconducibili al timore di perdita del posto di lavoro ed alla mancata corresponsione delle retribuzioni da parte delle aziende appaltanti i servizi strumentali alla circolazione ferroviaria (soprattutto nel campo delle pulizie delle vetture e delle stazioni, oltre che della manutenzione), non si sono riproposti nel periodo in esame. Tuttavia, i fattori di conflittualità sindacale rimangono gravi per effetto dello stato di insolvenza delle stesse aziende appaltatrici che, spesso, comporta la interruzione di un appalto e la successione nel medesimo da parte di altri operatori. L'intento delle Organizzazioni sindacali è quello di impedire gli enormi costi sociali, in termini occupazionali, già subiti, negli ultimi anni, dai lavoratori operanti nel settore, a causa del ricorso costante agli ammortizzatori sociali, all'applicazione di contratti di lavoro estranei al settore, alla progressiva contrazione delle attività e dei servizi ed alla mancata o parziale corresponsione delle retribuzioni.

Tra gli scioperi non preavvisati, vanno poi annoverati anche i casi di astensioni proclamate in prossimità temporale rispetto al verificarsi di drammatici incidenti sul lavoro, anche mortali, occorsi a lavoratori del Gruppo FS o di ditte appaltatrici impegnati sulle linee od addetti alla manutenzione delle infrastrutture ferroviarie. In merito, pur registrandosi soltanto un caso di sciopero proclamato ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge, nel corso del 2013, va, comunque, auspicato da parte di tutti gli operatori del settore una intensificazione degli sforzi prevenzionistici in atto, così da abbattere sensibilmente, fino a ridurre alla prossimità allo zero, la ricorrenza di una simile casistica.

Al riguardo, peraltro, va ulteriormente precisato che alle consuete esigenze di sicurezza degli impianti, dei macchinari e delle infrastrutture, fisiologicamente nella disponibilità dei datori di lavoro, si affianca da ultimo, con rilevanti riflessi di ordine pubblico spesso estranei alla dinamica conflittuale, anche l'esigenza di garantire i "luoghi", intesi in senso ampio, di lavoro, e così, ad esempio, preservare i lavoratori del settore e l'utenza dai pericoli derivanti da aggressioni da parte di malintenzionati.

Sia pure nel quadro di sostanziale correttezza fin qui segnalato, l'alta conflittualità registrata ha comportato, comunque, la necessità di una costante azione di vigilanza e prevenzione dei conflitti da parte della Commissione.

Ed anzi si può dire che proprio in questa direzione la Commissione, attraverso il

Commissario delegato di settore, ha deciso di investire e concentrare maggiormente i propri sforzi, tesi soprattutto a favorire la mediazione dei conflitti, utilizzando lo strumento delle audizioni per instaurare un canale ininterrotto di comunicazione con le Parti sociali.

Del clima di collaborazione così instaurato ha beneficiato l'azione della Commissione, come dimostra la circostanza incoraggiante che, nel comparto del trasporto e degli appalti ferroviari, gli adeguamenti all'azione preventiva dell'Autorità sono stati approssimativamente del 100%.

In particolare, nei 25 casi di proclamazioni irregolari (21 per il Trasporto ferroviario e 4 per gli appalti), che hanno tutte condotto all'adozione di indicazioni immediate in via di urgenza, si sono ottenute ben 21 revoche e 3 adeguamenti da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti. L'attività preventiva della Commissione, in leggera crescita rispetto all'anno precedente, continua ad essere determinante per evitare, da un lato, i pregiudizievoli danni all'utenza derivanti da scioperi illegittimamente proclamati e, dall'altro, gli inevitabili provvedimenti sanzionatori nei confronti dei soggetti proclamanti. V'è da sottolineare che la maggior parte delle indicazioni immediate ha riguardato violazioni della regola dell'intervallo tra scioperi locali e scioperi nazionali e/o generali e/o plurisettoriali (proclamati a sostegno del CCNL mobilità e riguardanti i settori del trasporto pubblico locale e ferroviario). Tali provvedimenti sono stati originati da difficoltà interpretative della complessa disciplina pattizia del settore, nonché dalla conoscenza ridotta di quella relativa agli scioperi generali e/o plurisettoriali.

Più nello specifico, è possibile segnalare che, in non pochi casi, le indicazioni immediate sono state originate da difficoltà interpretative della complessa disciplina pattizia del settore, specialmente con riguardo all'istituto della rarefazione in presenza di una conflittualità diffusa e costante. Ed è stato, dunque, necessario, oltre che decisivo, di volta in volta, fornire alle parti sociali la corretta interpretazione del quadro di riferimento, già oggetto di diverse delibere interpretative della Commissione

## **25.2. Attività consultiva ed interpretativa della Commissione**

Non sono mancate criticità od aspetti realmente problematici che hanno impegnato la Commissione sul piano interpretativo e dell'elaborazione teorica, prendendo spunto dalla casistica e dall'esperienza applicativa.

In via generale, ciò è avvenuto in tutti quei casi nei quali è apparsa ardua la corretta individuazione delle regole applicabili, a fronte della stratificazione successiva degli accordi e delle delibere interpretative della Commissione. In questo contesto, nel periodo considerato, la Commissione ha operato, ai sensi dell'art. 13, lett. b) della legge, facendo ricorso alle funzioni consultive ivi previste proprio ai fini

di una più efficace e razionale applicazione dell'accordo di settore.

L'accordo del 23 novembre 1999, nonostante le successive modificazioni, manifesta, inoltre, difficoltà applicative che hanno, di necessità, convinto la Commissione a fornire delle interpretazioni, aventi di fatto carattere integrativo del medesimo.

Più in particolare, nel corso dell'anno, nel settore del trasporto ferroviario, si è assistito a scioperi proclamati secondo modalità o articolazioni orarie inusuali o atipiche rispetto alla prassi, da parte di talune Organizzazioni sindacali.

Tali proclamazioni, pur nella apparente regolarità, hanno, di fatto, alterato l'equilibrio che caratterizza l'Accordo vigente, basato sulla presunzione di condotte uniformemente accettate. Conseguentemente, è apparso vulnerato il sistema di garanzie costruito dalle parti e valutato positivamente dalla Commissione, a tutela degli utenti.

Con la delibera n. 13/118, del 15 aprile 2013, l'Autorità ha affrontato la questione dell'interpretazione dell'articolo 3.3.1. dell'Accordo, in materia di durata e articolazione oraria dello sciopero.

In particolare, con riferimento allo sciopero di 23 ore, riguardante i dipendenti della società Trenord, proclamato dalla Segreteria regionale della Lombardia dell'Organizzazione sindacale Orsa, per le giornate del 19 e 20 febbraio 2013, la Commissione ha rilevato la peculiarità della proclamazione con riferimento all'articolazione oraria (dalle h. 3.00 del 19 febbraio fino alle h. 2.00 del 20 febbraio); nonostante ciò, ha valutato lo sciopero conforme all'Accordo nazionale del settore, in quanto rispettoso, nell'arco delle 24 ore, delle fasce orarie di garanzia del servizio (h. 6.00-9.00, h. 18.00-21.00), ai sensi dell'articolo 4.2.1., e della cosiddetta "*ora cuscinetto*", ossia della garanzia del servizio per tutti i treni che, con orario di partenza anteriore all'inizio dello sciopero, abbiano arrivo a destino entro un'ora dall'inizio dello sciopero.

Tuttavia, le numerose segnalazioni di rallentamenti e disagi, pervenute dopo l'effettuazione dello sciopero, hanno indotto la Commissione a prendere atto che, pur nel rispetto formale della norma, la particolare articolazione oraria dello sciopero era idonea, in concreto, a creare all'utenza disagi sproporzionati.

Ciò con particolare riferimento al mancato arrivo a destinazione dei treni con partenza nella fascia oraria di garanzia del servizio dalle h. 18.00 alle h. 21.00 della seconda giornata di sciopero; da qui l'esigenza di fornire una lettura dell'Accordo funzionale alla effettiva tutela del diritto degli utenti, nelle fasce orarie di garanzia del servizio.

Pertanto, la Commissione ha deliberato che - in conformità alla *ratio* dell'Accordo - lo sciopero della durata di 24 ore deve avere inizio alle h. 21.00 e termine alle h. 21.00 del giorno successivo, fermo restando l'obbligo di concludere lo

sciopero alle h. 21.00 anche nel caso in cui le Organizzazioni sindacali si avvalgano, legittimamente, della facoltà di proclamare un'astensione di durata inferiore alle 24 ore. La previsione della cosiddetta ora "cuscinetto" all'inizio dello sciopero, in prossimità della fascia protetta di garanzia, è evidentemente basata - secondo la valutazione della Commissione - sulla presunzione che lo sciopero di 24 ore avesse inizio alle h. 21.00, secondo la lettera della norma contenuta nell'articolo 3.3.1. dell'Accordo.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che uno sciopero che, pur rispettando la durata massima di 24 ore, non abbia inizio alle h. 21.00 e, conseguentemente, sia ancora in corso dopo le h. 21.00 della giornata successiva, è destinato ad incidere negativamente sulla fascia oraria garantita h 18.00-21.00, in quanto quest'ultima non è coperta dalla cosiddetta ora "cuscinetto", prevista dall'articolo 4.2.2.a) dell'Accordo, con riferimento alle ipotesi di treni in corso di viaggio "all'inizio dello sciopero".

Conseguentemente, l'Autorità di garanzia ha ritenuto che, al fine di assicurare un equo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con l'esercizio del diritto dell'utente alla libera circolazione - avuto riguardo al particolare disagio subito dall'utente medesimo nelle fasce orarie notturne - una coerente ricostruzione della *ratio* della disciplina pattizia impone di garantire al passeggero, che utilizzi un treno nelle fasce orarie protette notturne, di pervenire a destinazione, sia pur nei limiti di un congruo e ragionevole arco temporale ed in relazione alle caratteristiche del servizio (la cosiddetta ora "cuscinetto").

Con successivo provvedimento, formulato con riferimento alle osservazioni sindacali nel frattempo pervenute, la Commissione ha fornito ulteriori elementi chiarificatori.

Specificamente, è stato sottolineato che l'Accordo del settore ferroviario, del 23 novembre 1999, nel prevedere la durata massima di 24 ore delle azioni di sciopero successive alla prima, si limita a disciplinare il livello di massima lesività per gli utenti (sciopero di 24 ore appunto), imponendo alle Organizzazioni sindacali proclamanti l'obbligo di iniziare l'astensione alle h. 21.00 (articolo 3.3.1.) - senza distinzione tra giorni feriali e giorni festivi -, di salvaguardare le fasce orarie di garanzia nei giorni feriali (articolo 4.2.1.), di garantire un numero minimo di treni a lunga/media percorrenza da assicurare anche nei giorni festivi e, infine, di tutelare la cosiddetta "ora cuscinetto" all'inizio dello sciopero (articolo 4.2.2.a).

Le cosiddette "fasce orarie di garanzia", di cui all'articolo 4.2.1., non riguardano la prima azione di sciopero, poiché, per tale ipotesi, la tutela degli utenti è assicurata dalla previsione della durata non superiore alle 8 ore e della rigida articolazione oraria h. 9.01-17.59 oppure h. 21.01-5.59, senza distinzione tra giorni feriali e giorni festivi (articolo 3.3.2.), con la conseguenza che la proclamazione dello

sciopero non può, *ab origine*, comprendere quelle fasce orarie.

In mancanza di una espressa previsione, gli scioperi (successivi al primo) di durata inferiore alle 24 ore non possono essere proclamati con modalità tali da alterare l'impianto dell'Accordo, che realizza un equilibrato contemperamento tra esercizio del diritto di sciopero e tutela degli utenti, anche in relazione alla organizzazione del servizio, alla programmazione dell'esercizio ferroviario, del cambio turno del personale, etc..

Il suddetto impianto normativo garantisce la tutela degli utenti, in misura più o meno attenuata, a seconda della maggiore (giorni feriali) o minore (giorni festivi) fruizione del servizio, attraverso un sistema integrato di norme: quelle sulla collocazione oraria dello sciopero (art. 3.3.1.), sulle fasce di garanzia (art. 4.2.1.) e sul numero minimo di treni a lunga/media percorrenza (art. 4.2.2.), per gli scioperi effettuati nei giorni feriali, assicurando un più elevato livello di tutela nelle giornate di maggiore fruizione del servizio da parte dei pendolari; quelle sulla collocazione oraria dello sciopero (art. 3.3.1.) e sul numero minimo di treni a lunga/media percorrenza (art. 4.2.2.), per gli scioperi effettuati nei giorni festivi, assicurando un livello più attenuato di tutela nei giorni festivi, interessati da una minore affluenza di passeggeri.

In entrambi i casi, le parti - e la Commissione, nella formulazione del giudizio di idoneità dell'Accordo, - hanno inteso tenere conto delle esigenze di mobilità dei cittadini utenti, con particolare riferimento alla utilizzazione del servizio nelle ore serali e notturne, riducendo al minimo l'impatto dello sciopero, in considerazione del particolare disagio subito nelle suddette ore.

Tale ricostruzione è confermata dalla delibera n. 01/101, del 13 settembre 2001, e dalla delibera 01/149, del 29 novembre 2001, con le quali la Commissione, ravvisata la necessità di un adeguamento dell'Accordo del 1999 in materia di prestazioni indispensabili, è intervenuta in tema di scioperi festivi senza prestazioni di cui al punto 4.2.4. dell'Accordo (sciopero generale nazionale proclamato a sostegno del rinnovo del CCNL), esigendo, anche in questo caso eccezionale, riguardante peraltro, un giorno festivo, una soglia minima di tutela, al fine di *“assicurare agli utenti un livello di prestazioni minime adeguato al traffico dei giorni festivi, tutelando in particolare il rientro sui luoghi di lavoro dei pendolari sulle medie e lunghe percorrenze”*. Più specificamente, tale tutela è stata assicurata dalle parti attraverso la definizione di un consistente numero di treni garantiti a partire dalle ore 17.59 del giorno festivo.

Alla luce del quadro sopra delineato - ha concluso l'Autorità di garanzia - è evidente che la delibera interpretativa n. 13/118 non amplia la portata normativa dell'Accordo del 1999, e successive modificazioni, e, infatti, non si spinge al punto di imporre la cosiddetta *“ora cuscinetto”* anche alla fine dello sciopero a ridosso della

fascia oraria di garanzia 18.00-21.00. Esso si limita a richiedere una rigida applicazione della norma sull'articolazione oraria dello sciopero, secondo la quale l'astensione non può avere inizio prima delle ore 21.00 e, comunque, non può protrarsi oltre le ore 21.00 della giornata successiva; ciò al fine di non alterare l'equilibrio complessivo dell'Accordo medesimo.

### **25.3. Attività deliberativa della Commissione**

La reazione sindacale alla delibera interpretativa, sopra descritta, è stata immediata e si è tradotta nell'inottemperanza all'invito della Commissione a revocare lo sciopero proclamato in difformità alle regole, così come interpretate dall'Autorità. Ciò ha comportato un procedimento di valutazione del comportamento della Segreteria regionale della Lombardia dell'Organizzazione sindacale ORSA, definito dalla Commissione con una delibera sanzionatoria.

In particolare, il Garante, all'esito del contraddittorio tra le parti, considerate le risultanze dell'istruttoria, ha valutato negativamente un'astensione dal lavoro riguardante il personale dipendente della società Trenord, proclamata per i giorni 19 e 20 maggio 2013, con la medesima articolazione oraria inibita dalla delibera (dalle h. 3.00 del 19 maggio 2013 alle h. 2.00 del 20 maggio 2013). La violazione contestata è relativa al mancato rispetto delle fasce orarie, previste dall'articolo 3.3.1. dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, del 23 novembre 1999, come interpretato dalla delibera della Commissione di garanzia n. 13/118, del 15 aprile 2013.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che gli argomenti dedotti a difesa dai rappresentanti sindacali, volti a contestare, nel merito e nel procedimento, la delibera interpretativa della Commissione, in materia di fasce orarie, non potessero essere accolti per diverse ragioni.

Sotto il profilo procedurale, non ricorreva, per la Commissione, l'obbligo di attivare il procedimento, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, dal momento che il provvedimento adottato non ha modificato l'assetto normativo scelto dalle parti con l'Accordo nazionale del 1999, limitandosi ad una mera interpretazione logica dello stesso, nella parte risultante lacunosa. Tale operazione interpretativa è necessariamente connessa al ruolo di garante istituzionale del contemperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti, riconosciuto alla Commissione dalla legge istitutiva.

Nel merito, venivano valutate ininfluenti le argomentazioni sindacali relative al minore impatto di uno sciopero che inizia in orario notturno ed in giornata festiva, dal momento che la delibera *de qua*, in conformità alla *ratio* dell'Accordo di settore, mira esclusivamente ad evitare che l'utenza sia sprovvista di tutela nella giornata successiva a quella di inizio dello sciopero, con particolare riferimento alla fascia

oraria successiva alle h. 21.00, non coperta dalla previsione normativa della cosiddetta “*ora cuscinetto*”, fondandosi l’Accordo sulla ragionevole presunzione che la seconda azione di sciopero avesse, di norma, una durata di 24 ore; profilo, questo, su cui l’Organizzazione sindacale non ha promosso alcuna puntuale difesa.

Infine, secondo la Commissione, privi di fondamento si sono rivelati, a seguito degli accertamenti istruttori effettuati dal Commissario delegato, gli asseriti effetti distorsivi provocati all’utenza dalle differenti regolamentazioni applicate, in materia di sciopero, ai lavoratori che concorrono al servizio di trasporto reso da Trenord (lavoratori addetti alla rete e lavoratori addetti all’esercizio ferroviario) ed i conseguenti rilievi sulla inidoneità della delibera interpretativa n. 13/118 ad assicurare una effettiva tutela agli utenti ed una parità di trattamento tra gli operatori del settore; infatti, l’interferenza tra le due diverse discipline non può sussistere, dal momento che la legge e le discipline regolamentari prevedono il divieto di concomitanza tra scioperi che riguardano servizi alternativi (trasporto ferroviario e trasporto pubblico locale) incidenti sul medesimo bacino di utenza e la prassi dimostra una adeguata tenuta delle regolamentazioni vigenti nei due differenti settori; con la conseguenza che le eccezioni sindacali, sotto tale profilo, risultano prive di rilevanza pratica e, comunque, sono ininfluenti, ai fini del presente procedimento.

Con il secondo procedimento, sempre con riferimento alla Società Trenord, la Commissione ha valutato negativamente la condotta dell’Azienda, responsabile del mancato adempimento dell’obbligo di dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate ed entro i termini previsti dalla legge, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso degli scioperi del 26 luglio e del 5 settembre 2012.

Anche in questo caso, gli scioperi su cui è intervenuta la Commissione, sono stati proclamati dall’Organizzazione sindacale Orsa Lombardia, segnale, questo, del crescente inasprimento del conflitto tra le parti.

Al procedimento ha dato impulso un’Associazione degli utenti - il Coordinamento Provinciale Pendolari Pavesi - che ha segnalato le gravi inadempienze, sotto il profilo dell’informativa agli utenti del servizio, in occasione degli scioperi; in particolare, venivano denunciati i disagi e i disservizi all’utenza - costretta a lunghe attese presso le stazioni di partenza per il rientro a casa, e nella totale incertezza dello stesso - sia durante, sia al termine dello sciopero; venivano, altresì, richiesti i motivi della mancata ripresa del servizio durante la fascia pomeridiana di garanzia, e dell’improvviso prolungamento dello sciopero dalle ore 19.00 alle ore 21.00, con conseguente soppressione di numerosi treni.

La Commissione, in mancanza degli elementi informativi richiesti all’Azienda, ai sensi dell’articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, ha aperto il procedimento di valutazione, che ha portato all’irrogazione della sanzione di diecimila euro, per il mancato rispetto dell’obbligo di comunicazione agli utenti dei

modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero, il mancato adempimento dell'obbligo di garantire e rendere nota la riattivazione del servizio al termine dell'astensione, nonché con riferimento al mancato rispetto dell'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia le informazioni richieste.

In particolare, la Commissione ha considerato che l'articolo 2, comma 6, prevede per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi, l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati; che la medesima norma dispone che la violazione di tali obblighi venga valutata dalla Commissione, ai fini di cui all'articolo 4, comma 4 *sexies*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni; che l'articolo 4, comma 4, della citata legge prevede che i legali rappresentanti delle imprese che erogano servizi pubblici che non osservino le disposizioni previste dal comma 2 dell'art. 2 o che non prestino correttamente l'informazione agli utenti di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti a sanzione amministrativa pecuniaria; che, secondo il consolidato orientamento della Commissione, è possibile che le aziende non effettuino alcuna comunicazione all'utenza, qualora, sulla base di un giudizio prognostico circa il grado di adesione allo sciopero, prevedano che lo sciopero non incida sul funzionamento del servizio pubblico. Tuttavia, qualora l'esercizio dello sciopero crei un disservizio all'utenza di cui la stessa non sia stata preavvisata, l'azienda potrà essere sanzionata ai sensi dell'articolo 4, comma 4, sopra richiamato.



## 26. Trasporto Marittimo

### 26.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel settore, è stato possibile osservare un progressivo deterioramento delle relazioni industriali relative alle Società costituite a seguito del processo di dismissione della partecipazione detenuta indirettamente dal Ministero dell'Economia e delle finanze nel capitale di Tirrenia Navigazione S.p.A. e della successiva cessione gratuita alle Regioni delle diverse società locali che facevano capo al Gruppo Tirrenia.

Concluso l'accordo tra Governo ed Enti Locali, la procedura prevedeva che, a loro volta, le Regioni interessate dovessero provvedere ad un'offerta di mercato delle società transitate, attraverso una gara pubblica di rilievo comunitario. E, contemporaneamente, che venissero elaborati i contratti di servizio pubblico per regolare i rapporti con gli aggiudicatari. Analoga procedura di offerta di mercato sarebbe stata messa a punto a livello centrale dallo Stato per la Società Tirrenia, unitamente alla Società Siremar. La data prevista per il completamento dell'*iter* di privatizzazione era il 30 dicembre 2010 secondo la tempistica da concordare con la Commissione europea.

Tuttavia, le procedure di gara pubblica sono state definite, nell'anno 2012, soltanto per le Società Toremar e Siremar.

Nella Società Caremar il processo di privatizzazione, non ancora concluso, ha portato ad un fisiologico aumento della conflittualità.

Il mancato rispetto dei termini legali per la definizione della procedura di aggiudicazione (31 luglio 2012), da parte della Regione, ha determinato la cessazione della corresponsione delle sovvenzioni statali, fino a quel momento erogate a titolo di finanziamento pubblico per la copertura delle tratte.

La legge di stabilità 2013 ha autorizzato la corresponsione alle Regioni delle risorse necessarie a garantire la continuità territoriale dei collegamenti marittimi con le isole minori della Campania, del Lazio e della Sardegna, nelle more del completamento dei processi di privatizzazione delle società Caremar, Laziomar e Saremar.

Pur tuttavia, ciò non è stato sufficiente a risolvere la vertenza legata ai progressivi ritardi subiti dai lavoratori nella corresponsione delle retribuzioni che rimane la principale causa di insorgenza del conflitto nel settore.

L'Amministrazione regionale, a causa delle difficoltà finanziarie in cui versa, emette con ritardo i decreti di pagamento in favore dell'Azienda e provvede, di volta in volta, alla proroga del contratto di servizio in favore della Compagnia.

Le descritte prospettive di ristrutturazione dell'Azienda continuano ad agitare le Organizzazioni sindacali di settore e, in particolare la Filt Cgil Campania, interprete

delle posizioni sindacali più radicali ed a cui è riconducibile la promozione della quasi totalità delle azioni di protesta. L'allarme va ricondotto alla prospettiva di eventuali cancellazioni di linee, fermo delle navi, e probabili esuberi di personale .

Del resto, già il Piano industriale di risanamento e sviluppo del Gruppo Tirrenia, sottoscritto nel 2007, prevedeva una forte riduzione del costo del lavoro ed appare ancor più difficile, oggi, immaginare una soluzione del tutto indolore della vertenza ed ipotizzare il mantenimento delle condizioni contrattuali preesistenti.

Una forte mobilitazione dei lavoratori si è registrata, nell'anno 2013, anche nella società Compagnia delle Isole, nata a seguito della ristrutturazione e privatizzazione della Siremar, *ex* controllata siciliana di Tirrenia.

Anche in questo contesto, tra le cause di insorgenza del conflitto occorre segnalare proteste originarie da interpretazioni unilaterali degli accordi, rivendicazioni concernenti il contenuto economico di clausole contrattuali, controversie relative a carenze di organico, nonché al problema della stabilizzazione di lavoratori precari.

Nonostante tutto, nel settore si registra una contrazione della conflittualità rispetto all'anno precedente.

Nel periodo in esame si segnalano 35 proclamazioni di sciopero, 5 delle quali irregolari e, per questo, oggetto di altrettanti indicazioni immediate deliberate, in via d'urgenza, dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Anche in questo contesto, il ricorso all'indicazione immediata *ex* art. 13, lett. d) si è rivelato un efficacissimo strumento di prevenzione. Nella totalità dei casi, infatti, le astensioni proclamate in maniera irregolare sono state revocate a seguito dell'intervento della Commissione, mentre le revoche spontanee, intervenute prevalentemente in conseguenza dell'apertura delle trattative con l'Azienda, sono state 10.

## **26.2 Attività deliberativa della Commissione**

Nel periodo in esame, l'attività deliberativa dell'Autorità si è snodata su due fronti, quello della valutazione del comportamento *contra legem*, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera i) della legge n. 146, e quello di esercizio del potere regolamentare, di fronte ad una situazione di impasse negoziale in materia di definizione consensuale delle prestazioni indispensabili.

Sotto il primo profilo, va menzionata la delibera sanzionatoria n. 13/20, adottata dalla Commissione il 21 gennaio 2013, con riguardo all'astensione dal lavoro del 21 settembre 2012, proclamata dalla Segreteria di Messina dell'Organizzazione sindacale FIMA FAST CONFSAL, riguardante il personale della società Caronte & Tourist, addetto al servizio di trasporto marittimo nello Stretto di Messina.

La suddetta Organizzazione sindacale ha sempre sostenuto, anche

giudizialmente, l'estraneità dell'attività dell'Azienda al campo di applicazione della legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, proclamando scioperi fuori dalle regole.

In particolare, il Sindacato nega la natura di servizio pubblico essenziale dell'attività svolta dalla Caronte & Tourist S.p.A., essendo la Società priva della qualificazione di ente pubblico o di impresa dichiarata di pubblica utilità, non operando in regime di concessione o convenzione, presupposti legali indispensabili per l'applicabilità della disciplina che limita l'esercizio del diritto di sciopero; con la conseguenza che, non sussistendo il "*dovere di servizio da parte dell'imprenditore*", non avendo quest'ultimo il carico giuridico del servizio medesimo, "*il lavoratore ha il diritto di scioperare senza limitazioni, così come senza limitazioni opera l'armatore*" e la Commissione non è legittimata ad aprire un procedimento di valutazione nei confronti dei dipendenti. I rappresentanti sindacali contestano, inoltre l'obbligatorietà della garanzia delle prestazioni indispensabili, in quanto la società Caronte & Tourist non avrebbe mai concordato nei contratti collettivi le prestazioni minime previste dalla legge.

Al contrario, la Commissione ha sempre affermato, vedendo, peraltro, accolte in giudizio le proprie argomentazioni difensive, che l'applicabilità della legge n. 146/90 dipende dalla incidenza del servizio su interessi generali della collettività e non dalla natura (pubblica o privata) del datore di lavoro.

Il servizio pubblico, di per sé, è attività oggettivamente pubblica, mentre la scelta tra i diversi modi di organizzazione e di gestione del servizio pubblico è rimessa al legislatore ordinario. L'attività può essere attribuita a poteri pubblici; tuttavia, se lasciata in gestione ad imprenditori privati, è assoggettata a direzione e controllo pubblico.

Laddove sono in gioco interessi pubblici, le attività svolte da privati possono essere subordinate ad autorizzazione amministrativa e a controllo pubblico.

Anche la dottrina giussindacale accoglie tale concezione oggettiva della nozione di servizio pubblico, definendo "*pubblici*" i servizi, non perché svolti in regime di diritto pubblico, ma perché rispondono a bisogni della collettività. Alla luce di tale nozione, non vi è dubbio, quindi, che l'attività di trasporto marittimo svolta dalla Società Caronte&Tourist sia qualificabile come servizio pubblico essendo del tutto irrilevante la natura privata del soggetto che lo gestisce. Non è un caso, peraltro, che tale Società svolga la propria attività di trasporto sulla base di una specifica autorizzazione amministrativa.

Sul punto, relativo alla materia di servizi essenziali e prestazioni «ripartite» tra più operatori, anche la giurisprudenza ha confermato il principio da tempo elaborato dalla Commissione circa la essenzialità delle prestazioni offerte da ciascun operatore, anche ove coesistano una pluralità di soggetti erogatori pro quota del servizio

complessivo. Pertanto, sebbene la Caronte & Tourist S.r.l non sia l'unica compagnia che effettua il servizio di trasporto di persone e automezzi da e per la Sicilia, nondimeno la mole degli spostamenti giornalieri «rende indispensabile il servizio offerto da ciascuna di queste compagnie, che come tale non può non essere qualificato come servizio pubblico essenziale» (sentenza Tribunale di Roma n. 8580 del 14 maggio 2009).

Sulla base di questa posizione, con la delibera sopra menzionata, la Commissione ha valutato negativamente la condotta sindacale rilevando le violazioni relative al mancato rispetto della regola del preavviso ed alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili. Peraltro, nel caso di specie, in considerazione della gravità delle violazioni, del pregiudizio arrecato agli utenti, della mancata ottemperanza alla delibera di invito adottata dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n.146 del 1990, nonché della recidiva, la sanzione è stata determinata nella misura di settemilacinquecento euro.

Con riferimento alla medesima Azienda, la Commissione è intervenuta più volte, ai sensi dell'articolo 13, lettera b), per evidenziare alcune criticità.

In particolare, è stato affrontato il tema della corretta gestione degli oneri che discendono dalla normativa legale.

Al riguardo, la Commissione ha riaffermato che gli obblighi previsti dalla legge n. 146 del 1990, a carico di amministrazioni e imprese erogatrici di servizi pubblici e Organizzazioni sindacali, sono finalizzati alla cura degli interessi degli utenti e non alla tutela degli interessi contrapposti del datore di lavoro, da una parte, e delle Organizzazioni sindacali, dall'altra.

Pertanto, quando la legge n. 146 del 1990 affida alcuni compiti alla negoziazione collettiva, lo fa per il raggiungimento di un interesse generale, a prescindere dai rapporti obbligatori tra le parti.

L'adempimento dell'obbligo è, infatti, finalizzato a garantire un adeguato temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti degli utenti e non sono ammessi comportamenti elusivi della norma, attraverso adempimenti meramente formali.

Preso atto che il nostro Ordinamento non riconosce alcuna titolarità sindacale, ai fini dell'esercizio del diritto di sciopero, la legittimazione alla proclamazione di un'astensione dal lavoro non è una prerogativa esclusiva delle Organizzazioni sindacali firmatarie di un CCNL o di un contratto aziendale, potendo essere lo sciopero proclamato anche da un sindacato non riconosciuto dall'Azienda come interlocutore rispetto alla vertenza in corso.

Poiché la legge subordina il regolare esercizio del diritto di sciopero ad una serie di adempimenti gravanti su entrambe le parti, l'Azienda non può esimersi dall'adottare ogni iniziativa utile a garantire gli obblighi di legge nella loro effettività.

Pertanto, ai fini dei predetti obblighi, non ha alcuna rilevanza la circostanza che un'Organizzazione sindacale non sia firmataria di contratti collettivi applicati in azienda, operando tali obblighi su un piano diverso rispetto a quello della contrattazione collettiva.

Coerentemente con il dettato normativo, la Commissione ha sempre affermato il principio per cui il datore di lavoro non può essere esonerato dall'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento, o di definire il piano dei servizi minimi, quand'anche la propria controparte sindacale non sia riconosciuta, ai fini della negoziazione aziendale. Allo scopo di evitare che sindacati poco rappresentativi usino strumentalmente la normativa, al solo fine di ottenere una sorta di riconoscimento *de facto*, attraverso l'instaurazione di una trattativa con il datore di lavoro, la Commissione ha ripetutamente precisato che, ai fini degli obblighi previsti dalla normativa sullo sciopero, la partecipazione alle procedure e la sottoscrizione dei relativi verbali non producono alcun effetto, sotto il profilo della titolarità negoziale delle Organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse.

Con particolare riferimento alla materia delle prestazioni indispensabili, la Commissione ha ribadito che il rinvio all'autonomia collettiva, previsto dalla legge, è reso necessario dall'impossibilità di formulare a priori regole uniformi. Infatti, le prestazioni variano a seconda del tipo di servizio e dell'organizzazione imprenditoriale o amministrativa che lo eroga, ed è impraticabile la individuazione *ex ante* di criteri contenutistici da parte della legge.

In proposito, la Commissione ha rinnovato l'invito all'Azienda ed alle Organizzazioni sindacali ad adottare ogni iniziativa utile a favorire il raggiungimento di un'intesa, in materia di servizi minimi, avvalendosi, eventualmente, anche dell'attività di mediazione del Prefetto.

Come già premesso, la Commissione è intervenuta nel periodo in esame anche ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a) della legge.

La delibera n. 13/161, con la quale la Commissione ha regolamentato l'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori addetti al servizio di rimorchio portuale, rappresenta l'atto finale di un complesso procedimento, che ha evidenziato l'insussistenza dei presupposti per percorrere la via della soluzione negoziata.

Per comprendere i presupposti di fatto e gli sforzi compiuti dall'Autorità di garanzia per sviluppare una equilibrata composizione degli interessi in gioco, è opportuno ricostruire sinteticamente i termini della vicenda.

Con le sentenze n. 17082 e n. 17083, dell'8 agosto 2011, la Corte di Cassazione ha deciso della applicabilità della legge n. 146 del 1990 anche al servizio di rimorchio nautico in quanto funzionale "*alla sicurezza della navigazione e dell'approdo*",

I provvedimenti giudiziari sopra menzionati, definendo il lungo contenzioso, avente ad oggetto la qualificazione giuridica del servizio di rimorchio portuale,

confermano la correttezza dell'interpretazione, da sempre sostenuta dalla Commissione, in materia, secondo la quale l'attività svolta dai rimorchiatori rientra tra i servizi pubblici essenziali. Infatti, una lettura coerente della legge di regolazione dello sciopero non può prescindere dall'accertamento della essenzialità del servizio complessivamente inteso, anche quando il servizio si caratterizza per essere un "servizio misto", come nel caso del rimorchio portuale.

Allo stato, quindi, non sussistono più dubbi in ordine alla qualificazione del servizio di rimorchio portuale, come servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Ciò sia per la destinazione del servizio ad essere fruito dal pubblico - con conseguente coinvolgimento di un interesse generale dell'utenza -, sia in relazione all'evidente collegamento teleologico del servizio con i diritti costituzionalmente garantiti alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione ed all'ambiente, di cui al medesimo articolo 1.

E', altresì, pacifico che il carattere commerciale o lo scopo mercantile di un'operazione di rimorchio non è dirimente, considerato che la finalizzazione al profitto dell'attività non modifica la natura del servizio, escludendolo dall'area dei servizi pubblici essenziali.

Infatti, la destinazione del servizio all'utente "nave", in occasione del suo arrivo o della sua partenza dal porto, è finalizzata non solo ad assicurarne il transito, la manovra e la sosta in condizioni di sicurezza, e, quindi, la sicurezza della navigazione nei porti e nelle zone adiacenti, ma anche a garantire la sicurezza delle infrastrutture portuali, delle persone e, non da ultimo, dell'ambiente.

Dopo le pronunce della Corte di Cassazione, le Associazioni Assorimorchiatori e Federimorchiatori e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti hanno sottoscritto l'"*Accordo sulle procedure di proclamazione, raffreddamento e effettuazione degli scioperi nel settore del rimorchio portuale*".

Tale Accordo, datato 22 febbraio 2012, risulta, però, carente della disciplina delle prestazioni indispensabili, materia rispetto alla quale le parti non hanno trovato un punto di convergenza.

Conseguentemente, Associazioni datoriali e Organizzazioni sindacali, dopo aver trasmesso l'Accordo alla Commissione, in data 4 marzo 2012, formalizzavano, con nota congiunta del 30 ottobre 2012, la richiesta di valutazione, ai sensi della legge n. 146 del 1990, sollecitando una regolamentazione provvisoria limitatamente ai servizi minimi.

Il Commissario delegato, acquisita la documentazione, ha avviato una prima tornata di audizioni interlocutorie, al fine di ricostruire la posizione di ciascuna delle parti sulla questione delle prestazioni indispensabili. L'intento era, altresì, quello di verificare la possibilità di una composizione degli interessi contrapposti prospettati e

di acquisire i necessari elementi informativi, in merito al funzionamento ed all'organizzazione del servizio di rimorchio portuale, nel tentativo di favorire il più possibile una soluzione negoziale.

In sede di audizione è emersa una netta divergenza tra le parti interessate, in materia di servizi minimi.

Secondo i sindacati, i criteri necessari ad individuare le prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero, devono fare riferimento alla tipologia di merci trasportate, in relazione alla loro pericolosità (prodotti petroliferi, prodotti chimici, gas, passeggeri, animali vivi, merci deperibili) ed alle richieste di intervento formulate dalla Capitaneria di Porto, per ragioni di sicurezza.

Diversamente, le Associazioni di categoria Federimorchiatori e Assorimorchiatori propongono, rispettivamente, il criterio delle fasce orarie di garanzia, durante le quali dovrebbe essere garantita l'operatività di tutti i rimorchiatori normalmente in servizio, e il criterio numerico, da calcolare percentualmente sul totale dei rimorchiatori presenti in ciascun porto.

In particolare, l'Assorimorchiatori ritiene che, ai fini della individuazione delle prestazioni indispensabili, la nozione di sicurezza, cui il servizio di rimorchio è strumentale, impedisce di fare una selezione, esclusivamente in base alla pericolosità delle merci trasportate, dal momento che i fattori che possono rendere necessaria l'attivazione del servizio sono molteplici e, talvolta, imprevedibili. Da qui, la necessità di prevedere un certo numero di rimorchiatori da mantenere costantemente in servizio, anche in relazioni alle peculiarità dei singoli porti.

La Federimorchiatori sostiene, invece, la necessità di prevedere, in caso di sciopero, la garanzia totale del servizio in determinate fasce orarie, poiché, in alcuni porti aventi particolari specificità, e avuto riguardo alle caratteristiche tecniche delle moderne navi, la riduzione del numero dei mezzi, durante uno sciopero, equivale a non garantire alcuna prestazione. Inoltre, secondo l'Associazione, il sistema delle fasce orarie assolverebbe anche una funzione perequativa tra i diversi porti e le varie navi-clienti;

Al fine di effettuare i necessari approfondimenti tecnici sul servizio di rimorchio portuale e di acquisire ulteriori elementi informativi, il Commissario delegato ha convocato, in separate audizioni, i rappresentanti del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, di Assoporti e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che hanno evidenziato - ciascuna Autorità in relazione allo specifico ambito di competenza - i seguenti aspetti:

a) la normativa vigente in materia di servizi tecnico-nautici attribuisce i compiti relativi alla sicurezza alle singole autorità locali, senza definire aprioristicamente i criteri di riferimento, dipendendo i piani di intervento da una molteplicità di variabili (caratteristiche orografiche e morfologiche del porto, specificità dei fondali,

condizioni meteo-marine, caratteristiche delle navi da rimorchiare, tipologia di traffico o carico; ampiezza del porto, numero di rimorchiatori presenti nel porto, etc.) e non trascurando che il servizio di rimorchio si inserisce nell'ambito di un sistema integrato (si pensi al rifornimento di prodotti energetici);

b) sotto il profilo metodologico, non è ipotizzabile una regolamentazione unitaria nazionale delle prestazioni indispensabili da garantire, in quanto le specificità sono notevoli e vanno gestite localmente;

c) la nozione di sicurezza va distinta da quella di emergenza; le funzioni di sicurezza mirano a prevenire situazioni di pericolo e, quindi, di emergenza, rispetto alla quale la prima è funzionale; le esigenze di emergenza sono soddisfatte dal rimorchiatore di guardia, pronto e armato 24 ore su 24, mai distolto dalla prontezza operativa; di norma, il servizio di rimorchio è facoltativo; tuttavia, essendo i servizi tecnico-nautici servizi ausiliari dell'Autorità marittima, quest'ultima può disporre, con propria determinazione, valutate le esigenze di sicurezza di ciascun porto, l'obbligatorietà del servizio medesimo.

Nel corso di una seconda tornata di audizioni, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni datoriali, convocate separatamente, insistevano nel mantenere le rispettive differenti posizioni, in tema di prestazioni indispensabili, e chiedevano, comunque, la valutazione dell'Accordo già sottoscritto relativamente agli altri istituti previsti dalla legge n. 146 del 1990.

In occasione dei suddetti incontri, il Commissario ha informato le parti che, essendo l'Accordo del 22 febbraio 2012 privo della disciplina delle prestazioni indispensabili - un istituto fondamentale tra quelli previsti dalla legge in materia di esercizio del diritto di sciopero - lo stesso rischiava di essere valutato non idoneo ed offriva la disponibilità di un tavolo tecnico, da istituire presso la Commissione, al fine di favorire il superamento delle divergenze manifestate in materia di servizi minimi, e, quindi, la sottoscrizione di un Accordo esauriente, in luogo della regolamentazione provvisoria.

All'esito negativo dell'indagine conoscitiva svolta, la Commissione, nella seduta del 4 febbraio 2013, con la delibera n. 13/38, riteneva non sussistenti i presupposti per procedere alla valutazione di idoneità dell'Accordo sottoscritto in data 22 febbraio 2012 da Assorimorchiatori, Federimorchiatori e dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e, contestualmente, disponeva l'apertura della procedura, *ex* articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, formulando una Proposta di Regolamentazione provvisoria.

Nella Proposta, la Commissione ha riproposto, nella sostanza, quanto alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, alla proclamazione ed al preavviso, alla durata, agli intervalli e ai periodi di franchigia, i contenuti dell'Accordo siglato



dalle parti il 22 febbraio 2012, valutando la relativa disciplina sufficientemente articolata, in relazione agli istituti trattati.

Con riferimento alla materia delle prestazioni indispensabili, sulla base del quadro tecnico offerto dalle risultanze istruttorie, la Commissione ha evidenziato la inadeguatezza di una ipotesi di regolamentazione nazionale unitaria, dovendosi definire la nozione di “*messa in sicurezza*” con riferimento alla singole realtà portuali.

In relazione a tale valutazione, nella Proposta sono stati previsti due livelli di garanzia:

a) norme generali di tutela, attraverso una tassativa elencazione delle operazioni che i prestatori dei servizi tecnico-nautici devono assicurare, in caso di sciopero, sulla base di generali e predeterminati indici di rischio per la sicurezza;

b) un livello di dettaglio, eventuale e non suscettibile di una specifica determinazione aprioristica, rimesso alla valutazione discrezionale dei Comandanti delle singole Capitanerie di Porto, in relazione alle esigenze di sicurezza dettate da particolari condizioni di rischio e/o di pericolosità, variabili in funzione delle specifiche realtà locali; i Comandanti delle Capitanerie di Porto dovranno provvedere, altresì, alla individuazione del numero dei rimorchiatori che devono essere operativi in caso di sciopero, con riferimento a ciascun porto; ciò in ragione dell'esclusività della competenza e della responsabilità decisionale attribuita all'Autorità marittima, in materia di sicurezza, dalla normativa di settore.

Tale articolato sistema di garanzia è stato valutato dall'Autorità il più idoneo ad assicurare un adeguato temperamento fra il diritto di sciopero ed i diritti degli utenti. Infatti, i soggetti sindacali che proclamano lo sciopero ed i lavoratori che esercitano il relativo diritto possono incidere sulla tempistica dell'operatività portuale, senza che vengano compromesse, tuttavia, le fondamentali esigenze di sicurezza.

Dopo la notifica della Proposta di regolamentazione provvisoria, al fine di effettuare una verifica in merito alla disponibilità delle parti a recepire in un accordo le indicazioni fornite dalla Commissione in materia di prestazioni indispensabili, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il Commissario ha fissato apposite audizioni.

Nel corso degli incontri è emerso che non sussiste, allo stato attuale, alcuna possibilità che le parti addivengano alla conclusione di un accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da erogare in caso di sciopero.

Pertanto, la Commissione ha valutato indifferibile l'adozione di una Regolamentazione provvisoria, che assicuri un adeguato temperamento fra il diritto di sciopero e i diritti degli utenti ed una efficace protezione di entrambe le posizioni giuridiche.

Tuttavia, dall'attenta analisi delle osservazioni formulate dalle parti interessate, in merito alla delibera n. n. 13/38, è stato possibile trarre indicazioni utili, tali da consentire una parziale revisione della Proposta formulata nella seduta del 4 febbraio 2013, con riguardo:

- alla disciplina dell'astensione dal lavoro straordinario, che la Commissione ha elaborato recependo la relativa norma contenuta nell'Accordo 22 febbraio 2012, entro i limiti previsti dalle delibere di indirizzo della Commissione in materia;

- al divieto di azioni unilaterali, durante le procedure di raffreddamento e di conciliazione, previsto in maniera uniforme per entrambe le parti;

- ad una formulazione letterale più rigorosa dei commi 2 e 3 dell'articolo 10 della Proposta, in materia di prestazioni indispensabili, al fine di fugare i dubbi interpretativi emersi nel corso delle audizioni con le parti e di chiarire in maniera inequivocabile il carattere di immediata precettività della norma contenuta nel comma 2 dell'articolo 10 e la conseguente obbligatorietà delle prestazioni indispensabili ivi individuate, indipendentemente dalla valutazione dell'Autorità marittima.

La Commissione ha adottato la Regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori addetti al servizio di rimorchio portuale nella seduta del 20 maggio 2013, con la delibera n. 13/161.

Rimane fermo, ovviamente, l'auspicio che l'intera materia trovi la sua regolamentazione attraverso lo strumento prioritario dell'Accordo fra le parti.

## 27. Trasporto Merci

### 27.1 Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo in esame è stato registrato nel settore un aggravamento del conflitto collettivo rispetto a quello manifestatosi nell'anno precedente.

Nell'anno 2013, infatti, sono state trasmesse alla Commissione ben 36 dichiarazioni di sciopero rispetto alle 12 dell'anno 2012.

Nel computo complessivo delle proclamazioni si è tenuto conto sia delle azioni riguardanti i lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci (su gomma o su rotaia), quanto delle astensioni collettive (cd. "*fermi di trasporto merci*") degli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. "*Padroncini*"). Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, solo se e nella misura in cui costituiscano "*piccoli imprenditori*" (cfr. il combinato disposto dell'articolo 2 *bis*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 2083 c.c.).

Tra i fattori principali che hanno determinato l'inasprimento della conflittualità assume senz'altro un rilievo preminente la fase di crisi economica attraversata dal Paese che ha determinato, peraltro, un significativo calo della movimentazione complessiva delle merci.

Per la ripresa del settore del trasporto merci su gomma, le Associazioni rappresentative di categoria hanno invocato l'adozione, da parte del Governo, di politiche fiscali di favore, preordinate alla riduzione dei costi inerenti l'esercizio dell'impresa e, in particolare, dei costi connessi all'approvvigionamento del carburante. Le medesime Organizzazioni hanno, peraltro, da tempo reso pubblica la propria preoccupazione per lo svantaggio competitivo delle imprese nazionali derivante, in larga misura, dall'offerta di servizi di trasporto a minor costo da parte di società dell'Est Europa.

Al fine di prevenire il rischio di rilevanti disagi alla collettività, connessi ad un eventuale blocco degli automezzi e, quindi, ad una prolungata interruzione degli approvvigionamenti di beni di prima necessità, la Commissione ha posto in essere una intensa attività di monitoraggio delle agitazioni sindacali del settore avvalendosi, come sempre, della preziosa collaborazione istituzionale delle Autorità prefettizie locali.

Ed è nel quadro di tale azione preventiva che si inscrivono le frequenti raccomandazioni, rivolte ai soggetti proclamanti, ad esercitare il potere dovere di vigilanza sui propri associati, al fine di persuaderli all'assunzione di condotte responsabili, conformi alla regolamentazione di settore. Ed invero, pur non essendo delineabile, a carico delle Organizzazioni proclamanti, una fattispecie di responsabilità oggettiva per gli atti posti in essere dai propri associati (non conformi

alle modalità indicate nell'atto di proclamazione), sussiste, tuttavia, a carico dei soggetti promotori, un preciso onere di vigilare sul corretto svolgimento dell'azione. Detto obbligo di vigilanza può ritenersi concretamente assolto solo nel caso in cui, in ipotesi di comportamenti illegittimi, i responsabili dell'organizzazione si siano concretamente attivati (sia pure nei limiti dei propri mezzi e possibilità) per far cessare tali condotte, dissociandosene espressamente. In difetto, invece, deve ritenersi integrato quell'elemento soggettivo della colpa (in vigilando), che costituisce il presupposto per l'affermazione della responsabilità dell'Associazione per i fatti commessi da terzi.

Pur attestandosi su di un piano di pura *moral suasion*, l'esperienza ha dimostrato l'efficacia di questo approccio della Commissione, incoraggiandone il proseguimento ed il consolidamento.

In ogni caso, a fronte delle complessive 36 proclamazioni, la Commissione è intervenuta ben 11 volte, al fine di segnalare irregolarità, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'adesione ai provvedimenti dell'Autorità è stata, tuttavia, pressoché totale, e si è realizzata attraverso la revoca e/o adeguamento delle proclamazioni da parte delle Organizzazioni sindacali (in caso di astensioni dei dipendenti) e/o delle Associazioni di categoria degli autotrasportatori (nei casi di fermo del trasporto merci).

In una sola circostanza la Commissione ha dovuto avviare un procedimento di valutazione del comportamento delle Organizzazioni sindacali, conclusosi con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico dei soggetti proclamanti, differenziate, nella misura, in ragione del diverso contributo recato dai soggetti stessi all'azione illegittima. La causa di insorgenza del conflitto, nelle anzidette circostanze, era costituita da un imminente cambio di appalto, avente ad oggetto i servizi di autotrasporto merci (prodotti medicali), per conto di una importante committente (la Omniatransit S.r.l., società del Gruppo Air Liquide S.p.A.), destinati all'approvvigionamento di Ospedali, Case di cura ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Nel corso dell'anno 2013 la Commissione è stata, altresì, impegnata in una intensa attività consultiva, relativa all'applicazione della regolamentazione di settore.

A tal proposito, merita, innanzitutto, di essere ricordata la richiesta di parere, in ordine all'eventuale assoggettamento alla legge 146 del 1990, e, in particolare, alla regolamentazione del trasporto merci in conto terzi, delle attività logistiche preparatorie e/o preliminari all'effettuazione dei servizi di autotrasporto.

Ai fini della risposta, la Commissione ha compiuto accertamenti sull'eventuale sussistenza, nella fattispecie esaminata, di un rapporto di diretta strumentalità tra l'attività secondaria della movimentazione di beni di prima necessità e il servizio principale dell'attività di trasporto, in funzione dell'approvvigionamento di Ospedali,

Case di cura e Scuole.

Dopo un'attenta attività istruttoria, dalla quale sono emerse rilevanti specificità organizzative dei processi produttivi presi in considerazione, la Commissione ha ritenuto che, nel caso oggetto di parere, le attività logistiche potevano effettivamente ritenersi “*strumentali*”, in quanto coesenziali e complementari all'attività principale, in guisa tale per cui il venir meno delle prime avrebbe pregiudicato il compimento della seconda.

Interessante, inoltre, è il parere reso in merito alla disciplina applicabile alle ipotesi di trasporto merci effettuato a mezzo di imbarcazioni in ambito lagunare.

L'intervento della Commissione è stato sollecitato dalla Prefettura di Venezia, a seguito dell'improvviso fermo dichiarato dalle Associazioni rappresentative degli operatori che effettuano attività di trasporto merci acqueo. In risposta al quesito formulato, la Commissione ha espresso l'avviso per cui l'attività di trasporto merci, a prescindere dalle modalità con le quali viene effettuata, costituisce un servizio pubblico essenziale, sia pure, esclusivamente, nel caso in cui sia diretta a garantire l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità (come si evince dalla lettura dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni).

Ciò posto, e preso atto dell'inesistenza di una specifica disciplina, l'Autorità ha stabilito che, in attesa della conclusione di uno specifico accordo che tenga conto delle peculiarità del servizio, alle astensioni collettive nel settore debba applicarsi la legge 146 del 1990, e successive modificazioni e, estensivamente, la disciplina del trasporto merci in conto terzi,.

Infine, ma non in ordine di importanza, con la delibera di carattere generale n. 13/253, l'Autorità ha inteso risolvere, sia pure provvisoriamente, la problematica relativa alla disciplina applicabile allo sciopero dei dipendenti delle imprese ferroviarie di trasporto merci (diverse dalla Divisione Cargo FS).

Come noto, infatti, con la delibera n. 04/234, la Commissione ha ritenuto applicabile al settore Cargo delle FS la disciplina dettata dall'Accordo del personale delle Ferrovie dello Stato del 23 novembre 1999, così come modificato dall'Accordo del 29 ottobre 2001, salvo alcuni istituti espressamente esclusi (ad es. le fasce orarie).

Tale decisione fu assunta dalla Commissione in una epoca nella quale il settore era caratterizzato da un assetto monopolistico e, quindi, dalla presenza di un solo operatore economico (la Divisione Cargo del Gruppo Ferrovie dello Stato).

Con la successiva liberalizzazione del settore e l'ingresso di nuovi attori economici, sono sopravvenute rilevanti difficoltà nell'applicazione tout court dell'Accordo FS (Divisione Cargo), soprattutto con riferimento a quelle società che, non avendo partecipato alla formazione dell'Accordo, mal tolleravano l'assoggettamento alle norme particolarmente stringenti in esso contenute. Più volte,

infatti, le sigle sindacali operanti nel settore hanno manifestato la loro contrarietà all'applicazione di istituti (quali ad esempio, le franchigie) che, nell'Accordo del settore Ferroviario, erano stati evidentemente concepiti per rafforzare le tutele del trasporto passeggeri e che, a giudizio dei sindacati, non sono estensibili, in via analogica, al trasporto merci in conto terzi su rotaia.

Tali circostanze, e la constatazione di un repentino e significativo aumento della conflittualità (più che proporzionale rispetto all'ingresso di nuovi operatori economici), hanno reso, quindi, improcrastinabile un intervento risolutivo.

Con la delibera citata la Commissione, pur nel rispetto dell'autonomia collettiva delle parti (alle quali ha fatto espresso appello affinché predispongano una disciplina da sottoporre alla valutazione di idoneità) ha statuito che, medio tempore, l'esercizio del diritto di sciopero, da parte dei dipendenti delle imprese ferroviarie di trasporto merci (diverse dalla Soc. Trenitalia Cargo), debba essere assoggettato alle regole generali contenute nella legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché, ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili, alle regole di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro, del 1° marzo 1991, relativo al settore dell'autotrasporto di merce su strada (valutato idoneo, dalla Commissione di garanzia, con delibera n. 10.6 del 9 giugno 1994).

## **28. Trasporto Pubblico Locale**

### **28.1 Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Come il precedente anno, anche il 2013, nel settore del Trasporto Pubblico Locale, è stato caratterizzato da innumerevoli episodi di astensioni improvvise e spontanee, a fronte di un esiguo numero di serrate, preannunciate e/o attuate, da parte delle stesse aziende. Appare in controtendenza, invece, rispetto al precedente anno, l'utilizzo dello sciopero quale strumento di pressione nei confronti del datore di lavoro, in quanto si è registrato un incremento del numero delle proclamazioni, rispetto al 2012 (n. 397 proclamazioni di sciopero, a fronte delle n. 357 del 2012).

Nel corso dell'anno, infatti, il dato relativo alla conflittualità, a livello locale e/o nazionale, risulta più in linea con la reale situazione del trasporto pubblico locale sul territorio. Il persistere della crisi finanziaria, infatti, ha determinato, nel corso degli ultimi anni, un ulteriore drastico ridimensionamento nella riorganizzazione dei servizi, coinvolgendo, nella stessa misura, sia il campo occupazionale, sia la corretta e puntuale erogazione dei servizi stessi.

Anche durante l'anno in esame, in ogni caso, appaiono diffusi gli episodi di scioperi spontanei, ripetuti e, in alcuni casi, prolungati nel tempo, registrati nell'arco di tutti i 12 mesi, ed è questo il dato che, ancora una volta, permette di misurare la condizione di grave sofferenza nella quale versa l'intero settore.

Per quanto riguarda il dato relativo alle percentuali di incidenza delle cause di insorgenza dei conflitti, a livello locale, non si evidenziano significative differenze rispetto a quello presentato nella Relazione dell'anno precedente.

In continuità con quanto rilevato nel 2012, infatti, nella maggior parte dei casi le proclamazioni di sciopero, ad opera di Organizzazioni sindacali regionali, provinciali e/o territoriali, nonché delle R.S.A/R.S.U., trovano origine da specifiche rivendicazioni di carattere locale, quali, ad esempio, la rimodulazione dei turni di lavoro, dell'utilizzo del lavoro straordinario (feriale/festivo/notturno), degli istituti della malattia, del congedo ordinario, dei permessi privati e/o sindacali, ecc, (circa il 68%, rispetto al 62% del 2012); a queste seguono, per rilevanza, quelle riguardanti le azioni di protesta scaturite dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa il 19%, rispetto al 20% del 2012), mentre sono in diminuzione le rivendicazioni legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali, e/o riorganizzazioni di servizi (circa il 2%, rispetto al 7% del 2012).

Sostanzialmente invariato, invece, appare il dato riguardante i conflitti determinati dai cosiddetti scioperi politici, contro provvedimenti e/o iniziative legislative di carattere locale (circa il 9%, rispetto al 6% del 2012), o legati alla disdetta e/o al mancato rinnovo degli accordi aziendali di secondo livello (circa il 2%, rispetto al 5% del 2012). Quest'ultimo dato è determinato dal persistere del mancato

rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri, scaduto dal 2007, che già nel 2012 aveva avuto un'inaspettata negativa battuta d'arresto e che, nel 2013, non ha registrato significativi progressi, anche in considerazione del mutato panorama politico, il quale ha visto, nel corso degli ultimi anni, il susseguirsi di Governi chiamati a fronteggiare la grave crisi economica che ha colpito il Paese, con la conseguente necessità di concentrare i propri interventi in base a priorità dettate dalle sole situazioni di emergenza.

Analogamente a quanto già rappresentato nella passata Relazione, il dato relativo all'incremento dei cosiddetti "*scioperi selvaggi*", utilizzati dai lavoratori al solo scopo di ottenere il riconoscimento di diritti, alla base di qualsiasi rapporto contrattuale, come, ad esempio, la corresponsione delle retribuzioni maturate, deriva nuovamente dal persistente ritardo con il quale le Regioni corrispondono alle Aziende di trasporto pubblico locale le somme dovute quale corrispettivo per le prestazioni rese.

Tale circostanza ha determinato da parte delle Aziende, ancora una volta, la concreta impossibilità di continuare a fornire il servizio di trasporto pubblico locale, inducendo le stesse a prevedere parziali riduzioni nell'erogazione del predetto servizio, limitatamente al periodo estivo, in considerazione della minore affluenza di studenti e pendolari, o, in alcuni casi, costringendo le medesime Aziende ad interrompere integralmente tale prestazione, in quanto materialmente impossibilitate a provvedere all'approvvigionamento di gasolio necessario alla movimentazione dei mezzi.

Come ampiamente descritto nelle precedenti Relazioni, gli investimenti previsti dal Governo, necessari a garantire la regolare erogazione del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale, destinati alle Regioni per consentire loro di sostenere gli impegni presi con le stazioni appaltanti e garantire il rispetto del diritto alla mobilità dei cittadini utenti, hanno subito, negli anni, significative riduzioni, risentendo, come già accennato, di una generale situazione di crisi economica e sociale. Ad aggravare tale situazione, già fortemente penalizzata, si è aggiunta, in molti casi, la situazione di crisi economico-finanziaria delle stesse Regioni, che hanno avuto la necessità di impegnare una parte dei predetti fondi, destinati al trasporto locale, per sopperire a situazioni di emergenza createsi negli altri servizi pubblici.

Alla luce di quanto rappresentato, infatti, alcune Aziende si sono trovate nell'impossibilità materiale di ottemperare agli impegni contrattuali assunti con i lavoratori, non potendo garantire né la puntuale erogazione degli stipendi, né l'approvvigionamento di carburante e/o di pezzi di ricambio, a fronte di un parco autobus vetusto e non più idoneo alla circolazione, con la conseguente necessità, dunque, di rinunciare all'utilizzo di un rilevante numero di mezzi, anche, in alcuni



casi, per l'assenza dei fondi necessari al rinnovo delle polizze assicurative, indispensabili per permettere la circolazione degli stessi, nell'interesse della tutela della sicurezza sia del proprio personale viaggiante, sia dell'utenza che fruisce del servizio di trasporto. L'insieme di questi fattori ha determinato, durante l'intero anno in esame, la mancata garanzia dell'erogazione di un servizio pubblico ai cittadini utenti, i quali sono stati privati, parzialmente, o, in alcune realtà, totalmente, del proprio diritto alla mobilità. Le Regioni che, nel corso del triennio 2011-2013, sono state interessate, in modo costante, dal maggior numero di astensioni spontanee, sono state: la Campania, la Calabria, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, il Piemonte, la Toscana e la Sicilia.

Come nel 2012, anche nel corso dell'anno in esame, la Commissione si è trovata nella condizione di analizzare il fenomeno delle astensioni spontanee collegate, essenzialmente, a rivendicazioni di carattere economico-finanziario. Al riguardo, infatti, al termine di complesse istruttorie, l'Organo di garanzia ha adottato n. 12 delibere di valutazione, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, con le quali ha invitato le Aziende interessate dalle predette manifestazioni di protesta ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si sono astenuti dalle prestazioni lavorative. Nell'ambito di tali istruttorie, nondimeno, la Commissione ha tenuto in debito conto sia la situazione di estremo dissesto economico-finanziario che continua ad interessare gli Enti Locali e le Aziende di trasporto pubblico, sia le difficili condizioni di vita dei lavoratori, sia, infine, la salvaguardia del diritto costituzionale alla mobilità dei cittadini utenti.

Nel corso delle numerose istruttorie avviate nel settore, infatti, si possono nuovamente inserire gli episodi identificati come le cosiddette “*serrate*”, attuate da parte delle Aziende, nei confronti delle quali la Commissione, ancora una volta, secondo il proprio costante e consolidato orientamento, è intervenuta rammentando alle Aziende medesime che, anche nelle ipotesi di interruzione di pubblico esercizio ad iniziativa datoriale, le aziende devono comunque assicurare le prestazioni indispensabili, a tutela del diritto costituzionale dei cittadini alla mobilità.

Vale la pena ricordare i due episodi che hanno inciso sulla continuità nell'erogazione del servizio, da parte delle aziende: a) il blocco del servizio di trasporto pubblico locale, erogato dall'azienda Anm S.p.A. di Napoli, nella giornata del 30 gennaio 2013, determinato dalla carenza di gasolio necessario a far circolare i mezzi; b) la riprogrammazione, da parte della Provincia di Alessandria, di tutte le corse di trasporto pubblico locale dell'intera provincia, a far data dal 15 luglio 2013, nonché la soppressione temporanea, per il periodo dal 5 al 25 agosto 2013, delle corse a servizio di alcuni Comuni del territorio.

In molti casi, invece, in occasione di astensioni spontanee non riconducibili ad

Organizzazioni sindacali, o ad altri soggetti presenti nelle aziende coinvolte, i datori di lavoro hanno comunicato alla Commissione di aver avviato i procedimenti disciplinari a carico dei lavoratori coinvolti. In tali ipotesi, la Commissione ha ritenuto che i procedimenti, avviati d'ufficio, dovessero essere conclusi dalle stesse aziende, nel rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente, fermo restando l'obbligo, in capo al legale rappresentante dell'Azienda, di comunicarne l'esito all'Autorità medesima.

Non sono mancati, inoltre, episodi nei quali, su segnalazioni aziendali, le Prefetture si sono prontamente attivate mediante l'adozione di un'Ordinanza di precettazione, al fine di consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio. Nell'ambito di questa tipologia di intervento è importante rilevare che, nell'ultima parte dell'anno, si sono verificati tre episodi di notevole rilevanza, dei quali si parlerà approfonditamente nei successivi paragrafi.

E' opportuno sottolineare, tuttavia, che, come si è verificato anche nel corso degli anni passati, a fronte di richieste formulate dalla Commissione, le parti sociali coinvolte, quali Istituzioni, Associazioni datoriali, Aziende ed Organizzazioni sindacali, hanno spesso dimostrato, ognuna per la propria parte, senso di responsabilità e rispetto per il ruolo determinante, rivestito dall'Organo di garanzia, nel contemperamento dei diritti costituzionalmente garantiti.

## **28.2. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990**

Nell'ambito della predetta maggiore conflittualità, si rileva come, anche nel corso del 2013, le astensioni si siano svolte nel rispetto della normativa vigente, anche in considerazione della tempestività con la quale la Commissione è intervenuta, evidenziando le eventuali difformità riscontrate negli atti di proclamazione, rispetto a quanto previsto dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale (adottata dalla Commissione con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70).

L'attività di prevenzione, quale strumento per impedire che le azioni di sciopero possano determinare rilevanti pregiudizi al diritto, costituzionalmente tutelato, alla libertà di circolazione dei cittadini utenti, conferma, dunque, la propria efficacia; a seguito di n. 79 interventi preventivi, si sono registrati, infatti, n. 65 revoche e n. 10 adeguamenti.

Come in passato, la Commissione ha segnalato, con maggiore frequenza, il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva, riscontrata, in misura fondamentalmente identica, sia fra le proclamazioni di scioperi locali, incidenti sul medesimo bacino di utenza, sia nei confronti di scioperi generali, nazionali, regionali

e/o provinciali. In più di un caso tale intervento è consistito nell'invito, rivolto alle Organizzazioni sindacali, a ridurre e concentrare l'orario dello sciopero con quelli precedentemente proclamati da altri soggetti.

Si possono considerare formulati in percentuali identiche a quelle riscontrate negli anni precedenti, gli interventi della Commissione volti a segnalare: a) l'obbligo, prima della proclamazione dello sciopero, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione; b) l'obbligo di ripetizione delle procedure nell'ipotesi in cui, nell'ambito della medesima vertenza, siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase conciliativa; c) la violazione del termine di preavviso minimo e/o del termine di preavviso massimo; d) la mancata predeterminazione della durata e delle modalità dello sciopero; e) l'eccessiva durata della prima azione di sciopero; f) l'obbligo di continuità dell'articolazione oraria dello sciopero; g) la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili; h) la violazione dei periodi di franchigia, come previsti dalla Regolamentazione provvisoria di settore.

Solo in un unico caso, inoltre, la violazione ha riguardato l'inosservanza del divieto di concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza e, precisamente, nei confronti di una azione di sciopero, proclamato dalle Segreterie territoriali di Torino delle Organizzazioni sindacali Faisa Cisl e Fast Confasal, per il giorno 20 maggio 2013, riguardante il personale dipendente dalla azienda Gtt S.p.A. di Torino, atteso che, presso la Città di Torino, dal 16 al 20 maggio 2013, si sarebbe svolto il "XXVI Salone Internazionale del Libro".

Si ritiene opportuno sottolineare, tuttavia, che gli interventi della Commissione hanno avuto un riscontro positivo, poiché tutte le astensioni sono state prontamente revocate e/o correttamente riproclamate per una nuova data, nel rispetto della legge e della disciplina di settore.

### **28.3. Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Come anticipato nei paragrafi precedenti, anche nel 2013 è stato necessario, per la Commissione, procedere, *ex post*, alla valutazione del comportamento delle parti sociali, in occasione di scioperi attuati in violazione della legge e/o della disciplina di settore, *ex* articoli 4 e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Si riassumono brevemente i procedimenti avviati e/o conclusi nel 2013:

a) n. 12 procedimenti di valutazione a fronte di astensioni spontanee. La Commissione, all'esito di articolate istruttorie, ha potuto accertare che, nell'ambito della maggior parte delle astensioni spontanee verificatesi nell'arco dell'anno, non è emerso alcun elemento di prova che consentisse di ricondurre i comportamenti

denunciati ad organizzazioni sindacali o altri soggetti collettivi. Pertanto, i predetti procedimenti si sono conclusi con l'invito, alle aziende coinvolte, ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si sono astenuti dalle prestazioni lavorative, prescrivendo contestualmente ai legali rappresentanti delle aziende medesime, di comunicarne l'esito;

b) n. 2 procedimenti di valutazione del comportamento delle Azienda, nei confronti della SAL S.r.l. di Agrigento (cfr. delibera del 10 marzo 2014, n. 14/110), e della Romano Autolinee Regionali S.r.l. di Crotone (cfr. delibera del 17 febbraio 2014, n. 14/67), per non aver ottemperato alle reiterate richieste di informazioni della Commissione, relativamente a manifestazioni di protesta e astensioni spontanee, poste in essere dai propri dipendenti. Entrambi i procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione, atteso che le aziende hanno dimostrato, nel corso dell'istruttoria, la propria buona fede riguardo al comportamento omissivo. Nel primo caso, la Commissione, all'esito dell'istruttoria svolta, ha ritenuto che le assenze per "malattia", dall'11 al 16 febbraio 2013, non apparivano riconducibili ad alcuna attività posta in essere dal sindacato, che, allo stato, non risultavano sussistenti vertenze in corso, né risultava proclamata, per tale data, una precedente azione collettiva e che tali assenze non apparivano imputabili ad una pianificazione concertata fra i dipendenti, bensì ad un episodio isolato. Pertanto, la Commissione ha deliberato l'insussistenza dei presupposti, nel caso di specie, per una valutazione negativa del comportamento dei dipendenti. Nel secondo caso, invece, la Commissione, ritenendo l'astensione improvvisa, attuata nelle giornate dal 22 al 24 maggio 2013, presso la Romano Autolinee Regionali S.p.A., imputabile, in via esclusiva, alla condotta spontanea dei dipendenti, invitava l'Azienda, in persona del proprio legale rappresentante pro-tempore, ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si erano astenuti dalle prestazioni lavorative nelle predette giornate;

c) n. 1 procedimento di valutazione del comportamento della R.S.A. di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl Trasporti e Sinai presso l'Amat S.p.A. di Taranto. La Commissione, nell'ambito del procedimento di valutazione, anche a seguito di specifica audizione con entrambe le parti sociali, ha valutato negativamente il comportamento sindacale, con riguardo alle violazioni contestate in sede di apertura del procedimento, deliberando ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la sospensione dei permessi sindacali dovuti alle R.S.A. di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl Trasporti e Sinai presso l'Amat S.p.A. di Taranto, per l'ammontare economico complessivo di €3000,00 (tremila/00) in solido, con ogni conseguenza di legge (cfr. delibera del 9 dicembre 2013, n. 13/440).

Ai casi brevemente enunciati, come anticipato nei paragrafi precedenti, si

aggiungono tre clamorosi episodi di astensioni, apparentemente non collegate fra loro, che si sono svolte in un ristretto e ravvicinato arco temporale (Amt S.p.A. di Genova, dal 19 al 23 novembre 2013; Ataf Gestioni S.r.l. di Firenze e Ctnn S.r.l. di Ospedaletto (Pisa), entrambe dal 5 al 6 dicembre 2013), nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto di adottare l'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento delle Organizzazioni sindacali presenti nelle rispettive Aziende, per i primi due episodi, nelle sedute del 25 novembre e 9 dicembre 2013, mentre, per il terzo episodio, un analogo provvedimento è stato adottato nella seduta dell'11 febbraio 2014.

Per meglio comprendere tale fenomeno, è opportuno procedere ad una descrizione di tutti e tre gli avvenimenti, per i quali la Commissione ha concluso, nei primi mesi del 2014, il relativo procedimento, deliberando l'applicazione della sospensione dei contributi e/o permessi alle Organizzazioni sindacali coinvolte, prevedendo, in alcuni casi, una gradazione della sanzione secondo i criteri stabiliti dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Il primo episodio riguarda i dipendenti della Amt S.p.A. di Genova che, nonostante quattro Ordinanze di precettazione, adottate dal Prefetto di Genova nelle giornate del 19, 20 e 21 novembre 2013, si sono astenuti da qualsiasi prestazione lavorativa dal 19 al 23 novembre 2013, determinando il blocco totale dell'erogazione del servizio di trasporto pubblico urbano. All'esito dell'ampia istruttoria svolta, con riferimento alla violazione delle disposizioni vigenti in materia di sciopero, è emerso un ruolo rilevante ed oggettivo delle Segreterie territoriali di Genova delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Trasporti, la cui presenza e coordinamento sono apparsi evidenti e documentati sin dall'inizio dell'astensione, conclusasi solo nella giornata del 23 novembre 2013, a seguito della sottoscrizione di un accordo concluso dalle medesime Organizzazioni con l'Azienda, il Presidente della Regione Liguria ed il Sindaco del Comune di Genova (cfr. delibera del 3 febbraio 2014, n. 14/47).

Il secondo episodio riguarda i dipendenti dell'Ataf Gestioni S.r.l. di Firenze che, in occasione di una azione di sciopero, regolarmente proclamata dalla R.S.U. aziendale, per l'intera giornata del 5 dicembre 2014, si era svolto senza il rispetto delle fasce orarie previste dalla normativa vigente, atteso che, oltre alla prima fascia mattutina, non era stata garantita neppure la seconda, nonostante l'invito formulato dal Prefetto di Firenze, nel corso dell'incontro del 5 dicembre 2013, all'esito del quale lo stesso Prefetto aveva adottato un'Ordinanza di precettazione. Anche in questo caso, a conclusione dell'istruttoria della Commissione, la presenza e coordinamento, da parte della R.S.U., sono apparsi evidenti e documentati sin dall'inizio dell'astensione, conclusasi nella giornata del 6 dicembre 2013, solo all'esito della sottoscrizione di un accordo concluso dalla medesima R.S.U. con

l'Azienda (cfr. delibera del 24 febbraio 2014, n. 14/74).

Il terzo ed ultimo episodio riguarda i dipendenti della Cttm S.r.l. di Ospedaletto (PI), addetti alle officine di Pisa e Pontedera, che, a partire dalle ore 11.00 del 5 dicembre 2013, avevano interrotto la propria prestazione lavorativa, impedendo il regolare svolgimento del servizio che, di fatto, era stato interamente bloccato. Sempre nella medesima giornata, una analoga forma di protesta era stata attuata anche nel Comune di Pontedera (PI), mentre, nella giornata del 6 dicembre 2013, il blocco del servizio di trasporto pubblico locale si era esteso agli impianti operanti nelle Province di Pisa e Livorno. La predetta astensione ha visto la sua conclusione solo nella giornata del 6 dicembre 2013, all'esito del ritiro, da parte dell'Azienda, della disdetta unilaterale del contratto integrativo e della fissazione di un primo incontro per la giornata del 9 dicembre 2013, stabilendo la data del 31 gennaio 2014 per la definizione del percorso condiviso. Le Segreterie provinciali di Pisa e Livorno delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, infatti, preso atto della dichiarazione della parte datoriale, revocavano, con effetto immediato, l'azione di protesta in atto, garantendo la ripresa del servizio. Per quanto concerne la definizione del procedimento di valutazione del comportamento delle predette Organizzazioni sindacali, aperto anche nei confronti della Segreteria provinciale di Pisa-Lucca-Livorno dell'Organizzazione sindacale Cobas, l'istruttoria è attualmente in corso.

#### **28.4. La vertenza del CCNL mobilità**

Nel corso dell'intero 2013, è proseguita la vertenza relativa al rinnovo del CCNL del Trasporto Pubblico Locale, scaduto ormai dal 2007, anche alla luce della previsione contenuta nella legge di stabilità del 2012, che istituiva, nell'articolo 9, il Fondo Nazionale per il Trasporto Pubblico Locale (1,6 miliardi per il biennio 2013/2014), favorendo, in tal modo, una ripresa della trattativa.

Il tavolo, riaperto il 22 ottobre 2012, si interrompeva nuovamente poco dopo. Nel novembre 2012, in seguito a due audizioni di fronte alla Commissione di garanzia, e su invito del Governo Monti, le parti sociali sono tornate al tavolo negoziale.

La trattativa, dopo numerosi incontri presso il Ministero del Lavoro, approda, il 26 aprile 2013, al raggiungimento di un'intesa di massima, sebbene non definitiva, sui temi riguardanti l'istituto della malattia e il fondo di solidarietà, avviando il confronto sull'orario di lavoro, sul tema della residenza e del trattamento di trasferta. I contenuti di tale accordo hanno incontrato il favore delle Associazioni datoriali, poiché gli oneri aziendali risulterebbero meno gravosi rispetto ai costi derivanti da un normale rinnovo contrattuale. In tal modo sembrerebbe, dunque, definita la disciplina dei quattro istituti contrattuali già regolamentati dal verbale d'intesa del 30 settembre

2010, che, tuttavia, non scioglieva le riserve relative agli aspetti economici contenuti nel CCNL.

L'elemento più significativo, contenuto nella predetta intesa, che interessa 116.000 lavoratori, è rappresentato dall'impegno assunto da Asstra e Anav ad erogare l'importo di € 700,00 ad ogni lavoratore, a titolo di anticipazione del trattamento economico previsto per il triennio 2009-2011, la cui entità complessiva è stata rinviata all'esito di accordi successivi.

Le parti sociali, in occasione della parziale intesa raggiunta, hanno concordato anche misure riguardanti i permessi di cui alla legge n. 104 del 1992, il risarcimento danni, la copertura assicurativa, la tutela legale, la disciplina sperimentale della patente di guida e della carta di qualificazione del conducente, nonché la previsione di misure di contrasto dell'evasione tariffaria, stimata in diverse centinaia di milioni, i cui proventi dovrebbero trovare la propria destinazione nell'incremento del trattamento economico dei lavoratori, nonché nel rinnovo di un parco autobus ormai carente e vetusto, a fronte di una maggiore produttività del lavoro, prevista nei contratti aziendali di secondo livello che ne derivano.

A fronte di questo primo importante parziale risultato della trattativa, nell'intento di pervenire alla conclusione della vertenza con il rinnovo del contratto, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali confederali ed autonome, nel corso dell'intero anno in esame, hanno contenuto il numero delle proclamazioni, riguardanti tutto il personale dipendente dalle Aziende di Trasporto Pubblico Locale, convogliando le stesse in sole n. 6 giornate di sciopero, alle quali si sono aggiunte, come conseguenza naturale della situazione di stallo in cui versa il settore, n. 12 azioni di sciopero a carattere regionale, alcune delle quali sono parzialmente coincidenti con i citati "scioperi nazionali". Le Regioni interessate dalle predette astensioni risultano essere: Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche e Toscana.

### **28.5. Attività consultiva e interpretativa**

In materia di interpretazione e applicazione della legge e disciplina di settore, la Commissione, come negli anni precedenti, si è trovata nella necessità di precisare, alle Aziende che ne hanno fatto espressa richiesta, che la disciplina di settore trova applicazione, in primo luogo, nei confronti del "personale viaggiante" addetto al servizio di trasporto pubblico, nonché nei riguardi degli addetti ai servizi alla mobilità, ai servizi accessori strumentali, ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali, qualora necessari all'erogazione del servizio di trasporto pubblico.

La Commissione ha ribadito, ancora una volta, che devono ritenersi accessorie strumentali, nel senso di strettamente funzionali all'erogazione del servizio di trasporto pubblico, le sole attività che incidano effettivamente sul regolare esercizio

dei mezzi addetti al trasporto di persone, quali: il rifornimento di carburante, il rabbocco dei liquidi, il controllo meccanico di efficienza, la movimentazione dei mezzi, ecc. (cfr. delibera del 17 maggio 2010, n. 10/309).

Sempre nel corso del 2013, in riscontro ad alcune richieste di parere formulate da parte di Prefetture, Aziende e Organizzazioni sindacali, la Commissione ha rammentato alle stesse che, sulla base del consolidato orientamento della Commissione, in assenza, o in caso di non chiara individuazione di una controparte datoriale, lo sciopero di protesta contro un atto politico possa prescindere dal preventivo formale esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Infine, in più occasioni, è stato necessario chiarire la differenza esistente fra il principio della “*concomitanza*”, che opera in occasione di “*manifestazioni di rilevante importanza, nonché con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico di persone incidenti sullo stesso bacino di utenza*” (cfr. articolo 5 della Regolamentazione provvisoria), ed il principio della “*concentrazione*” che, secondo il costante e consolidato orientamento, consente l’effettuazione di uno o più scioperi locali con scioperi nazionali e/o generali.

Con riferimento a presunte violazioni della regola della rarefazione “*soggettiva*”, la Commissione è stata chiamata a rammentare alle Aziende quanto previsto dall’articolo 9, lettera A), della Regolamentazione provvisoria di settore, secondo il quale “*lo stesso soggetto, in relazione allo stesso bacino di utenza, può procedere ad una nuova proclamazione solo dopo l’effettuazione dello sciopero precedentemente indetto*”.

## **28.6. Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990**

Anche nel corso del 2013, la Commissione ha continuato a svolgere la propria attività valutativa di Accordi locali, in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In particolare, sono stati valutati gli Accordi relativi alle seguenti Aziende esercenti attività di trasporto pubblico locale urbano, extraurbano ed interregionale: Ferrovienord S.p.A. di Milano (delibera del 30 settembre 2013, n. 13/290); Sapo S.p.A. di Voghera (PV) (delibera del 7 ottobre 2013, n. 13/303); Sais Trasporti S.p.A. di Palermo (delibera del 21 ottobre 2013, n. 13/325); Ca.Nova S.p.A. di Moncalieri (TO) (delibera del 28 ottobre 2013, n. 13/337); Autolinee Gallo S.r.l. di Palermo (delibera del 4 novembre 2013, n. 13/346); T.U.A. S.r.l. di Agrigento (delibera dell’11 novembre 2013, n. 13/365); Autolinee Giamporcaro S.r.l. di Palermo (delibera del 18 novembre 2013, n. 13/389); Lucera Service S.c.a.r.l. di Benevento (delibera del 25 novembre 2013, n. 13/410).



Nel corso dell'attività di valutazione, la Commissione, si è trovata, ancora una volta, nella necessità di rammentare alle parti sociali che, in mancanza di accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, le aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio, per quel che riguarda la garanzia del servizio completo durante tutta la durata delle fasce (cfr. delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19).

## **29. Vigili del fuoco**

### **29.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel corso dell'anno 2013, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate 10 azioni di sciopero che hanno interessato sia il personale operante presso i Comandi provinciali o regionali, sia quello impiegato presso i Comandi Nazionali.

In sole 3 occasioni la proclamazione di sciopero è risultata non conforme alle regole di settore e tali irregolarità sono state comunicate ai soggetti proclamanti a mezzo della trasmissione di una indicazione immediata, *ex* articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. L'adeguamento ai provvedimenti della Commissione è stato totale.

I conflitti collettivi nel settore sono derivati, principalmente, dai processi di riorganizzazione del servizio attuati in ambito locale dai Comandanti provinciali.

A livello nazionale, invece, le agitazioni sindacali sono state attivate per esprimere il dissenso della categoria nei confronti dell'indirizzo politico - amministrativo del Governo, e, segnatamente, per evidenziare gli effetti pregiudizievoli, sull'erogazione del servizio, derivanti dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

In nessun caso, comunque, è stato necessario avviare procedimenti di valutazione dei comportamenti posti in essere dai soggetti proclamanti.

### **30. Gli scioperi generali e plurisetoriali**

La proclamazione di scioperi generali, nel quale vengono ricomprese tutte le categorie pubbliche e private, rappresenta generalmente l'indicatore di un forte disagio sociale.

Le cause di insorgenza, nella maggior parte dei casi, sono riconducibili a fattori di natura economico-politica ed esse hanno assunto una maggiore rilevanza a seguito della crisi economica che attraversa il nostro Paese.

Il numero di scioperi generali nazionali è stato identico all'anno precedente (7 astensioni nel 2013, come nell'anno 2012), la Commissione è intervenuta su 3 di essi, con interventi preventivi, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Il rilievo è consistito, per la maggioranza dei casi, nel mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva. Tutte le indicazioni immediate sono state riscontrate dalle Organizzazioni sindacali proclamanti, le quali hanno adeguato le proclamazioni a quanto segnalato dall'Autorità.

Un caso particolare del 2013 ha riguardato uno sciopero generale nazionale, proclamato dalle Organizzazioni Sindacali Confederali Cgil, Cisl e Uil, con modalità consistenti nella sola indicazione della durata (4 ore), da collocare tra il 24 ottobre ed il 15 novembre dell'anno in esame, lasciando poi l'individuazione della giornata e l'attuazione concreta alle singole strutture territoriali, regionali o provinciali.

Annunciato, quindi, come sciopero nazionale, tale astensione è stata poi effettivamente considerata dall'Autorità come una serie di scioperi di natura generale regionale e provinciale, data la diversa articolazione nelle singole realtà territoriali. Sono, infatti, pervenuti alla Commissione più di 1500 documenti relativi all'attuazione dello sciopero generale, con date diversificate tra le Province nella stessa Regione, orari di astensione differenti tra una Provincia e l'altra, spesso limitrofe, scioperi provinciali divergenti da quelli proclamati dalle Segreterie regionali della stessa Regione.

A causa di questa disomogeneità, nell'attuazione dello sciopero, la Commissione, si è trovata a dover assumere una serie di iniziative volte ad uniformare le modalità di svolgimento dell'astensione. Ciò al fine di evitare una moltitudine di procedure di valutazione.

Per quanto riguarda gli scioperi plurisetoriali (vale a dire azioni di sciopero che riguardano diverse categorie di lavoratori impiegati in diversi servizi pubblici essenziali), nell'anno 2013 si è avuto un'invarianza delle proclamazioni rispetto al 2012 (12 scioperi nel 2012 e 12 nel 2013) e, più precisamente, sono state registrate 4 proclamazioni di sciopero generale plurisetoriale, 5 generali proclamazioni di scioperi regionali plurisetoriali, 2 scioperi generali provinciali plurisetoriali e 1

sciopero del Trasporto pubblico locale, Trasporto ferroviario ed appalti ferroviari.

Le cause di insorgenze di tali scioperi sono riconducibili, oltre che alle suddette motivazioni economico-politiche, anche dal mancato rinnovo dei rispettivi contratti collettivi di settore ed alla loro applicazione, ovvero a particolari provvedimenti contenuti nella Legge di stabilità relativa all'anno 2013, riconducibili, naturalmente, alle politiche del lavoro.

Nel corso dell'anno 2013, sono invece aumentate, rispetto al 2012, le proclamazioni di scioperi generali provinciali e regionali (69 nel 2012, a fronte delle 81 nel 2013), poste in essere principalmente con motivazioni di ordine politico-economico con maggiore concentrazione nelle Regioni del Nord Italia.

Anche in tali casi, a seguito di violazioni della normativa, la Commissione è intervenuta con indicazione immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma, 1, lettera d), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

I rilievi dell'Autorità hanno trovato un immediato riscontro da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti. L'adeguamento alle indicazioni preventive, anche queste assunte per lo più per ipotesi di rarefazioni oggettive, è stato praticamente totale ed ha condotto alla revoca degli scioperi. Pertanto, nessun procedimento di valutazione del comportamento è stato avviato, nell'anno in esame, nei confronti dei soggetti proclamanti.

Si assiste, infine, negli ultimi anni, ad un notevole decremento degli scioperi generali che riguardano il Pubblico impiego. In tale comparto, infatti, le astensioni passano da 8 nel 2012 a 2 nel 2013, (nel 2011 il dato rilevato è stato di 17 azioni di sciopero).

Complessivamente, dunque, nell'anno 2013, si sono registrate 102 proclamazioni tra scioperi generali, generali plurisettoriali e generali regionali e provinciali. La Commissione è intervenuta con 50 interventi preventivi, che hanno avuto ben 47 adeguamenti, mentre 3 scioperi sono stati revocati.





## **PARTE II**

### **Contenzioso**





## **1. Contenzioso**

### **1.1. Andamento del contenzioso, generalità**

Con riferimento al periodo esaminato, il contenzioso conferma l'andamento dell'anno precedente. La Commissione di garanzia è stata convenuta in giudizio a vario titolo in quattro procedimenti giudiziari proposti dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori al fine di contestare la legittimità formale o sostanziale di delibere, ovvero per chiedere la riforma di sentenze che avevano accolto le difese della Commissione medesima.

Alla Commissione sono stati, altresì, notificati i ricorsi proposti da alcuni dipendenti dell'Azienda AMT S.p.A. di Genova avverso le ordinanze di precettazione adottate, nei loro confronti, dal Prefetto di Genova, con riferimento all'azione di protesta posta in essere a decorrere dal 19 novembre 2013.

I provvedimenti giudiziari, trasmessi dall'Avvocatura dello Stato alla Commissione, nell'anno 2013, sono stati cinque, tutti favorevoli all'Autorità di garanzia.

### **1.2. Impugnazioni di delibere sanzionatorie**

Tra i ricorsi contro i provvedimenti della Commissione si segnala, in primo luogo, il ricorso al Tribunale del Lavoro di Torino proposto dalla Segreteria Provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale USB Lavoro Privato per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 12/359, adottata dalla Commissione di garanzia in data 23 luglio 2012, nel settore del Trasporto Pubblico Locale.

Costituendosi in giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato, la Commissione ha eccepito, in via preliminare, l'incompetenza territoriale del giudice adito, per essere competente il Tribunale di Roma. In particolare, l'Autorità resistente ha rilevato che l'articolo 20 bis della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che *«contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al Giudice del lavoro»*.

Tale disposizione deve essere letta in correlazione con la precedente regola che prevedeva la competenza esclusiva del TAR Lazio; competenza che, a sua volta, si fondava sul fatto che la Commissione di Garanzia, essendo istituita dalla legge come Autorità amministrativa indipendente insediata in Roma, non si avvale di organi periferici od uffici decentrati.

Orbene, dovendosi escludere l'operatività dei criteri dettati dall'articolo 413 c.p.c., posto che non si è in presenza di una delle fattispecie previste dall'articolo 409 c.p.c., e trattandosi di controversia in cui è convenuta un'Amministrazione dello Stato, deve trovare applicazione l'articolo. 25 c.p.c., che individua il foro competente

nel «luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione» (cfr. Corte di Appello Milano, sentenza n. 248 del 20.3.2009).

Dunque, dal momento che l'oggetto del giudizio concerne l'accertamento della fondatezza della delibera impugnata, per ormai consolidato orientamento giurisprudenziale il Foro deve essere determinato in relazione al luogo in cui è sorta l'obbligazione (cfr. Tribunale Messina 7.12.2005, n. 4102, Tribunale Cagliari 10.2.2004, n. 135, Tribunale Nuoro 19.06.2012, Tribunale Potenza, 6.2.2007, n. 202, Tribunale Frosinone 12 luglio 2007, n. 1014, Tribunale Napoli 29.02.12, n. 377, Corte di Appello Milano 24.2.10, n. 136 e 27.02.09, n. 248).

Nel merito, la Commissione ha evidenziato l'infondatezza delle censure mosse da controparte, con particolare riferimento alla pretesa inapplicabilità della legge n. 146 del 1990 e, conseguentemente, della Regolamentazione provvisoria per il settore del trasporto pubblico locale, all'attività svolta dai dipendenti della società Sicuritalia, addetti al controllo ed verifica dei titoli di viaggio sugli autobus GTT di Torino.

Secondo il sindacato, infatti, non si comprenderebbe in quale misura il danno economico subito dall'azienda, derivante dalla mancata verifica dei titoli di viaggio conseguente all'azione di sciopero del personale all'uopo predisposto, possa ripercuotersi sui diritti dell'utenza che, in ogni caso, sarebbero garantiti dal regolare svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale.

Al fine di dimostrare l'infondatezza della tesi avversaria la Commissione, nella memoria difensiva, ha illustrato il quadro normativo sotteso all'azione di sciopero.

In primo luogo, la Commissione ha fatto presente che il campo di applicazione della disciplina che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è individuato, dal Legislatore, all'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ove si dice espressamente che sono considerati "*servizi pubblici essenziali*" "*quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione*".

Il Legislatore elenca, altresì, nel medesimo articolo, alcuni servizi espressamente considerati pubblici ed essenziali. Elenco che, però, per consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale, è esemplificativo, e non tassativo, attesa la locuzione espressamente utilizzata dal Legislatore "*in particolare nei seguenti servizi*".

Tale elenco, pertanto, può, e deve, essere esteso fino a ricomprendere anche altri servizi che sono strumentali e/o funzionali rispetto a quelli indicati dal Legislatore, e cioè che, pur non essendo stati "*nominati*" nell'elenco esemplificativo, sono, comunque, strumentalmente volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati nell'articolo 1, primo comma, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nell'ambito dell'organizzazione di un servizio pubblico essenziale, tutte le articolazioni concorrono direttamente, o strumentalmente, alla fornitura del servizio. Pertanto, salvo diverse previsioni, il campo di applicazione di ciascuna disciplina investe, espressamente o implicitamente, tutto il personale, senza distinzioni, anche se addetto ad attività strumentali o a prestazioni non indispensabili, con conseguente generale estensione degli obblighi di legge previsti in caso di sciopero. Del resto, anche l'articolo 1 della Regolamentazione provvisoria nel settore del trasporto pubblico locale prevede che la stessa si applichi *“altresì ai soggetti di cui all'art. 2 bis della legge ed ai servizi della mobilità, ai servizi accessori strumentali, ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali, qualora necessari all'esercizio di servizio di trasporto pubblico”*.

Ed invero, il servizio del trasporto pubblico locale non è assicurato soltanto dall'attività svolta dai conducenti degli autobus, ma richiede, ovviamente, anche lo strumentale funzionamento di altri servizi *“accessori”*, la cui sospensione impedirebbe, di fatto, l'esecuzione delle prestazioni indispensabili che consentono la continuità e la funzionalità del servizio essenziale finale del trasporto pubblico locale.

La Commissione di garanzia, nel corso degli anni, ha riconosciuto il nesso di strumentalità all'attività svolta dagli ausiliari della sosta, in quanto funzionale alla rimozione dei veicoli intralcianti le corsie riservate (cfr. delibera n. 05/468 del 7 settembre 2005) e al servizio di rifornimento carburante, rabbocco dei liquidi e controllo meccanico di efficienza dei mezzi, svolto, generalmente, da società appaltatrici (cfr. delibera n. 10/309 del 17 maggio 2010).

E anche nel caso di specie ricorre, *icto oculi*, il carattere di strumentalità e coesistenzialità di tale prestazione.

Sul punto, la Commissione di garanzia ha sempre avuto un orientamento costante. Ed infatti, la qualificazione della strumentalità del servizio di controlleria non è avvenuta in sede di valutazione negativa del comportamento della parte sindacale, ma è stata operata dalla Commissione in via normativa, generale ed astratta, mediante l'adozione della delibera di orientamento n. 04/120, dell'11 marzo 2004, secondo la quale la prestazione resa dagli addetti alle attività di verifica e di vendita dei titoli di viaggio è strettamente accessoria al servizio principale, in quanto funzionale all'esigenza dell'azienda di garantirsi la controprestazione resa dagli utenti, ovvero il prezzo del biglietto.

Secondo quanto previsto dalla delibera citata, *“il datore di lavoro non può essere costretto ad erogare il servizio durante le fasce per tutelare il diritto alla mobilità dei cittadini, a retribuire il personale ivi impiegato e, contestualmente, non poter contare su una prestazione strettamente integrata con il servizio”*.

E infatti, se una simile circostanza si dovesse perpetuare in una pluralità di scioperi, in violazione della normativa contenuta nella legge n. 146 del 1990, e

successive modificazioni, nonché della Regolamentazione provvisoria di settore, tale stato di cose *“potrebbe indurre lo stesso datore a rifiutare le prestazioni offerte ed inutilizzabili, ovvero utilizzabili solo attraverso maggiori oneri o spese, in relazione alla obiettiva preesistente struttura ed organizzazione dell’impresa (la quale, come previsto dalla legge, deve essere eguale, sia nelle fasce che al di fuori di esse)”*.

E anche nel caso *de quo*, qualora fossero proclamate azioni di scioperi a oltranza, da parte del personale dipendente dall’ATI Sicuritalia Group Service scpa/Rear s.c., operante sulla linea 4 della GTT S.p.A. di Torino, in assenza del dovuto rispetto delle previsioni di legge, l’azienda non sarebbe in grado di ottenere la controprestazione resa dagli utenti, nella misura corrispondente al prezzo del biglietto, per un considerevole lasso di tempo.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, ne consegue che il servizio di controlleria va senza dubbio ricondotto nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto strumentale e/o funzionale al diritto alla mobilità dei cittadini. Se si accedesse, infatti, alla tesi opposta, col venire meno dell’obbligo di erogazione dei servizi strumentali e funzionali ai servizi pubblici essenziali, sarebbero, di fatto, messi in pericolo, se non già compromessi, proprio i diritti della persona costituzionalmente garantiti dai servizi espressamente indicati dalla legge, non più erogabili in ragione della mancanza delle prestazioni strumentali.

Ond’è che ne risulterebbe minata alla radice la stessa effettività della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Ma vi è di più. La medesima attività svolta dai lavoratori della Società Sicuritalia presso la GTT di Torino, è garantita, in molte città italiane, dagli stessi dipendenti delle aziende di trasporto pubblico locale, con qualifica di controllori. Con naturale applicazione, in caso di sciopero, delle disposizioni di cui alla legge n. 146.

Da qui, l’esigenza del coordinamento tra la disciplina dello sciopero nel servizio finale e quella dello sciopero nel servizio strumentale, che emerge anche dalla lettura dell’articolo 13, comma 1, lett. b,) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, secondo il quale nel caso in cui il servizio sia svolto con il concorso di più soggetti, inclusi quelli che erogano servizi accessori o strumentali, è necessario *“rendere omogenei”* i regolamenti di tutte le amministrazioni o imprese interessate.

Con riferimento a tale giudizio, il Tribunale di Torino si è pronunciato, con ordinanza del 20 febbraio 2013, accogliendo l’eccezione di incompetenza territoriale proposta dalla Commissione e fissando il termine di trenta giorni per la riassunzione della causa dinanzi al giudice competente, Il Tribunale di Roma.

Il secondo ricorso è stato proposto dinanzi alla Corte d’Appello di Roma, Sezione Lavoro, da parte di COBAS P.T. Coordinamento di Base Delegati P.T. – aderente alla CONFEDERAZIONE UNITARIA DI BASE (CUB) per la riforma della sentenza n. 3838/11 del 25 giugno 2011, con la quale il Tribunale di Roma

aveva respinto il ricorso proposto in primo grado.

Il sindacato proclamante, dopo aver lamentato l'assenza di motivazione nelle sentenze di primo grado rese dai Tribunali di Milano e di Roma, ripropone, pedissequamente, la tesi contenuta nell'originario gravame, ovvero la modalità di computo dell'intervallo fra effettuazione di una azione di sciopero e la proclamazione della successiva prevista al punto n. 4 della Regolamentazione provvisoria del servizio in questione.

Al riguardo, infatti, il sindacato appellante continua a ritenere che il termine di intervallo (effettuazione/proclamazione) di 4 giorni, sia da computare, in realtà, in giorni liberi.

Ciò, nella ricostruzione del sindacato, atteso che la precedente azione di sciopero effettuata sempre dal Cobas Pt-Cub ha avuto termine il 1° giugno 2007, comporterebbe la illegittimità delle proclamazioni precedenti il 6 giugno 2007 e, di conseguenza, la legittimità della proclamazione della O.S. Cobas Pt-Cub alle ore 05:37 del 6 giugno 2007.

Per l'effetto, a questo punto, l'azione di sciopero della O.S. Cobas Pt-Cub non si sarebbe sovrapposta più alle precedenti e non avrebbe dovuto essere "adeguata" alle indicazioni della Commissione, mentre risulterebbero illegittime le proclamazioni delle altre OO.SS. del giorno precedente.

Nel costituirsi in giudizio, la Commissione ha riproposto le medesime argomentazioni difensive sollevate in primo grado, rilevando, anzitutto, che l'eventuale irregolarità delle proclamazioni precedenti (c.d. "scioperi paletto") (anche, eventualmente, segnalati dalla Commissione con un intervento *ex art.* 13, lett. d) della legge), non avrebbe, in ogni caso, come conseguenza la regolarità dello sciopero successivo, oggetto di indicazione immediata per violazione della regola dell'intervallo con i precedenti.

Come ribadito, infatti, dall'Autorità con delibera n. 04/293, del 22 aprile 2004, "*la proclamazione di uno sciopero, anche se oggetto di una indicazione immediata ai sensi dell'art.13, lett. d), della legge n.146/1990 e succ. modd., rileva ai fini della rarefazione oggettiva con la successiva proclamazione di altri scioperi fino a quando non sia intervenuta la revoca*".

La *ratio* della norma in materia di rarefazione oggettiva (articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000) è quella della tutela dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio. Utenti che non possono tollerare un pregiudizievole addensamento di scioperi solo perché ciascuna astensione sia proclamata da un sindacato diverso.

Ciò che rileva, infatti, in relazione al principio dell'intervallo tra scioperi, è la oggettiva compromissione della continuità del servizio; le regole della rarefazione sono fondate su una presunzione di compromissione della continuità dei servizi, in

caso di scioperi eccessivamente ravvicinati. La legge n. 146, dunque, impone alla Commissione di utilizzare il dato meramente temporale come unico criterio dirimente nella valutazione di quale sciopero debba avere la precedenza restando, pertanto, irrilevante l'eventuale illegittimità del primo sciopero proclamato.

Tale principio è assolutamente inconfutabile nella pratica applicazione della legge n. 146 del 1990, come inconfutabile è la valutazione degli scioperi operata dalla Commissione di Garanzia.

In merito, anche la Corte di appello di Roma, con sentenza n. 5992/12 del 27 agosto 2012, in un analogo giudizio sempre instaurato dalla O.S. COBAS, ha osservato che *“non compete alla O.S. sindacare sulla legittimità o meno della proclamazione di uno sciopero, in quanto tale compito è attribuito alla Commissione di Garanzia, organo preposto alla valutazione del corretto comportamento della O.S. al fine di vigilare sul corretto espletamento delle diverse fasi”*; che, pertanto, *“l'appellante Cobas ben avrebbe dovuto, così come invitata dalla Commissione, escludere le zone interessate dallo sciopero..., oppure contenere la durata dell'astensione in un periodo coincidente o ricompreso in quello degli scioperi proclamati in precedenza”*.

La Corte ha precisato, inoltre, che non assumono alcun rilievo le osservazioni dell'appellante riguardo l'illegittimità di scioperi proclamati da altre Organizzazioni sindacali e che costituisce *“dato di fatto ineludibile”* che lo sciopero nazionale proclamato da Cobas fosse stato proclamato ad un intervallo minore di quattro giorni rispetto ai precedenti scioperi proclamati, così come valutato e segnalato dalla Commissione.

Ma v'è di più. Come già ampiamente ribadito nel precedente grado di giudizio, l'interpretazione resa da parte ricorrente riguardo il computo dei giorni si scontra inevitabilmente con una piana lettura della regola in questione.

Ed infatti, il punto 4) della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del servizio postale (delibera 02/37 del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2002) dispone che: *“tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, anche se si tratta di astensioni dal lavoro proclamate da soggetti sindacali diversi le quali incidano sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, deve intercorrere un intervallo di almeno 4 giorni consecutivi”*.

Dunque, la disposizione in questione, non prevede affatto che il termine debba essere computato *“in giorni liberi”*.

Ed in queste condizioni, trova necessariamente applicazione la regola generale di diritto comune in tema di computo dei termini, riassumibile nel brocardo latino *dies a quo non computatur in termino, dies ad quem computatur*.

Quella regola, del resto, è comunemente applicata dalla giurisprudenza nel senso

che in mancanza di una espressa disposizione di legge che disponga il computo in giorni liberi, trova applicazione il principio generale univocamente desumibile da:

- l'art. 155 del Codice di procedura civile, ove si prevede che per il *“computo dei termini a giorni o ad ore si escludono il giorno o l'ora iniziali”*;

- l'art. 2963 del Codice civile, ove pure è detto che *“non si computa il giorno nel corso del quale cade il momento iniziale del termine”*

- l'art. 172, co. 4, del Codice di procedura penale, rubricato Regole generali, ove si specifica che, *“salvo che la legge disponga altrimenti, nel termine non si computa l'ora o il giorno in cui ne è iniziata la decorrenza; si computa l'ultima ora o l'ultimo giorno”*.

Così, ad esempio, secondo la giurisprudenza del Tribunale di Milano, *“ai fini della tempestiva costituzione del convenuto, in mancanza di una espressa indicazione normativa sul computo dei termini, i venti giorni prima dell'udienza di prima comparizione non devono essere intesi come giorni liberi, ma debbono essere conteggiati secondo la regola generale di cui all'art. 155 c.p.c. in base alla quale dies a quo non computatur in termino”* (T. Milano, 2-7-1996, Soc. Italwatch c. Soc. Finori).

Allo stesso modo, anche la giurisprudenza di legittimità conferma la natura eccezionale delle previsioni che contemplano termini liberi, allorché riconosce che: *“la sostituzione dell'originario disposto normativo di cui all'art. 190 c.p.c. (che prevedeva, per la comunicazione delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, i termini di dieci e cinque giorni «liberi» prima dell'udienza di discussione) per effetto della novella di cui all'art. 24 l. n. 353 del 1990 (che non contiene più menzione alcuna di termini «liberi») ha fatto venir meno il fondamento normativo della tesi secondo la quale i cinque giorni previsti dall'art. 378 c.p.c. per il deposito delle memorie in sede di giudizio di legittimità dovessero intendersi come «liberi» (in armonia, appunto, con le abrogate disposizioni concernenti il deposito di memorie e comparse nel giudizio di merito), con la conseguenza che la norma citata non può che essere, oggi, interpretata alla luce del criterio generale di cui all'art. 155 c.p.c., secondo il quale non vanno conteggiati il giorno e l'ora iniziali, computandosi, viceversa, quelli finali”* (Cass., sez. III, 4-11-1997, n. 10797).

Ed è la stessa sentenza di primo grado, analogamente ad altre, a ribadire che l'articolo 4 della Regolamentazione *“non prevede affatto che i quattro giorni di intervallo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di uno successivo debbano essere costituiti da giorni liberi, limitandosi la disposizione in esame a prevedere il trascorrere di quattro giorni consecutivi”* e che il computo dei termini si debba effettuare sulla base delle regole generali di cui agli articoli 155 c.p.c. e 2963 c.c., così che nel computo dei termini a giorni ed ore si debbano escludere il giorno e l'ora iniziali. Ad avviso del Giudice di prime cure, *“l'applicazione di tale*

*disposizione, così intesa, comporta la legittimità della proclamazione dell'astensione ad opera delle OO.SS. diverse dalla ricorrente, dalle stesse comunicata in data anteriore al 6.6.07; e l'illegittimità della proclamazione dell'astensione dal lavoro effettuata da parte ricorrente, stigmatizzata dalla Commissione qui convenuta, in quanto adottata in violazione della regola dell'intervallo minimo”.*

Va poi detto che, sul punto, la Commissione di garanzia è, da sempre, chiarissima.

Ed infatti, già nel 1998, dunque ben quattro anni prima dell'adozione della Regolamentazione provvisoria del 2002, con la delibera interpretativa di carattere generale n. 98/7 bis del 22.1.1998, la Commissione aveva avuto modo di precisare che *“ove la normativa vigente in un settore non specifichi che i giorni di intervallo sono giorni liberi, il conteggio dei giorni avverrà tenendo conto del giorno finale a partire da quello successivo a quello iniziale”.*

E così, tutte le volte che, anche su sollecitazione delle parti sociali, si è deciso di computare i termini in giorni liberi, lo si è regolamentato espressamente (cfr. l'articolo 16 della delibera di Regolamentazione provvisoria del Trasporto Aereo).

Mentre, in tutti gli altri casi, ha sempre trovato applicazione la regola di diritto comune prima ricordata (cfr. soltanto da ultimo la delibera n. 06/581 bis ove, con riferimento all'Accordo del trasporto ferroviario in tema di rarefazione, è stato espressamente precisato che: *“i giorni che devono intercorrere tra effettuazione e proclamazione non vengono considerati liberi, con la conseguenza che in caso di previsto intervallo di tre giorni, lo sciopero potrà essere proclamato il terzo giorno successivo a quello della effettuazione della precedente astensione, e nel caso del minore intervallo di un giorno in quello immediatamente successivo”.*

Dunque, appare ovvio che la Commissione di garanzia, allorché è chiamata ad interpretare *“autenticamente”* una propria Regolamentazione provvisoria (che le parti sociali, con idoneo Accordo collettivo, potrebbero, benissimo, in ogni momento modificare, nel senso di computare i termini in giorni liberi), adotti proprio il criterio generale previsto dalla legge, applicato dalla giurisprudenza, e fin qui utilizzato dalla stessa Commissione di garanzia, con assoluta coerenza, in tutti i propri precedenti interni.

Tant'è che, senza nessuna difficoltà, tutte le altre sigle sindacali del settore considerato si attengono, da sempre, a quel criterio.

La controversia finisce col rivelare, al fondo, una (non insolita, del resto) questione di concorrenza tutta interna alle organizzazioni sindacali, impegnate in una sorta di *“competizione”* quotidiana per occupare per tempo tutti gli *“spazi”* utili per scioperare, di modo da garantirsi quella *“visibilità”* che sarebbe impedita dalla concentrazione con le azioni delle altre sigle sindacali. In questo contesto, alla Commissione residua soltanto un ruolo *“notarile”* di certificazione formale delle



proclamazioni a garanzia delle regole che tutte le Organizzazioni sindacali devono rispettare, restando del tutto ininfluyente quale delle sigle occupi per prima una posizione di vantaggio.

Gli ultimi due giudizi in cui è stata convenuta la Commissione nell'anno in esame riguardano una vertenza già definita giudizialmente in passato in favore dell'Autorità di garanzia. Il contenzioso ha ad oggetto l'applicabilità della legge n. 146 alla società Caronte & Tourist, addetta al servizio di trasporto di marittimo nello Stretto di Messina.

La Segreteria territoriale di Messina dell'Organizzazione sindacale Fima Fast Confsal ha proposto ricorso, prima dinanzi al Tribunale di Messina e, successivamente, a seguito dell'ordinanza di incompetenza del giudice adito, dinanzi al Tribunale di Roma, per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 13/20, adottata dalla Commissione di garanzia in data 21 gennaio 2013.

Con riferimento a primo ricorso, il Tribunale di Messina, con ordinanza del 17 maggio 2013, confermando l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato in materia, ha accolto l'eccezione relativa all'incompetenza territoriale proposta dalla Commissione.

Il giudizio è stato successivamente riassunto dall'Organizzazione sindacale dinanzi al Tribunale di Roma. La Commissione ha eccepito, in via preliminare, la irrivalità ed inconsistenza della richiesta di sospensione dell'esecutività della delibera.

In particolare, è stato rilevato, da parte resistente, che l'articolo 20 bis della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, laddove dispone che “*in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al Giudice del lavoro*”, con conseguente applicazione del rito del lavoro, non prevede affatto la sospensione della delibera impugnata.

Inoltre, la Commissione ha rilevato l'insussistenza del requisito del *periculum in mora*, tant'è che nulla è stato dedotto dal sindacato ricorrente quanto al pregiudizio grave e non riparabile (neppure in sede di successiva ripetizione) che si avrebbe nelle more del giudizio, per l'esecuzione della delibera che sanziona il sindacato.

Nel merito, le argomentazioni proposte dall'Organizzazione sindacale ricorrente, prima nel corso del procedimento di valutazione e successivamente in giudizio, riguardano la qualificazione giuridica del servizio svolto dalla Caronte & Tourist S.p.A., che non avrebbe natura di servizio pubblico essenziale in quanto esercitato da soggetto privato, non in regime di concessione o convenzione, ma secondo logiche di mercato. Di conseguenza, i sindacati non potrebbero essere sanzionati dalla Commissione di garanzia.

La Commissione ha rammentato, innanzi tutto, che la Caronte & Tourist S.p.A. svolge il servizio di trasporto di passeggeri, autovetture, automezzi pesanti attraverso lo stretto di Messina, con partenze continuative da Villa San Giovanni per Messina.

Il campo di applicazione della disciplina che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è individuato dal legislatore all'art 1 della legge n. 146 del 1990 ove si dice espressamente che *“ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica dei rapporti di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona”...“alla libertà di circolazione”, con esplicito riferimento al servizio di trasporto marittimo diretto “al collegamento con le isole”*.

Dalla lettura della disposizione non si evince affatto il principio affermato dalla Organizzazione sindacale ricorrente, secondo cui, ai sensi della legge n. 146 del 1990, sarebbero da considerare servizi pubblici essenziali soltanto le attività svolte da una Pubblica Amministrazione ovvero svolte in regime di concessione o convenzione con la Pubblica Amministrazione.

All'opposto, si evince che il Legislatore ha inteso dettare una nozione teleologica di servizio pubblico essenziale, finalizzata esclusivamente alla salvaguardia dei beni costituzionali elencati all'articolo 1, comma 1.

Al punto che non rileva affatto la natura pubblica o privata del soggetto che eroga il servizio.

Così come non rileva la natura giuridica (subordinata, autonoma, libero professionale, associativa) del rapporto di lavoro di chi si astiene dall'erogazione del servizio.

Né tanto meno rileva il fatto che il servizio sia svolto in regime di concessione o mediante convenzione.

Rileva soltanto la circostanza che il servizio in questione sia o meno rivolto all'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

Del resto, da sempre la dottrina più avveduta afferma che ai fini della applicazione di una legge di regolazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ciò che conta è soltanto il requisito dell'”*essenzialità del servizio*” da valutare con riferimento *“agli interessi degli utenti, dallo stesso soddisfatti, e più ancora alla misura del coinvolgimento, anzi del pregiudizio che ad essi può derivare dalla sospensione o riduzione del servizio”*.

Oltre al requisito della *“pubblicità”* da apprezzare in ragione della generalità degli interessi coinvolti, ossia, in ragione della destinazione del servizio stesso ad essere *“direttamente ed immediatamente fruito dal pubblico”*.

Sicché in tal senso va interpretato anche il richiamo ai *“trasporti pubblici”* (ripreso anche da Cass. n. 9876 del 1998) contenuto all'art. 1 comma 2 lett. b), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Trasporti pubblici che, del resto, come è a tutti noto, sono assicurati su rotaia, strada, via mare, per via aerea ecc. grazie ad una straordinaria molteplicità ed

integrazione di prestazioni di lavoro - si pensi solo alla complessità ed interdipendenza del sistema aeroportuale - a loro volta erogate alle dipendenze di aziende pubbliche o private, che prestano o no il loro servizio in regime di concessione o convenzione.

Ciò posto, appare inequivocabile sia la destinazione del servizio prestato dalla Caronte & Tourist ad essere "*fruito dal pubblico*" con conseguente coinvolgimento di un interesse generale dell'utenza, sia la gravità del "*pregiudizio*" potenzialmente recabile agli interessi degli utenti nel caso di uno sciopero che sospenda il collegamento con la Sicilia, tra Messina e Villa S. Giovanni.

Controparte vorrebbe sovvertire questa piana conclusione sciogliendo l'endiadi "*pubblici essenziali*" utilizzata dal Legislatore ed introducendo una lettura forzata e restrittiva della sola locuzione "*pubblico*", tale da caratterizzare in maniera fortemente limitativa lo spazio di intervento della Commissione di garanzia.

Anche la Corte Costituzionale, con la storica sentenza n. 171 del 1996 ha ribadito come il campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 "*fa riferimento non tanto a prestazioni determinate oggettivamente, quanto al nesso teleologico fra queste e gli interessi e beni costituzionalmente protetti*" al punto da affermare che occorre ritenere sottoposte a limitazioni anche le astensioni degli avvocati, appunto perché la loro attività (od inattività) è idonea ad incidere "*sull'amministrazione della giustizia,, che è servizio pubblico essenziale*".

Ora, nessuno potrebbe sostenere che gli avvocati di cui parla la Consulta nella sentenza richiamata siano dipendenti di una Pubblica Amministrazione, ovvero incaricati di un pubblico servizio in regime di concessione o convenzione.

Stando alle affermazioni dell'Organizzazione sindacale ricorrente, vi sarebbero altre società operanti sulle medesime tratte, e svolgenti la loro attività in concorrenza con la Caronte & Tourist S.p.A. che erogherebbero il medesimo servizio in regime di convenzione o concessione con lo Stato.

Il fatto che ci siano anche altre società che svolgono il medesimo servizio di trasporto della Caronte & Tourist in regime convenzionale o concessionale, e perciò siano sottoposte a peculiari controlli amministrativi, in realtà, può servire solo a confermare la rilevanza ed essenzialità dell'attività in sé svolta dalla Caronte & Tourist, ma di certo, in via logica prima ancora che giuridica, non vale ad escludere quella rilevanza ed essenzialità.

La circostanza che vi siano più soggetti che svolgono il medesimo servizio non può, invece, legittimare azioni di sciopero palesemente illegittime.

Anche perché diversamente ragionando (eccettuati i casi di esercizio monopolistico del servizio pubblico essenziale) si finisce inevitabilmente con l'avallare la tesi che anche uno sciopero selvaggio dei piloti Alitalia si sottrae alla legge n. 146 del 1990 se quel medesimo giorno non sciooperano i piloti di un'altra

compagnia aerea impegnata sulla medesima tratta (e viceversa). O che lo sciopero selvaggio dei giornalisti RAI va sottratto alla legge n. 146 del 1990, finché è possibile fruire del telegiornale Mediaset (e viceversa). O perfino che si può ammettere uno sciopero selvaggio negli ospedali e nelle cliniche private, perché l'utente può comunque rivolgersi alle strutture pubbliche (e viceversa).

Con l'effetto finale che la legge n. 146 del 1990 sarebbe, di fatto, completamente svuotata di significato.

Neppure, infine, può valere ad escludere la specifica responsabilità della Organizzazione sindacale scioperante la circostanza che le conseguenze negative della mancata predisposizione dei servizi minimi della Caronte & Tourist siano state concretamente "attutite" dall'attività svolta il giorno dello sciopero dalle altre società operanti nel medesimo bacino di utenza.

La gravità (o l'esiguità) delle ricadute dello sciopero sulla fruizione del servizio da parte dell'utenza, infatti, rileva solo ai fini della determinazione tra il massimo ed il minimo della sanzione (cfr. espressamente l'articolo 4, comma 2, della legge n. 146), ferma restando, peraltro, l'autonoma illegittimità della mancata osservanza del preavviso.

Altrettanto fuorviante - ha rilevato la Commissione - è il principio affermato dalla ricorrente, secondo cui solo i dipendenti di una Pubblica Amministrazione, ovvero gli incaricati di un pubblico servizio in regime di concessione o convenzione, siano sottoposti alla legge n. 146 del 1990. Ed infatti l'esistenza di contratti di servizio per il trasporto pubblico marittimo non significa, né prova, né tanto meno fonda la diversa conclusione che una impresa privata, ancorché priva di contratti di concessione, non possa concretamente svolgere un servizio pubblico od essenziale.

In sostanza, non esiste una sola norma di legge o sentenza che affermi il principio secondo cui solo i servizi erogati da una Pubblica Amministrazione ovvero da soggetti incaricati di un pubblico servizio in regime di concessione o convenzione sono sottoposti alla legge n. 146 del 1990.

Mentre è innegabile che il servizio di trasporto passeggeri per mare, ed in special modo nel collegamento con le isole, sia un servizio pubblico essenziale. Come tale rientrante nel campo di applicazione della legge n. 146 citata.

Ciò che conta, ai fini dell'applicazione della legge n. 146 del 1990, è, infatti, soltanto l'incidenza del servizio pubblico essenziale sul bacino di utenza.

Questo significa che - contrariamente alla semplificazione proposta da controparte con l'equazione servizio pubblico essenziale = servizio erogato dallo Stato ovvero in regime di concessione o convenzione con lo Stato - vi possono certamente essere servizi erogati da soggetti pubblici e perfino dallo Stato, ovvero in regime di concessione o convenzione con lo Stato che, però, non essendo direttamente o indirettamente strumentali a garantire il godimento dei diritti della

persona, costituzionalmente richiamati nell'articolo 1, primo comma, della legge 146 del 1990, non rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e non necessitano della compressione del diritto di sciopero.

Di converso, rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, con conseguente compressione del diritto di sciopero, tutti i servizi erogati da soggetti privati all'interno di una logica esclusivamente di mercato, nella misura in cui sono direttamente o indirettamente strumentali a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati nell'articolo 1, primo comma, della legge n. 146 del 1990.

Per questo motivo, ad esempio, ricorrendo determinate circostanze, la giurisprudenza non stenta a riconoscere la pubblica essenzialità, ad esempio, dei servizi di pulizia (cfr. Tribunale Roma, n. 9262 del 15 maggio 2007, nella specie ritenuti strumentali allo svolgimento dell'attività nel Palazzo di Giustizia, con decisione dichiaratamente estendibile a *“tutte le attività strumentali all'amministrazione della giustizia”* e potenzialmente, anche a *“qualsiasi dei settori indicati dall'art. 1 l. n. 146 del 1990”*) od anche dei servizi erogati dalle aziende preposte alla installazione e manutenzione di impianti trasmettitori di segnali radiotelevisivi (cfr. Tribunale Roma, n. 3176 del 21 febbraio 2005, ove la strumentalità dell'attività è stata riconosciuta per ovviare *“al risultato paradossale che l'informazione televisiva”*, indubbiamente garantita dalla legge n. 146 del 1990, finisse col dover *“prescindere dall'emissione (regolare e continuativa) del relativo segnale”*) senza che in alcun modo rilevi la natura od il regime giuridico di chi è chiamato a svolgere il servizio.

E lo stesso, a maggior ragione, vale per le cliniche e gli ospedali privati, i servizi di vigilanza privata (nella parte del servizio che rileva ai fini della legge n. 146: servizio di vigilanza antirapina, attività di vigilanza e sicurezza agli imbarchi aeroportuali, vigilanza di strutture ospedaliere e sanitarie ecc.), per l'attività degli avvocati, o l'attività degli autotrasportatori privati di merci e beni essenziali.

Tutte attività che essendo direttamente, od indirettamente, strumentali al godimento di beni e diritti della persona costituzionalmente tutelati non possono certo essere sottratte alla disciplina di limitazione del diritto di sciopero semplicemente in ragione della ricorrenza o meno di una convenzione o concessione amministrativa.

Sul punto, il Tribunale di Roma, con sentenza n. 8580 del 14 maggio 2009, si è pronunciato rigettando il ricorso presentato, per i medesimi motivi, dalla stessa Organizzazione sindacale, contro un'analogo delibera della Commissione che sanzionava il Sindacato per le medesime violazioni commesse in occasione di un precedente sciopero.

In particolare, il Tribunale accoglieva le eccezioni della Commissione affermando che *“è assodato che la Caronte & Tourist s.r.l. effettui servizio di*

*trasporto di persone e automezzi da e per la Sicilia. Sebbene questa non sia l'unica compagnia che effettua tale servizio, come esattamente rilevato da parte ricorrente, va evidenziato che la mole di degli spostamenti giornalieri da e per la Sicilia, regione italiana che annovera notoriamente circa cinque milioni di abitanti, rende indispensabile il servizio offerto da ciascuna di queste compagnie, che come tale non può non essere qualificato come servizio pubblico essenziale. Ne discende che il mancato rispetto del termine di preavviso previsto dall'art. 2, comma primo della legge 146/90 e la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili di cui all'art. 2, comma secondo e art. 3 stessa legge costituisce violazione tale da giustificare il provvedimento della Commissione”.*

Nel ricorso l'Organizzazione sindacale Fima Fast Confsal ha proposto anche una questione di illegittimità costituzionale *“dell'interpretazione dell'art. 1, comma 1, l. n. 146/1990, nel senso di applicare la legge a qualsiasi impresa operi nei settori di cui all'art. 1, comma 2, e non alle sole imprese che, operanti in concessione o in convenzione, si siano obbligate a garantire il godimento dei diritti costituzionali degli artt. 1 e 3 della Costituzione”.*

La questione viene posta in relazione agli articoli 1, 3 e 40 della Costituzione *“per la grave discriminazione fatta tra il datore di lavoro ed il lavoratore relativamente all'esercizio dei propri diritti costituzionalmente garantiti, il diritto all'iniziativa economica del datore di lavoro ed il diritto allo sciopero del lavoratore, e per violazione in assoluto del diritto di sciopero la cui limitazione deve essere non discriminante né inutilmente limitativa del diritto stesso”.*

La Commissione ha contestato la genericità dell'argomentazione formulata e la sua inidoneità a sorreggere in via logica la richiesta declaratoria di incostituzionalità. Basti rammentare che la Consulta (Corte Cost. n. 171 del 1996) ha ritenuto doversi applicare la disciplina limitativa dello sciopero persino all'attività degli avvocati, dunque clamorosamente prescindendo da quella logica del contrappeso che controparte vorrebbe introdurre nella legge n. 146 del 1990.

Quanto al parametro costituzionale che si asserisce leso, la ricorrente ha lamentato la discriminazione effettuata tra lavoratori e datori di lavoro, a causa dell'eguale trattamento riservato ai lavoratori ed alle aziende, senza la distinzione - necessaria secondo la ricorrente -, in ragione dell'elemento della concessione o convenzione.

Ma, se anche così fosse, ne discenderebbe la certa inammissibilità di quella questione. Ciò non solo e non tanto, perché la normativa in questione (*“artt. 1 e 2 della legge n. 146 del 1990”*) non è idonea a ledere il parametro costituzionale invocato considerazione questa di per sé stessa dirimente. Quanto, più a monte, perché controparte dimostra così di ignorare che il reale bilanciamento operato dal legislatore della legge n. 146 del 1990 non è affatto tra diritto di sciopero e poteri

dell'imprenditore (ove potrebbe avere un senso il richiamo la logica del contraente debole), e neppure tra diritti di lavoratori impiegati in imprese pubbliche e lavoratori impiegati in imprese private. Il bilanciamento operato dal legislatore nella legge n. 146 del 1990 è invece tra diritto di sciopero e diritti dell'utenza.

Diritti dell'utenza che, però, sono completamente assenti nell'orizzonte logico giuridico del ricorso.

Senonchè, nel bilanciamento di interessi tra diritto di sciopero e diritti dell'utenza il legislatore, coerentemente con l'articolo 40 Cost. ha previsto la parziale compressione del diritto di sciopero, ogni qual volta si tratti di servizio pubblico essenziale idoneo a garantire ai cittadini i beni e i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990.

Ed allora, la censura di costituzionalità formulata dalla Organizzazione sindacale ricorrente, ignorando completamente il bilanciamento operato dal Legislatore, è altresì inammissibile anche perché formulata in modo da richiedere alla Corte l'adozione di un altro, diverso, criterio di bilanciamento di interessi, la cui individuazione, nella molteplicità delle soluzioni possibili, è, però, rimessa alla prudente discrezionalità del legislatore.

L'Organizzazione sindacale ricorrente ha poi chiesto al giudice di "*dichiarare che la Commissione sia decaduta dal potere di valutare il comportamento della Fima*" per non essersi concluso il procedimento entro il termine di 60 giorni dall'apertura, fissato dall'articolo 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Sul punto la Commissione ha eccepito che, al di là dell'interpretazione strettamente letterale del comma 4 *quater* dell'articolo 4 della legge citata, la Commissione e la giurisprudenza hanno necessariamente privilegiato una lettura in chiave logica della norma non potendo trascurare che la delibera di apertura del procedimento di valutazione è un atto recettizio. Pertanto, il termine dei 60 giorni deve decorrere dal momento in cui le parti hanno effettivamente avuto conoscenza dell'apertura del procedimento di valutazione nei loro confronti e, quindi, dalla data di ricezione del provvedimento notificato; infatti, è da questo momento che decorrono i 30 giorni che le parti medesime hanno a disposizione per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite.

Se così non fosse, da un lato, verrebbe più o meno compresso, di fatto, il termine per esercitare il diritto di difesa e, dall'altro, la Commissione potrebbe non avere a disposizione, ai fini della definizione del procedimento, anche in chiave assolutoria, gli eventuali ulteriori elementi informativi, forniti dalle parti, in contraddittorio tra loro o separatamente, in sede di audizione o attraverso prova documentale.

In ogni caso, il motivo si basa sul presupposto che il termine di cui all'articolo 4, comma 4 - *quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sia

perentorio e, conseguentemente, sulla tesi interpretativa secondo la quale la Commissione – a pena di decadenza, e di conseguente vizio della delibera – dovrebbe entro il termine “*perentorio*” in questione deliberare le sanzioni e, magari, anche curarne la notifica alle parti interessate!

Anche sotto tale profilo - ha rilevato la Commissione - il motivo è infondato, perché poggia su di una interpretazione erronea delle disposizioni in questione (comma 4 - *quater*, secondo e terzo inciso, dell’art. 4 della legge n. 146 del 1990 novellata: “*L’apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite. Decorso tale termine e comunque non oltre sessanta giorni dell’apertura del procedimento, la Commissione formula la propria valutazione e, se valuta negativamente il comportamento, tenuto conto anche delle cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni ai sensi del presente articolo, indicando il termine entro il quale la delibera deve essere eseguita con avvertenza che della avvenuta esecuzione deve essere data comunicazione alla Commissione di Garanzia entro i trenta giorni successivi, cura la notifica della delibera alle parti interessate e, ove necessario, la trasmette alla direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro competente*”) (cfr. per tutte Tribunale di Roma 21.11.2002 n. 27284).

Anzitutto, la perentorietà del termine con la conseguente nullità dell’atto inosservante (per inciso, il solo vizio pertinente, e non evocato nelle prospettazioni del ricorso) – perentorietà che la ricorrente si limita ad asserire, dandola per scontata – deve invece essere esclusa.

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

In applicazione del principio, è stato affermato che il termine deve ritenersi stabilito a pena di decadenza per necessità logica – pur in mancanza di esplicita qualificazione come termine perentorio – nelle sole ipotesi nelle quali la natura ordinatoria del termine renderebbe la previsione priva di senso (ad es., nel caso in cui la previsione sia strettamente connessa, attraverso rinvio, con altra previsione che fissa per lo stesso procedimento un termine sicuramente perentorio: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 1976, n. 229). Coerentemente, è stato invece escluso che la nullità dell’atto inosservante del termine possa ricavarsi da espressioni che di per sé non



implicano necessariamente la natura perentoria del termine stesso, come l'espressione "*improrogabilmente*" (Cons. Stato, Sez. IV, n. 720 del 1973, cit.); ovvero possa affermarsi attraverso l'analogia (cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 20 novembre 1993, n. 791; Cons. Stato, Sez. IV, 24 luglio 1989, n. 492); ovvero possa dedursi dalla particolare natura della materia come in tema di procedimento disciplinare (Cons. Stato, Sez. VI, 11 ottobre 1996, n. 1319, secondo la quale "... *il termine fissato dall'art. 103 T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, per la contestazione degli addebiti, non ha natura perentoria, ma è soltanto espressione dell'esigenza generale di un sollecito svolgimento del procedimento disciplinare*"; pienamente conforme, da ultima, Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2000, n. 2466).

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

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

Con riferimento ai rilievi sollevati dal ricorrente in merito alla mancata valutazione dei motivi dello sciopero, alla carenza di potere della Commissione ai fini della quantificazione della sanzione ed alla garanzia delle prestazioni indispensabili, la Commissione ha rilevato che la legge istitutiva della Commissione di garanzia ne delinea, molto rigorosamente, i poteri.

L'Autorità è chiamata a sovrintendere all'attuazione della normativa sul conflitto nei servizi pubblici essenziali, attraverso il controllo della regolarità formale degli scioperi, cioè della conformità delle modalità di proclamazione e di effettuazione dello sciopero alle regole legali e convenzionali; ciò a garanzia dell'equo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e i diritti costituzionalmente protetti dei cittadini utenti.

Ne deriva che, proprio per il suo ruolo di garante istituzionale del "*contemperamento*" tra diritto di sciopero e diritti degli utenti, la Commissione non è né arbitro, né mediatore dei conflitti nei servizi pubblici essenziali; interviene solo sulle regole del conflitto, incitando le parti a stabilirle, giudicando la loro adeguatezza, valutando la conformità dei comportamenti delle Organizzazioni sindacali e delle Aziende alle regole stabilite (articolo 13 della legge n. 146 del 190, e

successive modificazioni).

Non spetta, dunque, alla Commissione valutare la “ragionevolezza” del conflitto o cercare mediazioni di esso, ma solo garantire che le parti del conflitto si siano dati delle regole, che queste regole corrispondano nella forma e nei contenuti all’obiettivo di salvaguardare i diritti della persona costituzionalmente tutelati, e finalmente vigilare sulla conformità alle regole dei comportamenti concretamente adottati dalle parti in occasione dello sciopero.

Quanto alla asserita carenza di potere della Commissione di “*quantificare le sanzioni*”, l’affermazione è smentita, in maniera inequivocabile, proprio dalla stessa norma che controparte pone a fondamento della propria asserzione.

L’articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che “*Nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero*” .... “*sono sospesi i permessi sindacali retribuiti ovvero i contributi sindacali comunque trattenuti dalla retribuzione, ovvero entrambi, per la durata per la durata dell’astensione stessa e comunque per un ammontare economico complessivo non inferiore a euro 2.500,00 e non superiore ad euro 50.000,00 tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico*”.

Spetta, quindi, alla Commissione di garanzia deliberare anche nel *quantum*, tenuto conto dei criteri di proporzionamento della sanzione nominati dalla legge (articolo 4, comma 2, comma 4, comma 4 *bis*).

Inoltre, la legge prevede, altresì, che le sanzioni civili e amministrative previste siano raddoppiate nel massimo se l’astensione collettiva viene effettuata disattendendo il contrario invito della Commissione, adottato ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lett. c), d) e) ed h) (articolo 4, comma 4 *ter*).

Nella delibera impugnata la Commissione, nel quantificare la sanzione, ha tenuto conto, appunto, della gravità della violazione (il preavviso) e del conseguente pregiudizio subito dagli utenti (non informati entro un congruo termine dell’azione di protesta), della recidiva, nonché della mancata ottemperanza alla delibera di invito adottata dalla Commissione, ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Peraltro, la reiterata violazione della normativa, consapevolmente perpetrata dall’Organizzazione sindacale Fima Fast Confsal, in occasione di tutti gli scioperi proclamati per il personale della Caronte & Tourist, non poteva non essere valutata negativamente dalla Commissione, in sede di quantificazione della sanzione.

Il ricorrente propone, invece, una interpretazione della norma, secondo cui la sanzione deve essere commisurata al valore dei contributi sindacali per ogni giornata o durata oraria dello sciopero (nel caso specifico “30 euro”) e, nel contempo, contraddittoriamente, afferma che “*l’importo minimo deve essere di 2.500,00 e*

*l'importo massimo può essere 50.000,00".*

Senonchè, non si comprende che valore abbiano i tetti, minimo e massimo, stabiliti dal legislatore e, soprattutto, con quali criteri debba e possa essere applicata la sanzione, nell'importo massimo.

In merito alla asserita garanzia, durante lo sciopero, dei servizi minimi, l'Organizzazione sindacale avrebbe potuto, nel corso del procedimento di valutazione, difendersi sul punto, provando, in sede di audizione o di produzione della memoria difensiva, l'insussistenza della violazione. Viceversa, nulla è stato eccepito, sotto tale profilo, per contestare quanto acquisito agli atti dalla Commissione.

Inoltre, la Commissione ha preso posizione sulla richiesta condanna della Commissione di garanzia *“al risarcimento dei danni arrecati alla scrivente Organizzazione sindacale quantificabili, in via equitativa in € 30.000,00 o la maggiore o minor somma che si ritenga adeguata”* per avere la Commissione posto in essere *“un comportamento apertamente e oggettivamente antisindacale”*, attesa la mancata specificazione, nel ricorso, dei danni arrecati all'Organizzazione sindacale.

Infine, contro i ricorsi proposti al TAR Liguria avverso le ordinanze di precettazione adottate dal Prefetto di Genova, con riferimento ad uno sciopero nel trasporto pubblico locale, e notificati anche alla Commissione di garanzia, quest'ultima si è limitata a rilevare la carenza di legittimazione passiva, essendo stato impugnato il provvedimento di precettazione del Prefetto, organo del potere esecutivo, sulla base dei presupposti previsti dall'articolo 8 della legge n. 146 del 1990.

### **1.3. Ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e nozione di servizio pubblico essenziale**

Con riferimento al tema del coinvolgimento nella legge n. 146 del 1990 dei servizi di salvamento balneare, svolti dai cosiddetti *“marinai di salvataggio”*, in quanto diretti alla tutela dei fondamentali ed indisponibili diritti alla vita, alla salute, all'integrità e alla sicurezza fisica, garantiti dagli articoli 2 e 32 della Costituzione, va segnalata la netta presa di posizione operata dal TAR Emilia Romagna.

A tale Collegio si era rivolta la Segreteria regionale dell'Emilia Romagna dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil per l'impugnazione della delibera n. 12/333, con la quale la Commissione di garanzia, nella seduta del 9 luglio 2012, aveva adottato la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero degli addetti al servizio di assistenza alla balneazione della Regione Emilia Romagna. Contrario alla valutazione dell'Autorità di garanzia, il Sindacato sosteneva la tesi della non assoggettabilità dell'attività prestata dagli addetti al servizio di assistenza alla balneazione alle disposizioni di cui alla legge n.

146 del 1990, e successive modificazioni, lamentando che *“il servizio reso dai lavoratori addetti al salvamento dei bagni in mare non può essere considerato un servizio pubblico essenziale volto al godimento del diritto alla vita e alla sicurezza, né può ritenersi seriamente che vi sia un diritto a fare sempre e comunque il bagno in mare con l’assistenza di un marinaio di salvataggio”*.

Il TAR Emilia Romagna, con sentenza n. 669/2013 del 27 giugno 2013, ha respinto il ricorso ritenendo, preliminarmente, che l’attività dei bagnini di salvataggio debba essere inclusa tra quelle disciplinate dalla legge n. 146 del 1990, dal momento che mediante tale attività di salvamento balneare sono tutelati e garantiti i diritti dei cittadini alla vita, alla salute ed alla sicurezza.

Al riguardo, sostiene il Collegio, l’articolo 1, comma 1, della legge n. 146 è chiaro nell’affermare che debbano essere considerati servizi pubblici essenziali, ai fini della relativa regolamentazione del diritto di sciopero *“quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente, tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione”*. Pertanto, non può rilevare l’argomentazione della parte ricorrente diretta ad evidenziare che l’attività in questione non è inclusa nell’elenco di cui al comma 2 dello stesso articolo 1, trattandosi, al di là di ogni ragionevole obiezione, di un elenco meramente esemplificativo di attività aventi tutte le stesse caratteristiche di pubblicità ed essenzialità a garanzia di diritti personali costituzionalmente garantiti.

Peraltro, rileva il Tar, al di là della formulazione letterale della norma che esclude che dette attività possano essere considerate un *numerus clausus*, tale categoria di servizi non può essere fissa e immutabile, *“dovendo seguire – in relazione al concetto di essenzialità del servizio – i mutamenti storici e sociali avvenuti nel Paese”*.

Le conclusioni cui perviene il Collegio sono nel senso che è possibile - in particolari circostanze - che costituisca servizio essenziale per la cittadinanza anche un’attività che non si svolga, né sull’intero territorio nazionale, né durante l’intero anno, *“ove vi sia l’oggettiva ed effettiva necessità, anche se limitata a particolari zone e a determinati periodi, di garantire la vita, la salute e la sicurezza dei cittadini”*. L’intervento della Commissione è giustificato, oltre che dalla grande affluenza turistica sulla riviera adriatica nei mesi estivi, anche tenendo conto della precedente esperienza in occasione dello sciopero dei bagnini nella provincia di Rimini del 14 agosto 2011, ove, al fine di garantire la sicurezza dei bagnanti nel periodo ferragostano di massima affluenza turistica, fu impiegata la Guardia Costiera. Nel caso dei bagnini di salvataggio della riviera Emiliana-Romagnola, non si tratta dunque di un mero servizio aggiuntivo dell’offerta turistica proposta dagli operatori della riviera; al contrario, come ha sostenuto l’Avvocatura, nella memoria difensiva,

lo scopo del servizio è quello di tutelare la vita, la sicurezza e l'incolumità fisica degli utenti del demanio marittimo lungo il litorale.

#### **1.4. Esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni**

Nel periodo considerato, è stato possibile registrare un incremento delle proclamazioni di sciopero - con conseguenti riflessi sul contenzioso - con riferimento alla previsione contenuta nell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, ove è stabilito che le garanzie minime del preavviso e della indicazione della durata dell'azione di sciopero non si applicano alle astensioni del lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Nel ricorso, proposto in data 27 gennaio 2012, *ex* articolo 20 *bis* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il Consiglio dell'Ordine di Sala Consilina ha richiesto l'annullamento della delibera n. 11/716, adottata dalla Commissione di garanzia nella seduta del 12 dicembre 2011, per la violazione dell'obbligo del preavviso e della regola della durata massima. La delibera scaturiva da una valutazione negativa del comportamento dell'Assemblea dell'Ordine degli Avvocati di Sala Consilina che aveva proclamato un'astensione degli Avvocati da tutte le udienze civili e penali dinanzi al Tribunale di Sala Consilina, "*a tempo indeterminato*", indicando quale motivazione dello sciopero la "*...paventata soppressione dei Tribunali "minori" evidenziando che la legge delega conferita al Governo, relativa al riordino territoriale degli uffici giudiziari, è icto oculi palesemente incostituzionale per lo strumento legislativo adottato e per la violazione degli artt. 3 e 25 della Costituzione ....Ritenendo quindi che nel caso di specie sia applicabile l'art. 3 del codice di autoregolamentazione il quale fa espresso riferimento all'art. 2, c. 7 L. 146/90, così come successivamente modificata. Ne consegue che non debbano essere rispettate le disposizioni in tema di preavviso e di durata di astensione*".

Secondo la prospettazione del ricorrente, l'astensione proclamata non violerebbe alcuna norma di legge, essendo stata indetta l'astensione medesima, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a causa della asserita "*palese incostituzionalità della delega conferita al Governo per il riordino territoriale degli uffici giudiziari*" e della "*evidenza, nella paventata soppressione del Tribunale di Sala Consilina, della violazione degli artt. 3 e 25 della Costituzione*". In particolare, il ricorrente invocava l'esimente della difesa dell'ordine costituzionale, riconducendo a tale nozione il principio di uguaglianza ed il diritto di difesa giudiziaria che sarebbero stati violati dal provvedimento contestato con l'astensione.

La Commissione, nella difesa in giudizio, ha eccepito l'infondatezza della doglianza di controparte, e della connessa contestazione in ordine alla carenza di motivazione della deliberazione impugnata.

Ed invero, l'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, consente di derogare al preavviso e agli obblighi di durata massima dell'astensione solo in caso di astensioni in difesa dell'ordine costituzionale ovvero in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

L'esimente in esame ha carattere tassativo: *“eccettuati i due casi previsti dall'art. 2, comma 7, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni”* (cfr. Corte costituzionale sent. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276).

L'orientamento restrittivo, espresso anche dalla Corte costituzionale, è imposto dal regime *“privilegiato”* delle due particolari ipotesi di sciopero previste dall'articolo 2, comma 7, la cui eccezionalità può essere assimilata, sul rovescio di una ipotetica medaglia, alle ipotesi di divieto di sciopero o di immediata sospensione dello sciopero in corso, che gli accordi prevedono in presenza di *“eventi eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali”*.

Si tratta di casi, tra loro disomogenei, aventi il comune carattere di eccezionalità, come pacificamente riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti, oltre che dal consolidato orientamento della Commissione di garanzia (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19.1.2007, n. 108, ripresa in termini da Tribunale Milano 9.10.2007, n. 3248; delibera Commissione n. 04/470 del 15 luglio 2004, delibera Commissione n. 05/206 del 27 aprile 2005).

L'ordine costituzionale, la cui difesa consente lo sciopero senza preavviso, va *“inteso in senso non normativo ma materiale”*, sicché non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione ma solo i cardini dell'assetto costituzionale (cfr. Corte costituzionale sent. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276, cit.), appunto difendibili con immediatezza (cfr. Cass. 21 agosto 2004 n. 16515), ad esempio contro un colpo di stato ossia ad un pericolo di sovvertimento violento (cfr. delibere Commissione n. 78 dell'11 febbraio 1999 e n. 03/158 del 26 novembre 2003).

Ove così non fosse, si giustificerebbe l'esonero dall'obbligo del preavviso di qualsiasi sciopero *“generale”*, di natura politico-economica o esclusivamente politica, che, nell'esperienza e nella storia sindacale, riveste il carattere di una misura eccezionale di protesta, alla quale si fa ricorso in presenza di decisioni politiche di particolare delicatezza e gravità, che richiedono una reazione pronta e immediata.

Pertanto, l'astensione prevista dall'articolo 2, comma 7, della citata legge costituisce una fattispecie del tutto peculiare, da tenersi distinta anche dallo sciopero politico-economico e dallo sciopero politico in senso stretto, in quanto non è volta a tutelare interessi di particolari categorie di prestatori né ad influire sull'attività degli

organi istituzionali dello Stato, ma piuttosto ad offrire loro un sostegno in determinate circostanze, nelle quali si profili una minaccia ai valori fondamentali delle libertà civili e della democrazia.

E, infatti, secondo la “*giurisprudenza*” della Commissione, la norma in questione fa principale riferimento ad ipotesi di sovvertimento violento – o pericolo di sovvertimento violento – dell’ordinamento statale da parte di poteri o soggetti usurpatori (cfr. delibera Commissione n. 78 dell’11 febbraio 1999); coerentemente con tale assunto, la Commissione ha affermato che non rientrano nella eccezione in esame gli scioperi contro la legge finanziaria, la politica economica del governo, e neanche, per la sua genericità, la formulazione riferita a scioperi a difesa della democrazia, della pace, delle libertà civili e sindacali (cfr. delibere Commissione n. 11.17 del 15 luglio 1993, n. 7.62 del 26 gennaio 1995, nn. 06/495 e 06/496 del 19 settembre 2006).

Con particolare riferimento alle astensioni dalle udienze degli avvocati, la previsione delle “*garanzie essenziali del processo*”, contenuta nella regolamentazione provvisoria di settore del 2002, accanto alle eccezioni di cui all’articolo 2, comma 7, è stata intesa dalla stessa delibera di approvazione della regolamentazione non come ampliativa, ma come esplicativa della fattispecie legale, tanto che il relativo inciso è stato poi stralciato nel codice di autoregolamentazione successivamente sottoscritto dai rappresentanti della categoria ed attualmente in vigore nel settore.

Ciò dimostra che l’interpretazione restrittiva della norma in esame era ben nota alla categoria degli avvocati.

Così come era noto l’orientamento della Commissione di garanzia che, con particolare riferimento alle azioni di protesta degli avvocati, non ha ammesso l’astensione senza preavviso per la carenza dell’organico della procura, o per lo stato di forte tensione tra alcuni avvocati e alcuni magistrati e anche in un caso di arresto dell’avvocato a seguito di intercettazione di una comunicazione telefonica con il cliente relativa alla posizione processuale di quest’ultimo, trattandosi di un provvedimento soggetto a riesame secondo gli ordinari mezzi di impugnazione (cfr. delibera Commissione n. 05/55 del 2 febbraio 2005; Tribunale S. Angelo dei Lombardi 21 marzo 2005 n. 130/05, che ha rigettato l’opposizione all’ordinanza ingiunzione conseguente alla delibera n. 03/57, affermando l’insindacabilità delle valutazioni di merito della Commissione di garanzia nella sua qualità di autorità indipendente).

Conseguentemente - ha concluso l’Autorità -, la situazione prospettata dal ricorrente, con riferimento alla violazione dei principi di cui agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione, per tutti i cittadini che si trovavano sotto la giurisdizione del sopprimendo Tribunale di Sala Consilina, - sia per la presunta illegittimità del percorso normativo utilizzato per operare il riordino degli uffici giudiziari, sia per la

asserita particolare difficoltà di accedere alla giustizia a causa della distanza dal capoluogo di provincia - non può considerarsi, quindi, idonea ad integrare la specifica causa di esonero disciplinata dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, potendo le asserite illegittimità essere fatte valere attraverso gli ordinari rimedi di costituzionalità.

Ed a nulla rileva la minuziosa descrizione delle asserite buone ragioni che hanno animato la protesta degli avvocati di Sala Consilina.

Non spetta, infatti, alla Commissione di garanzia né al Giudice il compito di sindacare nel merito la condivisibilità o persino l'opportunità di questa o di altre rivendicazioni.

Diversamente, spetta all'Autorità di garanzia, nell'apposito procedimento di valutazione del comportamento previsto *ex lege*, e al Giudice adito, in sede di sindacato giurisdizionale, valutare le modalità attuative dell'astensione, rilevando, nella fattispecie, la mancata osservanza dell'obbligo di rispettare le regole del preavviso e della durata.

Orbene, il Tribunale di Roma, con la sentenza del 28 febbraio 2013, n. 3185, ha avuto modo di confermare gli orientamenti consolidati della Commissione di garanzia e della giurisprudenza in materia.

Così è stato, ad esempio, con riferimento alla nozione di "*difesa dell'ordine costituzionale*", laddove il Tribunale di Roma ha ritenuto che non basta per integrare l'esimente in esame la circostanza che lo sciopero sia stato proclamato per ragioni attinenti a violazioni costituzionali del diritto di uguaglianza e del diritto alla difesa dei cittadini. Ciò in quanto - afferma il Giudice - tali violazioni non attengono a pregiudizi per l'esistenza della Repubblica, dell'unità nazionale e della democrazia e, dunque, per i cardini dell'assetto costituzionale, come delineato dall'articolo 1 della Costituzione.

Così come non basta lamentare genericamente una grave lesione dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, in quanto, già sul piano ontologico, il pericolo di diniego di giustizia per i cittadini, la mancata partecipazione degli Enti Locali, dei Consigli Giudiziari e degli Ordini forensi alla redazione del progetto di revisione, la violazione della legge delega non coincidono con la prospettazione effettuata dal ricorrente.

Per integrare l'ipotesi dell'articolo 2, comma 7, citato e, quindi, per legittimare una proclamazione senza preavviso, il richiamo all'ordine costituzionale o all'incolumità ed alla sicurezza dei lavoratori deve essere inteso in senso tassativo e concreto, non potendo rientrare nella previsione della norma sopra richiamata generici interessi fondamentali della collettività.