

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

Deliberazione n. 21/137: Herambiente S.p.A., GEA Service S.r.l. (Impianto di smaltimento dei rifiuti di Modena) / SI Cobas (Segreteria territoriale di Modena) e R.S.A.. Nota della Commissione, in data 2 marzo 2021, con cui formula l'avviso che le prestazioni indispensabili individuate dall'art.8, lett.d), dell'Accordo nazionale (Trattamento dei rifiuti solidi urbani non pericolosi) debbano essere intese nel senso che ad essere garantite in caso di sciopero siano le operazioni di trattamento dei soli rifiuti indicati dalle lett. b) e c) dell'art.8 e richiede alle Parti nazionali che hanno sottoscritto l'Accordo del 1° marzo 2001 di esprimere le proprie valutazioni in merito. Nota di Utilitalia, in data 18 marzo 2021, con cui l'Associazione rileva che la lettera dell'Accordo estende la garanzia del trattamento anche ai rifiuti a qualsiasi titolo raccolti durante la giornata di sciopero; l'Organizzazione datoriale, pur nella consapevolezza che tale disciplina comprime fortemente il diritto di sciopero dei lavoratori impiegati negli impianti di trattamento dei rifiuti, rammenta che nei servizi a rete (acqua, gas, elettricità) sono previste analoghe limitazioni alla riduzione del servizio e che, in ogni caso, una eccessiva riduzione del servizio negli impianti di trattamento dei rifiuti avrebbe conseguenze dirette sul servizio di raccolta (rel. Razzolini) (Pos. 750/20)

(Seduta del 29 aprile 2021)

La Commissione, su proposta del Commissario delegato per il settore, adotta all'unanimità la seguente **delibera** di interpretazione:

LA COMMISSIONE

Con riferimento all'art. 8 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, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n.01/31 del 19 aprile 2001 e pubblicato sulla G.U. n. 184 del 9 agosto 2001, che individua le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero e, in particolare, alla lettera d) che considera prestazioni indispensabili il "Trasporto, svuotamento dei mezzi di raccolta e trattamento negli impianti, comprese le discariche, dei rifiuti derivanti dalle prestazioni indispensabili e da altri mezzi eventualmente in servizio, avuto riguardo al personale strettamente necessario alla loro effettuazione e alle caratteristiche tecniche dell'impianto con la salvaguardia della erogazione di energia elettrica e/o termica nei servizi a rete";

PREMESSO CHE

nell'ambito di una vertenza attivata dall'Organizzazione sindacale S.I. COBAS con la Gea Service S.r.l., azienda affidataria delle operazioni di cernita e selezione meccanico/manuale e movimentazione meccanica di rifiuti nell'impianto di trattamento di

rifiuti di Modena – Via Caruso, 150 – gestito da Herambiente S.p.A., emergeva il disaccordo delle parti circa l'individuazione del contingente di lavoratori da destinare all'espletamento delle prestazioni indispensabili in caso di sciopero;

la Hera S.p.A e la Herambiente S.p.A., con nota congiunta in data 28 gennaio 2021, su richiesta della Commissione, precisavano che in ragione della diminuita capacità di stoccaggio post-incendio (evento risalente 3 marzo 2019), l'impianto di Modena necessita, per ragioni di carattere ambientale e di sicurezza, di un funzionamento pressoché continuo, da garantire anche in caso di sciopero;

la Commissione, in data 2 marzo 2021, sulla scorta di quanto rappresentato dalle aziende, richiedeva alle parti nazionali sottoscrittrici dell'Accordo del 1° marzo 2001 di esprimere il proprio avviso sul tema, osservando che:

- 1) la Commissione e l'Autorità giurisdizionale hanno riconosciuto, nel tempo, che soltanto in alcuni casi eccezionali la quota del personale da esonerare in caso di sciopero possa essere tale da garantire il 100% della prestazione; 2) i parametri individuati dalla legge, volti a garantire il contemperamento e la salvaguardia del nucleo essenziale sia del diritto di sciopero sia degli altri diritti costituzionali della persona -art.13, co.1, lett.a), della legge n.146/90 s.m.i.- devono, in via di principio, trovare sempre applicazione;
- 3) la Commissione, con Delibera n. 01/31 del 19 aprile 2001, nel valutare idoneo l'Accordo di regolamentazione del 1° marzo 2001, al punto 9 dei considerato, ha precisato che i limiti di cui all'art.13, co.1, lett. a) della legge n.146/90 debbono restare fermi anche nel caso in cui, in sede locale, si sottoscrivano accordi di maggior favore per l'utenza (cioè che comportino prestazioni aggiuntive da assicurare in caso di sciopero);

Utilitalia, in data 18 marzo 2021, controdeduceva a quanto osservato dalla Commissione e, richiamando l'Accordo nazionale, formulava le proprie considerazioni:

- 1) l'art. 8 dell'Accordo nazionale individua le prestazioni indispensabili e, in particolare, la lett. d), considera prestazione indispensabile il “trasporto, svuotamento dei mezzi di raccolta e trattamento negli impianti, comprese le discariche, dei rifiuti derivanti dalle prestazioni indispensabili e da altri mezzi eventualmente in servizio” ragion per cui deve riconoscersi che, laddove il servizio di raccolta e il servizio di trattamento / smaltimento dei rifiuti sono esercitati da diversi operatori, in caso di sciopero di questi ultimi, la prestazione indispensabile consiste nel trattamento dell'intero quantitativo di rifiuti raccolto;
- 2) l'art. 5 dell'Accordo nazionale – “non è consentito lo sciopero ..per singoli segmenti dell'intero ciclo del servizio...” –, rende manifesta la volontà di evitare che la proclamazione di sciopero in un segmento del ciclo, riferita, ad esempio, solo ad un gruppo di lavoratori addetti ad un impianto di trattamento/smaltimento rifiuti, possa condizionare il normale svolgimento del servizio di raccolta nei comuni serviti dall'impianto stesso;
- 3) la forte compressione del diritto di sciopero di alcuni lavoratori che ne discende, si riscontra anche con riferimento ad altre categorie di lavoratori dei servizi pubblici essenziali (basti pensare ai reperibili e turnisti dei servizi energetici ed idrici) e d'altronde è manifesta la gravità dell'impatto che un'ipotetica limitazione del trattamento in impianto dei rifiuti conferiti, a fronte del regolare svolgimento della raccolta degli stessi, comporterebbe sulla raccolta stessa e sull'utenza dei comuni interessati, arrecando di fatto un vulnus al servizio equivalente a quello derivante da un'azione di sciopero, ma in assenza della garanzie legate alla proclamazione di sciopero;

allo stato, nessuna ulteriore valutazione è pervenuta alla scrivente;

CONSIDERATO CHE

l'art. 13, co.1, lett. b), della legge n.146/90 e successive modificazioni, stabilisce che la Commissione, su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa, esprime il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei contenuti degli accordi o codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'art. 2;

l'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31 del 19 aprile 2001 e pubblicato sulla G.U. n. 184 del 9 agosto 2001, regola l'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività;

la Commissione, con verbale n. 716 del 22.03.2007, ha precisato che, ai fini della individuazione della disciplina applicabile in caso di sciopero, deve farsi riferimento non al contratto collettivo di lavoro applicato ai dipendenti quanto piuttosto al contenuto oggettivo dell'attività svolta in relazione al soddisfacimento degli interessi costituzionalmente tutelati;

l'art. 8 dell'Accordo nazionale individua le prestazioni indispensabili, tra cui:

- alla lettera b), la raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani ed assimilati pertinenti a utenze scolastiche, mense pubbliche e private di enti assistenziali, ospedali, case di cura, comunità terapeutiche (compreso lo spazzamento di aree interne), ospizi, centri di accoglienza, orfanotrofi, stazioni ferroviarie, marittime, aeroportuali, caserme, carceri;
- alla lettera c), la pulizia (spazzamento, raccolta dei rifiuti e lavaggio) dei mercati, delle aree di sosta attrezzate, delle aree di grande interesse turistico museale in misura non superiore al 20% delle aree dei centri storici così come individuate dai piani regolatori dei Comuni;
- alla lettera d), il trasporto, svuotamento dei mezzi di raccolta e trattamento negli impianti, comprese le discariche, dei rifiuti derivanti dalle prestazioni indispensabili e da altri mezzi eventualmente in servizio, avuto riguardo al personale strettamente necessario alla loro effettuazione e alle caratteristiche tecniche dell'impianto, con la salvaguardia della erogazione di energia elettrica e/o termica dei servizi a rete;

l'art. 9 dell'Accordo nazionale stabilisce i criteri per l'individuazione dei lavoratori da inserire nel piano dei servizi delle prestazioni indispensabili informandolo al principio che le prestazioni indispensabili siano garantite attraverso il personale strettamente necessario alla loro completa effettuazione;

al punto 9 del considerato della deliberazione n. 01/31 del 19 aprile 2001 di valutazione dell'idoneità dell'Accordo del 1° marzo 2001, pubblicata sulla G.U. n. 184 del 9 agosto 2001, è precisato che i limiti di cui all'art.13, co.1, lett. a) della legge n.146/90 debbono restare fermi anche nel caso in cui, in sede locale, si sottoscrivano accordi di maggior favore per l'utenza (cioè che comportino prestazioni aggiuntive da assicurare in caso di sciopero);

l'art. 13, co.1, lett. a), ultimo periodo, della legge n.146 del 1990, stabilisce che le prestazioni indispensabili, salvo casi particolari, devono essere contenute in misura non

eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo dello sciopero, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza, tenendo, altresì, conto dell'utilizzabilità di servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti;

la Commissione, con delibera n. 09/517 del 19 ottobre 2009, ha espresso l'avviso che la comandata di tutto il personale dipendente non consente un adeguato contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero costituzionalmente garantito con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati se sproporzionata rispetto alle effettive esigenze di funzionamento del servizio;

RITENUTO CHE

il servizio di igiene ambientale, nel corso degli anni, ha subito profondi mutamenti che hanno investito le modalità tecniche e organizzative attraverso cui viene svolto il servizio rispetto allo scenario esistente al momento in cui fu adottato e valutato idoneo l'Accordo nazionale;

in particolare, si è registrato il sempre più frequente utilizzo dello strumento dell'appalto e del subappalto per affidare alcuni segmenti del servizio a imprese che applicano ai lavoratori CCNL (quali il Multiservizi) caratterizzati da ambiti di applicazione trasversali e parzialmente sovrapponibili ai contratti di settore (CCNL Utilitalia e CCNL FISE Assoambiente) ma che consentono considerevoli risparmi in termini retributivi, con conseguenze talvolta drammatiche sui lavoratori che sono all'origine dell'elevata conflittualità del settore;

la frammentazione del ciclo integrato dei rifiuti tra una molteplicità di operatori in un medesimo contesto territoriale rende non compatibile con lo spirito e la ratio dell'Accordo e della Legge n. 146/1990 e s.m.i. un'interpretazione letterale dell'art. 5 dell'Accordo nazionale nel senso suggerito da Utilitalia: interpretazione la cui ricaduta applicativa sarebbe quella, inaccettabile, di impedire l'esercizio del diritto di sciopero nelle aziende la cui attività rappresenta un segmento dell'intero ciclo integrato del servizio;

la disposizione va piuttosto intesa nel senso che il servizio dell'igiene ambientale, pur frammentato tra diversi soggetti, è suscettibile di una considerazione unitaria a determinati fini, dal che discende l'applicazione dell'Accordo nazionale di settore a tutte quelle aziende che, in un determinato contesto territoriale e indipendentemente dal CCNL applicato, concorrono all'erogazione del servizio e, in particolare, per quanto di interesse, l'applicazione uniforme della regola dell'intervallo;

peraltro, l'obiettivo del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la garanzia del godimento dei diritti della persona è raggiunto, secondo quanto stabilito dall'art. 8 dell'Accordo, dall'applicazione combinata, per quanto attiene la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, delle prestazioni indispensabili di cui alle lettere b) (raccolta e trasporto dei rifiuti pertinenti a utenze sensibili), c) (pulizia, spazzamento stradale e lavaggio di aree sensibili) e d) (trasporto, svuotamento dei mezzi e trattamento negli

impianti dei rifiuti derivanti dalle operazioni indicate dalle lettere b e c), ragion per cui non vi sono ragioni di natura tecnica o igienica che possano far ritenere quale prestazione indispensabile il trasporto, lo svuotamento dei mezzi di raccolta e il trattamento negli impianti dei rifiuti eccedenti le prestazioni indispensabili;

allorquando la lett. d) dell'art. 8 dell'Accordo fa riferimento, oltre ai rifiuti derivanti dalle prestazioni indispensabili, a quelli contenuti da "altri mezzi eventualmente in servizio", tale locuzione deve essere intesa nel senso che, in caso di sciopero, il servizio minimo da garantire debba essere esteso a quei mezzi che, per ragioni tecniche, contengono in modo indistinguibile anche rifiuti non riconducibili alle prestazioni indispensabili o che, incidentalmente, si trovino ad operare nella giornata di sciopero, senza che da ciò possa in alcun modo dedursi la possibilità di superare il limite generale posto dalla legge e ribadito dalla Commissione nella delibera di idoneità dell'Accordo, del 50 per cento della prestazione e di un terzo della forza lavoro esonerata dallo sciopero;

di conseguenza, in caso di sciopero, il servizio di raccolta dei rifiuti dovrà essere ridotto della misura necessaria a garantire il trattamento in sicurezza dei rifiuti conferiti nell'impianto e, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, co. 6, della legge n.146/90 s.m.i., sarà onere del gestore dell'impianto di trattamento dei rifiuti comunicare tempestivamente agli utenti (i soggetti che conferiscono rifiuti) i quantitativi massimi di rifiuti ammessi durante lo sciopero, come, peraltro, avviene quando gli impianti sono sottoposti a lavori di manutenzione straordinaria o si verificano incidenti che ne riducono l'operatività;

in considerazione della particolare rilevanza della questione, tenuto conto dei comportamenti posti in essere dalle aziende in indirizzo nonché delle valutazioni formulate dall'Associazione datoriale Utilitalia con la richiamata nota del 18 marzo 2021, emerge la necessità di un intervento chiarificatore da parte della Commissione in relazione tanto all'interpretazione quanto all'applicazione della disciplina di regolazione in tema di prestazioni indispensabili nel settore dell'igiene ambientale;

DELIBERA

ai sensi di quanto stabilito dall'art.13, co.1, lett. b), della legge n.146/90 e successive modificazioni, che l'art. 8, lett. d), dell'Accordo nazionale 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 e pubblicato sulla G.U. n. 184 del 9 agosto 2001, deve essere interpretato in modo tale che, in caso di sciopero, il trasporto, lo svuotamento dei mezzi di raccolta e il trattamento negli impianti si riferisca ai soli rifiuti di cui alle lettere b), e c) dello stesso articolo, oltre a quelli eventualmente trasportati in modo promiscuo o da mezzi che, incidentalmente, si trovino ad operare nella giornata di sciopero, fermo restando il rispetto del limite generale posto dalla legge del 50 per cento della prestazione e di un terzo della forza lavoro esonerata dallo sciopero;

RAMMENTA, INOLTRE,

che è onere dell'azienda che gestisce l'impianto ove si effettua il trattamento dei rifiuti comunicare tempestivamente agli utenti (soggetti che conferiscono i rifiuti) i quantitativi massimi di rifiuti che è possibile conferire durante lo sciopero, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, co. 6, della legge n.146/90 e successive modificazioni;

INVITA

il Ministro dell'interno a diramare la presente delibera di interpretazione agli Uffici del Governo che, ai sensi di quanto stabilito dall'art.9, lett.A), del più volte citato Accordo nazionale del 1°marzo 2001, in caso di rilevante dissenso tra le parti, sono chiamati a decidere il piano delle prestazioni indispensabili;

DISPONE

la notifica della presente delibera alle Associazioni datoriali Utilitalia, Fise-Assoambiente, Cisambiente, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali FP CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI e FIADEL, a Hera S.p.A., Herambiente S.p.A., Gea Service S.r.l., alla Sede provinciale di Modena dell'Organizzazione sindacale S.I. COBAS, la comunicazione al Prefetto di Modena nonché al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'interno.