I Quaderni della Commissione

n. 2/2013

In questo numero

In evidenza: Interviste a Luigi Angeletti, Segretario Generale della Uil e a Michel Martone, Viceministro del Lavoro nel Governo Monti

Speciale: Premio Gino Giugni

Approfondimenti: Le forme del conflitto collettivo nell'igiene ambientale
L'evoluzione del trasporto pubblico locale tra tagli e liberalizzazioni

Documenti: La Regolamentazione provvisoria nel servizio di rimorchio portuale
L'Accordo sindacale sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico
Il Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013

Massimario: a cura di Giovanni Pino

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

I Quaderni della Commissione

n. 2/2013

CGS Commissione di Garanzia Sciopero

I Quaderni della Commissione

Commissione di Garanzia Sciopero

Sommario

Editoriale
del Presidente *Roberto Alesse* ..... Pag. 3
In questo numero di *Iolanda Piccinini* ..... " 6
In Evidenza a cura di *Paolo Romano*
Intervista a Luigi Angeletti ..... " 11
Intervista a Michel Martone ..... " 18
Speciale Premio Giugni a cura di *Daniele Michelli*
22 gennaio 2013: 1° Premio Gino Giugni ..... " 24
Intervento di *Gianfranco Fini* ..... " 26
Intervento di *Roberto Alesse* ..... " 29
Intervento di *Tiziano Treu* ..... " 32
Le forme anomale di sciopero di *Vincenzo Cangemi* ..... " 36
Approfondimenti
Le forme del conflitto collettivo (nell'igiene ambientale)
di *Iolanda Piccinini* ..... " 39
Evoluzione del trasporto pubblico locale tra tagli e liberalizzazioni.
La sofferta trattativa per il rinnovo del contratto collettivo
di *Alessandro Forlani* ..... " 50
Welfare, Warfare, Bankfare di *Nino Galloni* ..... " 55
E adesso il consumatore condiziona la produzione
di *Rosario Trefiletti* ..... " 59
Documenti
La Regolamentazione provvisoria nel servizio di rimorchio
portuale di *Caterina Valeria Sgrò* ..... " 61
Le nuove regole sull'esercizio del diritto di sciopero
nel settore elettrico di *Ivana Sechi* ..... " 73
Regolamentazione del diritto di sciopero per il settore elettrico -
Accordo del 18 febbraio 2013 di *Vittoria Chianese* ..... " 76
Il Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013
di *Caterina Valeria Sgrò* ..... " 103

n. 2/2013

I Quaderni della Commissione

Osservatorio di giurisprudenza
a cura di *Caterina Valeria Sgrò* e *Silvia Lucrezio Monticelli* ..... Pag. 108

Focus sull'attività parlamentare di *Dario Andreutto* ..... " 123

Il Massimario
a cura di *Giovanni Pino* ..... " 127

Attualità
Statistiche a cura di *Antonio Petagna* e *Antonio Vaudo* ..... " 133

Leggendo "Il Nuovo Conflitto Collettivo"
di *Mariella Magnani* ..... " 135

"Flessibilmente giovani" di *Marco Diana* ..... " 138

"Per il lavoro. Europei, riformisti, non liberisti"
di *Ivana Sechi* ..... " 140

I Quaderni della Commissione
Periodico Semestrale - *Aut. Tribunale di Roma n. 289 del 19 ottobre 2012*

Direttore Responsabile:
Daniele Michelli

Direttore Scientifico:
Iolanda Piccinini

Coordinatore Editoriale:
Giovanni Pino

Capo Redattore:
Paolo Romano

Redazione:
Francesco Adinolfi,
Dario Andreutto,
Marco Diana, Antonio Fusco,
Silvia Lucrezio Monticelli,
Silvia Mancini, Paolo Montuori,
Fabio Paolucci, Antonio Petagna,
Ivana Sechi, Caterina Valeria Sgrò,
Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo

Componenti della Commissione di garanzia

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

Hanno collaborato:
Vincenzo Cangemi,
Vittoria Chianese, Paola Ferrari,
Nino Galloni, Mariella Magnani,
Rosario Trefiletti

Progetto Grafico,
Impaginazione e Stampa:
STILGRAFICA s.r.l.
Via Ignazio Pettinengo 31/33
00159 Roma
Tel. 06 43588200 - Fax 06 4385693

Chiuso in tipografia il 24 giugno 2013

Direzione e Redazione:
Piazza del Gesù, 46 - 00186 Roma - Tel. 0694539600 - Fax 0694539680 - www.cgsse.it

In copertina: *Sede della Commissione di garanzia. Palazzo Cenci - Bolognetti (Foto D.M.©)*

n. 2/2013

I Quaderni della Commissione

Editoriale

di Roberto Alesse
Presidente dell'Autorità di garanzia per gli scioperi

Sono passati sei mesi dalla pubblicazione del primo numero della Rivista "I Quaderni della Commissione". Mesi difficili per il Paese, segnati dalla ricerca di un assetto politico-istituzionale stabile e capace di coagulare tutte le energie migliori nella lotta contro la crisi economica, i cui effetti drammatici non accennano ancora a diminuire.

In particolare, stiamo attraversando una fase della vita nazionale in cui gli andamenti ciclici si sovrappongono a gravi debolezze strutturali, con il rischio di ripercussioni sul piano della coesione sociale.

Sul versante delle competenze dell'Autorità di garanzia, si deve constatare che la recrudescenza del conflitto collettivo di lavoro è dovuta soprattutto agli effetti delle restrizioni imposte dal sistema di finanza pubblica, che stanno fortemente limitando la possibilità di "tenuta" e di crescita dell'occupazione anche nel settore dei servizi.

Al riguardo, impressiona il fatto che, nell'ultimo anno, sia esploso il fenomeno degli scioperi improvvisi, effettuati al di fuori delle regole stabilite dalla legge 146 del 1990.

L'Autorità, specie nei settori altamente sensibili per gli interessi del Paese (trasporti e raccolta rifiuti), si è trovata spesso a giudicare, a posteriori, in merito ad astensioni selvagge dal lavoro, che hanno colpito duramente i diritti dei cittadini utenti. Di fronte, tuttavia, a casi di mancato pagamento degli stipendi, per diversi mesi di seguito, da parte delle aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali, sostanzialmente prossime al fallimento, si interviene applicando, in favore dei lavoratori, il principio civilistico dell'eccezione di inadempimento contrattuale.

Tale fenomeno, sempre più diffuso, obbliga ad individuare nuove soluzioni, affinché l'esercizio del diritto di sciopero possa più efficacemente contemperarsi con i diritti dei cittadini ad usufruire dei servizi pubblici.

I Quaderni della Commissione

Forse, è arrivato il tempo di accertare, in modo ancora più severo e puntuale, la responsabilità di tutte le amministrazioni (comprese quelle appaltanti) e le imprese che erogano i servizi, nel caso in cui queste pongano in essere comportamenti illegittimi che, di fatto, determinano o aggravano i conflitti in corso.

Si tratta di un sentiero, per certi versi nuovo, il cui fondamento giuridico risiede nell'articolo 13, lettera h), della legge 146, che rappresenta un grande strumento di intervento, non solo in chiave sanzionatoria.

Ciò detto, sarebbe, però, sbagliato limitarsi a dipingere, unicamente a tinte fosche, il sistema Paese. Molti sono i fatti recenti che occorre salutare con favore. Penso, in primo luogo, all'Accordo raggiunto, lo scorso 31 maggio, tra i tre maggiori Sindacati italiani e la Confindustria in tema di rappresentanza e rappresentatività sindacale; penso anche all'impegno del Governo finalizzato ad ottenere una discussione, in ambito europeo, sulle misure da adottare per fronteggiare l'angosciante questione della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, che ha superato i livelli di guardia e che, inevitabilmente, non può che condurre ad un inasprimento della tensione sociale.

Si tratta di segnali oggettivamente positivi, che devono essere colti e valorizzati tanto dalle Istituzioni quanto dalle parti sociali.

Noi faremo la nostra parte, vigilando affinché il conflitto nel settore dei servizi pubblici sia sempre più rispettoso dei diritti degli utenti e cercheremo di stimolare, come la legge ci impone di fare, il dialogo tra le parti, ogni volta che sarà possibile individuare dei margini sufficienti per la ripresa delle trattative.

Sono convinto, poi, che il rafforzamento del sistema delle relazioni industriali passi anche attraverso la libera e propositiva circolazione delle idee da promuovere con iniziative, come quella della nostra Rivista, aperta ai contributi dei protagonisti del mondo del lavoro.

Ed è per questo che sono lieto di ospitare, in questo numero, l'intervista al Segretario Generale della Uil, Luigi Angeletti, che ha accolto volentieri il nostro invito ad esprimere il suo punto di vista.

I Quaderni della Commissione

Così come spero che i lettori possano trovare interessante la lunga intervista al Professor Michel Martone, già Viceministro al Lavoro, che ha tracciato un bilancio della sua esperienza di Governo, individuando possibili ricette economiche, per agevolare l'uscita dalla crisi.

La Professoressa Iolanda Piccinini, componente dell'Autorità e Direttore scientifico dei Quaderni, spiegherà in dettaglio, nella sua introduzione, il senso e i contenuti di questo secondo numero.

A voi tutti, dunque, non rimane che augurare buona lettura!

Roberto Alesse

È nato a Roma il 4 novembre 1964. Si è laureato in Giurisprudenza e Scienze Politiche con il massimo dei voti. Già funzionario amministrativo e dirigente della pubblica amministrazione è, attualmente, Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Autore di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto costituzionale, ha insegnato presso varie Università.
Nel corso della XIV legislatura, ha ricoperto gli incarichi istituzionali di Consigliere giuridico del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro degli Affari Esteri.
Nel corso della XVI legislatura, è stato Consigliere per le questioni politico-istituzionali del Presidente della Camera dei deputati.
Ha presieduto collegi arbitrali in materia di appalti di opere pubbliche ed è stato docente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale.
È Grande Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

I Quaderni della Commissione

In questo numero

di Iolanda Piccinini

È sufficiente leggere il sommario di questo secondo numero dei Quaderni per constatare, da un lato, quali siano stati i risultati e i campi principali dell'attività della Commissione negli ultimi sei mesi, dall'altro, quali siano i grandi temi, in materia di lavoro e relazioni industriali, del dibattito politico-istituzionale e negoziale più recente.

E proprio partendo da queste generali prospettive, il Quaderno pubblica, nelle prime pagine, due interviste, quella a Luigi Angeletti, segretario generale della UIL, e quella a Michel Martone, viceministro del lavoro nel Governo Monti. Grazie ai loro punti di osservazione privilegiati e alle competenze ed esperienze dagli stessi maturate, possiamo leggere le loro acute riflessioni sul ruolo del sindacato, sulla posizione dei lavoratori, sul conflitto collettivo e proposte concrete per cercare di uscire dall'attuale crisi economico-sociale e diminuire il costo del lavoro, per favorire la crescita e ridurre la disoccupazione.

Segnalo, poi, che in questo numero è pubblicato il ricordo dell'impegno politico-istituzionale e del contributo scientifico di Gino Giugni, maestro di diritto del lavoro e grande riformatore, attraverso gli interventi di Fini, Alesse e Treu svolti nell'ambito della cerimonia di consegna del primo "Premio Gino Giugni" per la migliore tesi di laurea in materia di conflitto collettivo e relazioni industriali, premio promosso dalla Commissione.

Venendo ora agli scritti riguardanti più direttamente lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con riferimento anche al ruolo della Commissione di garanzia, ricordo la mia relazione sulle forme del conflitto collettivo nell'igiene ambientale, in cui - dopo aver sottolineato l'emblematicità, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, degli scioperi in questo settore - tratto i dati e le questioni più significativi: dalla disciplina nego-

ziale esistente all'andamento della conflittualità, dalla localizzazione e dalle modalità di attuazione delle astensioni ai soggetti coinvolti (lavoratori, sindacati, datori di lavoro, utenti), dalle cause di insorgenza del conflitto agli interventi della Commissione. Alla luce della situazione del settore, lo scritto espone alcune riflessioni conclusive sulla debolezza del sindacato nel settore in esame, caratterizzato da una sempre più esasperata conflittualità spesso attuata con forme spontanee o selvagge, sui cambiamenti nel mondo del lavoro e nello stesso diritto di sciopero, sulla delicata funzione dell'Autorità di garanzia tra interessi collettivi e interessi generali, sulle possibili prospettive di futuro intervento, anche in un'ottica applicativa dell'articolo 13, lettera h), della legge n. 146 del 1990.

Altro settore estremamente delicato è quello del trasporto pubblico locale, al quale è dedicato lo scritto di Forlani sulla sofferta trattativa per il rinnovo del contratto collettivo nazionale: dopo aver ricordato caratteristiche, dimensioni e criticità del settore, nonché il contesto legislativo di liberalizzazione e gli assetti locali, il contributo ripercorre le tappe principali della sofferta vertenza per il rinnovo contrattuale, per ora approdata alla definizione di un'intesa del 26 aprile 2013 (di cui riferisce anche Martone nella sua intervista).

Ed ancora, in questo numero il lettore troverà alcune considerazioni su risorse finanziarie e Welfare e sui diritti del consumatore-utente.

Nella Rivista, poi, si commentano le due ultime importanti discipline intervenute e, cioè, la regolamentazione provvisoria per il servizio di rimorchio portuale (approvata dalla Commissione nel maggio 2013, a seguito di due decisive sentenze della Cassazione del 2011, sull'applicabilità della L. n. 146 a tale servizio, in quanto funzionale alla sicurezza della navigazione e dell'approdo, e all'esito di una lunga trattativa con le parti sociali non sfociata in una soluzione negoziata, a causa della difficoltà di giungere ad una soluzione concordata in materia di prestazioni indispensabili) e il nuovo accordo nazionale per il settore elettrico (sottoscritto, dopo 22 anni dai primi accordi, nel febbraio 2013 e valutato

idoneo dalla Commissione nello scorso mese di aprile) che, da un lato, appare più adeguato all'attuale contesto normativo, di liberalizzazione del settore elettrico, e alle modifiche intervenute negli assetti industriali e di mercato, dall'altro, rappresentando una segnale della volontà e capacità delle parti sociali di riappropriarsi del proprio spazio negoziale, tiene conto di alcune difficoltà emerse e contiene importanti novità (ad esempio, in tema di sciopero virtuale, di garanzia della continuità del servizio, di previsione di un termine di preavviso massimo e di una inedita modalità di informazione al pubblico sulle cause dell'astensione).

Inoltre, pubblichiamo, rinviando al prossimo numero un approfondito commento, il fondamentale (e già definito "storico") Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, sottoscritto da Confindustria e CGIL, CISL e UIL, in materia di rappresentanza sindacale e titolarità ed efficacia dei contrattazione. Non essendo questa la sede per un'analisi complessiva e sistematica delle sue disposizioni - che vogliono mettere fine alla difficile stagione degli accordi separati e garantire l'esigibilità del contratto - per quanto qui interessa, si segnalano gli effetti sul conflitto di alcune previsioni contenute nell'intesa, che, tra l'altro, contiene un impegno a definire procedure di raffreddamento (certamente ispirate al modello e allo spirito della L. n. 146 del 1990).

La Rivista, infine, pubblica documentazione statistica, l'osservatorio di giurisprudenza, con - finora inedite - pronunzie di merito di vari Fori italiani, in materia di sciopero, in particolare sulle questioni della competenza territoriale per il ricorso avverso le delibere sanzionatorie, nonché sulla nozione di servizio strumentale e di insussistenza dell'obbligo del lavoratore di preavvertire il datore di lavoro dell'adesione ad uno sciopero. Seguono il focus sull'attività parlamentare, il massimario delle delibere della Commissione, la recensione della monografia di Corazza sul "*Il nuovo conflitto collettivo*", quella del libro di Bertolini su "*Flessibilmente giovani*" e quella del libro di Damiano "*Per il lavoro. Europei, riformisti, non liberisti*".

I Quaderni della Commissione

Anche questo numero dei Quaderni, dunque, informa e contribuisce al dibattito sui grandi temi del lavoro e del conflitto collettivo, dando voce ai suoi protagonisti: dalla dottrina alla politica, dai sindacati alle imprese, dalla magistratura al legislatore e alla Commissione di garanzia.

Spero, in conclusione, che, anche con il contributo di tutti questi attori, si possa presto, seppur con fatica, uscire dall'attuale crisi economica-sociale, attraverso il *"riconoscimento comune di alcuni valori fondamentali"* (Mengoni), riscoprendo e salvaguardando gli autentici valori del lavoro, della libertà, della democrazia, in quanto credo che *"bisogna trovare il proprio sogno perché la strada diventi facile"* (Hesse).

Buona lettura!

Iolanda Piccinini

Nata a Roma il 15 dicembre 1964.
Laureata con lode in Giurisprudenza, presso l'Università Sapienza di Roma, nel gennaio 1989, discutendo una tesi in Diritto del lavoro, per la quale le sono conferiti il premio Barassi e il premio Chiantera per la migliore tesi di laurea dell'anno in Italia nella materia.

Nel 1991 inizia la sua attività di docenza universitaria, nell'ambito di tutte le aree del Diritto del lavoro, in diverse sedi, facoltà, corsi di laurea, Master e Scuole di specializzazione a Teramo, Roma, Macerata, Jesi, Cagliari, Palermo.

Dopo essersi specializzata, con lode e borsa di studio triennale, in Diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale, è stata ricercatore universitario alla Sapienza di Roma e poi professore associato.

I Quaderni della Commissione

Dal 2002 è professore ordinario di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA di Roma ed è Presidente dell'omonimo corso di laurea magistrale. È altresì docente e membro del Consiglio direttivo della Scuola di specializzazione per le professioni legali del medesimo Ateneo.

Da molti anni riceve incarichi di docenza dalla Scuola Superione della Pubblica Amministrazione, dalla Scuola Superiore di Economia e Finanze, dall'ASAP, dal Ministero del Lavoro, nonché da organizzazioni sindacali e da altri soggetti pubblici e privati su temi di Diritto del lavoro, di Diritto della previdenza sociale, di Diritto del pubblico impiego, di Diritto processuale del lavoro.

Nel 2005 ha ricoperto l'incarico di esperta per la rete nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di parità; nel 2006 è stata nominata componente del Servizio per la valutazione e il controllo strategico dell'INEA; nel 2008 fa parte della Commissione di studio in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti, istituita dal Ministro Brunetta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dal 2009 è membro della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

È avvocato cassazionista in Roma, con studio specializzato in controversie di lavoro pubblico e privato.

Ha pubblicato decine di scritti, tra articoli, saggi, note a sentenza, rassegne, voci enciclopediche, opere monografiche e istituzionali su temi di diritto sostanziale e processuale del lavoro, diritto sindacale, diritto della previdenza sociale, diritto del pubblico impiego.

"La crescita? Partiamo dai tagli alla politica e dalla riduzione delle tasse su lavoro e pensioni"

INTERVISTA A LUIGI ANGELETTI, SEGRETARIO GENERALE DELLA UIL

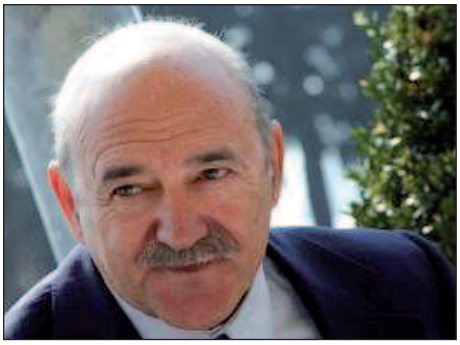
di Paolo Romano

Difficile sbrogliare la storia della UIL da quella di Luigi Angeletti. Sarà conseguenza del fatto che il Segretario è nato appena dieci mesi prima del suo Sindacato o che da 40 anni ne è dirigente (su 63 dalla sua fondazione). Certo è che tredici anni appena compiuti alla guida indiscussa - e condivisa - dell'Unione Italiana del Lavoro lo portano ad ammettere di fare fatica a vedersi altrove.

Oggi, negli anni più turbolenti della crisi economica e sociale che ha investito l'Italia e l'Europa, Angeletti è la voce critica e dialogante dei lavoratori, non risparmiando analisi taglienti sui numeri del disagio. Una bonomia caratteriale, la sua, che sarebbe però un errore confondere con una qualunque forma di accondiscendenza: ha chiesto tagli ai costi della politica (a partire dall'abolizione delle Province) e di abbattere le tasse su lavoro e pensioni per rilanciare l'economia, perché la mancata crescita è, soprattutto, colpa di politiche fiscali di lungo periodo sbagliate.

Segretario, partiamo dal fatto che mentre la politica litiga e si divide, il Sindacato ritrova un linguaggio comune

La politica in questo periodo, è ripiegata su sé stessa nel difficile tentativo di riformarsi…



Qualche idea sulle cause?

Il crollo delle ideologie, che hanno retto per decenni il sistema politico, ha generato un vuoto colmato solo dalla lotta fondata su personalismi. Su queste basi è arduo costruire un nuovo modello di rappresentanza politica che possa avere lungo respiro e, soprattutto, che sia in grado di tenere conto delle aspettative concrete dei cittadini.

Intanto i Sindacati, con l'accordo del 31 maggio sulla rappresentatività e, prima, l'intesa sulla detassazione del lavoro, sembrano offrire tutt'altro modello e metodo

Il Sindacato che, per natura e funzione, deve confrontarsi quotidianamente con i lavoratori, ha preso atto della necessità di individuare risposte vere alla crisi economica che attanaglia, in particolare, il nostro Paese. Dopo molti anni di differenziazioni all'interno del fronte sindacale, si è approdati a posizioni analoghe, in particolare rispetto ai temi delle politiche fiscali. Ora, tutt'e tre le grandi Confederazioni ritengono che per frenare l'emorragia occupazionale e per provare a rilanciare il Paese sia necessario ridurre le tasse sul lavoro e - aggiungo - anche i costi della politica. L'unità d'azione è tornata così, naturalmente, in auge. Il recente accordo sulla rappresentanza è l'ennesima testimonianza della volontà di ricostruire percorsi unitari.

E pensare che qualcuno, di recente, ha chiesto l'abolizione dei sindacati, dopo quella dei partiti

Rispondo con una battuta: trasferiamo la proprietà dalle imprese ai lavoratori e il sindacato diventerà inutile, noi non opporremo resistenza. Ma la verità è che fino a quando esisteranno gli imprenditori che, legittimamente, vorranno e dovranno perseguire i loro interessi, ci sarà bisogno di un Sindacato che tuteli gli interessi della controparte più debole del rapporto di lavoro. Poi, si può discutere del modello che si ritiene più efficace al raggiungimento dell'obiettivo, ma questo è un altro ragionamento.

Vi siete presi anche della "casta"

Io credo che il Sindacato non possa essere considerato una casta perché non è un "potere" bensì un "contropotere". Il Sindacato propone, sollecita e denuncia ed è un'autorità contrattuale e salariale che esercita questa funzione di natura costituzionale in relazione alle proprie controparti. Per l'insieme di queste ragioni, forse, siamo d'inciampo per le ve-

LAVORO ITALI
sindacalista indipendente
IL CONVEGNO DELLE CAMERE SINDACALI E DELLE ORGANIZZAZIONI INDIPENDENTI
L'UNIONE ITALIANA DEL LAVORO
creata a Roma il 5 Marzo
invitati alla riunione costitutiva - L'adesione di Rigola e di Reina - Dibattito
sul metodo organizzativo - Il Comitato esecutivo composto da Bacci,
Sommovigo, Tiberi, Vanni, La Forgia, Oliva, Pini, Ramella
Sindacati - Importante discorso del sen. Carmagnola

re caste del nostro Paese e questo ci riserva qualche nemico e molti detrattori.

Restando in tema, lei ha sostenuto che una più incisiva riduzione dei costi della politica avrebbe non solo un effetto "mediatico", ma farebbe rientrare 10 miliardi nelle casse dello Stato. Quali tagli andrebbero fatti?

La Uil ha fatto uno studio analitico e dettagliato sui tagli ai costi della politica. Sono molti i capitoli di spesa che possono essere ridimensionati. Ad esempio, si possono ridurre i livelli decisionali - a partire da quello delle Province - che sono troppi e che rappresentano, di per sé, un costo per le lungaggini burocratiche che si generano e per un attivismo utile solo a giustificare l'esistenza di quelle Istituzioni.
Un altro esempio? L'accorpamento dei piccoli comuni e delle troppe società di servizi che operano sui territori. Le risorse così risparmiate andrebbero indirizzate verso la riduzione delle tasse sul lavoro.

Se ne occuperà il Parlamento; intanto, però, l'impressione è quella di un Paese bloccato: tre milioni di disoccupati. Per il 2013 l'Istat prevede un ulteriore aumento del tasso dell'11,9%. La disoccupazione giovanile quasi al 40%. Cosa frena la crescita?

Il crollo della domanda interna è una delle principali cause della disoccupazione. I lavoratori dipendenti e i pensionati hanno redditi quasi dimezzati da una pressione fiscale tra le più elevate al mondo. Non hanno, dunque, risorse per i consumi; la produzione di beni e servizi destinati al mercato interno crolla; le imprese chiudono; la disoccupazione aumenta. Questo circolo vizioso va spezzato cominciando ad agire proprio sulla riduzione delle tasse su lavoro e pensioni: così possiamo allentare questo freno a mano che blocca ogni speranza di crescita.

Quanto possono aiutare, a Suo giudizio, buone politiche economiche e fiscali nazionali per acquistare forza e credibilità in Europa?

Le buone politiche economiche e fiscali sono l'unico strumento a nostra disposizione per rilanciare il Paese e, conseguentemente, per recuperare

forza e credibilità a livello europeo. La politica nazionale deve decidere di fare questo passo: ho appena detto come.

Quindi lei non crede all'esistenza di un direttorio tedesco, che impone le scelte di politica economica?

La Germania è un Paese forte e il suo peso sulla politica europea è decisamente rilevante, ma non attribuirei a un fantomatico direttorio tedesco la responsabilità della nostra decrescita. Peraltro, negli ultimi mesi, la Bce ha ben operato per aumentare la liquidità anche se non ai livelli necessari. In realtà, la mancata crescita è imputabile, per buona parte, a ragioni interne ad alcune delle quali abbiamo accennato. Se poi si considera che il livello di competitività del nostro Paese è davvero basso e che il tasso di produttività è fermo da oltre un decennio, si capisce che l'attuazione di quelle buone politiche economiche e fiscali, di cui dicevo prima, diventa assolutamente necessaria se vogliamo sperare nella ripresa del Paese.

Si parla abbastanza poco dei lavoratori addetti ai servizi pubblici, che vivono una stagione di grande sofferenza. Dal trasporto pubblico locale, alla sanità, all'igiene ambientale assistiamo a forme anomale e spesso "selvagge" di protesta. Mancano le risorse e gli stipendi non vengono pagati. Come valuta questo fenomeno?

È vero. In molti settori del pubblico impiego e dei servizi pubblici assistiamo al blocco del rinnovo dei contratti oppure al mancato o ritardato pagamento degli stipendi. I lavoratori vivono condizioni di forte disagio con naturali conseguenze anche sulla qualità della loro prestazione lavorativa. È inevitabile che cresca e si diffonda uno stato d'animo di insofferenza. E così, anche se le proteste restano nell'alveo di manifestazioni civili e responsabili, le astensioni dal lavoro assumono forme più incisive che si ripercuotono sulla collettività. Certo, la frammentazione della rappresentanza sindacale, soprattutto nei servizi locali, rende più difficile la gestione della protesta.
Probabilmente, una più adeguata regolamentazione delle norme sulla rappresentatività consentirebbe di ridimensionare questo problema.
Resta il fatto che la tutela dei lavoratori e dei loro diritti contrattuali richiede, in alcune circostanze, il sostegno di forme di mobilitazione alle quali, al momento, non esiste alternativa.

I mancati pagamenti dipendono anche dalle responsabilità delle aziende pubbliche, circa settemila, che lavorano a prezzi spesso fuori mercato. La municipalizzazione dei servizi non sembra aver portato ai risultati sperati. Crede che si possa pensare a liberalizzare questi servizi, senza danneggiare i lavoratori?

È sicuramente necessario e utile un processo di liberalizzazione - e penso,

Luigi Angeletti a colloquio con Roberto Alesse.

ad esempio, ai vantaggi che ne sarebbero scaturiti nel settore della distribuzione dell'acqua - ma è anche una questione di maggiore efficienza del servizio pubblico. Ribadisco quanto già detto: le società di servizio pubblico locale sono troppe, con troppi consigli di amministrazione e troppe improduttive spese di funzionamento. È su questi aspetti che bisogna intervenire realizzando ridimensionamenti e accorpamenti. Le conseguenze per il personale sarebbero relative e comunque gestibili. E, in ogni caso, da una maggiore efficienza del sistema potrebbero trarre vantaggio anche gli stessi lavoratori.

Qualche tempo fa, Dario Di Vico sul Corriere della Sera ha affermato che lo sciopero è uno strumento vecchio. Un'idea ottocentesca da superare. Lei ha spesso promosso l'idea dello sciopero virtuale, come formula alternativa di protesta. Lo sostiene anche oggi?

Lo sciopero virtuale ha rappresentato una felice intuizione della UIL che, peraltro, lo ha anche attuato, in forma dimostrativa, nel trasporto aereo. Tuttavia, per essere efficace, deve essere regolamentato.
Bisogna stabilire cioè che, nel caso di proclamazione dello sciopero virtuale, gli addetti del settore continuino a lavorare pur non percependo il salario della giornata, ma il datore di lavoro deve versare il corrispettivo di più giornate lavorative. Il tutto potrebbe essere destinato ad un fondo riservato a progetti di beneficenza o di assistenza. In tal caso, la protesta non perderebbe la sua natura originaria né la sua efficacia, poiché costituirebbe un costo vero per il "padrone", senza però ripercuotersi sulla collettività. Sta di fatto che, al di là di generici apprezza-

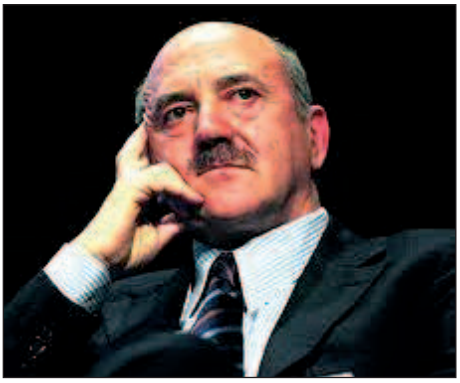
menti sulla proposta, dalle imprese del settore non sono giunti segnali di concreta accettazione.

C'è un dato della sua biografia che oggi suona quasi "incredibile": nel 1994 lei riuscì a far rinnovare il contratto ai metalmeccanici senza un'ora di sciopero. Oggi sarebbe possibile raggiungere lo stesso risultato?

Quello storico rinnovo contrattuale fu firmato un anno dopo il varo del Protocollo del luglio 1993. Era stato definito, da poco, quindi, il nuovo modello contrattuale, concordato da tutte le parti sociali insieme al Governo, in funzione del controllo della dinamica inflattiva e del risanamento della finanza pubblica. Inoltre, quella era una fase in cui l'economia e, in particolare, l'industria metalmeccanica mostrava segni di ripresa. Fu un caso isolato.

L'intesa sulla rappresentatività del 31 maggio scorso, però, fa ben sperare, magari per tentare di rifare oggi qualcosa di simile?

Con la Cgil, la Cisl e Confindustria abbiamo sottoscritto un importante accordo sulla misurazione della rappresentanza che stabilisce le regole per l'efficacia e l'esigibilità degli accordi in merito ai rinnovi contrattuali. Quest'intesa regolerà le relazioni industriali in modo ancor più trasparente e dovrebbe favorire un clima più disteso nei rapporti tra le parti.



E per rispondere alla domanda, certo, alla luce di questa novità, potrebbe darsi che quella favorevole condizione, generatasi circa 20 anni fa, si riproponga in un prossimo futuro.

Insomma, Segretario, i dati sono tutt'altro che incoraggianti. Che consigli darebbe a un giovane oggi per trovare un lavoro?

Studiare, imparare le lingue, acquisire esperienza con qualche stage o qualche master, magari anche all'estero: sono queste le uniche carte di credito utili per trovare un lavoro. Perché, alla fine, il merito paga sempre.

Tredici anni come leader della Uil possono essere la premessa di un impegno politico in futuro?

Guardi, la mia vita è stata ed è il sindacato: faccio fatica a "vedermi" altrove. Il futuro, poi, è solo "in mente Dei". È meglio concentrarsi sul presente: di lavoro da fare ne abbiamo davvero tanto. ■

IN EVIDENZA

LUIGI ANGELETTI *(fonte www.uil.it)*

Luigi Angeletti, dal 13 giugno 2000 Segretario Generale della Uil Nazionale, è nato a Greccio (Rieti) il 20 maggio del 1949. Ha lavorato per lungo tempo presso la O.M.I. (Ottica Meccanica Italiana) un'azienda metalmeccanica di Roma, della quale era delegato. Inizia così la militanza sindacale dell'attuale leader della Uil.

Dal 1975 al 1980 ricopre la carica di Segretario Provinciale della UILM e della FLM di Roma. Nel 1980 viene eletto Segretario Nazionale della UILM, di cui diverrà Segretario Generale nel febbraio del 1992.
In questo ruolo, nel luglio 1994, realizza il primo rinnovo del contratto dei metalmeccanici senza una sola ora di sciopero. Sempre in qualità di Segretario Generale della UILM è protagonista della nascita del fondo di previdenza complementare CO.ME.TA (1997).

Da sempre impegnato sui temi dello sviluppo industriale, è tra i più attivi sostenitori della nascita del moderno stabilimento europeo dell'auto (FIAT MELFI).

Nel 1998 viene eletto Segretario Confederale UIL. Per la Confederazione si occupa di politiche contrattuali e politiche industriali per tutti i settori dell'industria e dell'artigianato.

Il 13 giugno del 2000 viene eletto Segretario Generale della UIL, tuttora in carica.

Luigi Angeletti è anche membro dell'Esecutivo della CES (Confederazione Europea dei Sindacati) e Consigliere del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

Ha scritto numerosi saggi ed articoli sui principali quotidiani italiani.

È stato un onore servire il mio Paese ma adesso torno a insegnare

NELL'INTERVISTA, MICHEL MARTONE RACCONTA IL SUO ANNO NEL GOVERNO DEI TECNICI (LEVANDOSI QUALCHE SASSOLINO DALLE SCARPE) E NON HA DUBBI: LETTA CE LA FARÀ, ANCHE GRAZIE AL LAVORO LASCIATO IN EREDITÀ DA MONTI

di Paolo Romano

Aneanche 40 anni Michel Martone vanta un curriculum da ottuagenario. Professore universitario, avvocato, autore di decine di pubblicazioni accademiche e Vice Ministro del lavoro nel Governo dei tecnici, le sue idee di giuslavorista vengono seguite e apprezzate tanto in Italia quanto all'Estero.

Sbaglierebbe, però, chi ne desumesse il profilo di un "giovane vecchio": lontanissimo dalla riedizione leopardiana del "tronco che sente e pena", Martone conserva una prospettiva scapigliata che lo porta a mescolare la passione per il footing con quella del foro, la smania per lo studio con quella per Jimi Hendrix. Di quest'ultimo, in effetti, conserva la libertà espressiva, quella anomala predisposizione naturale alla rottura con la fissità degli schemi. Un battitore libero che più d'una volta, nell'ultimo anno, s'è trovato al centro di polemiche e polveroni mediatici. D'altronde, se il prerequisito di ogni professore universitario deve essere un intelletto libero, quasi spregiudicato, lui l'ha esercitato con rigore, finendo più di una volta per sbattere anche contro i mugugni del suo Ministro, Elsa Fornero. Una antipatia (reciproca), la loro, a stento dissimulata, probabilmente proveniente proprio dalle visioni diverse, quando non opposte, sulla traduzione dei princìpi manualistici in atti legislativi.
Anche di questo ha parlato nel corso di una lunga chiacchierata a tutto tondo per i Quaderni della Commissione. Forse tra le ultime in italiano, visto che, rifiutate le recenti offerte di sedere in Parlamento, se ne vorrebbe andare ad insegnare per un po' all'estero. Che sia un lasso sabbatico prima del gran ritorno dalle parti di Palazzo Chigi non ci sarebbe da escluderlo.

Professore, partiamo da un bilancio complessivo della sua esperienza di Governo

In primo luogo, considero un grande onore ed un grande privilegio aver po-

tuto servire il mio Paese. A livello personale, si è trattato di una straordinaria esperienza di vita, che mi ha consentito un confronto reale e quotidiano con i problemi delle persone. Da questo punto di vista è stata molto dura perché i problemi sono molto duri.

In particolare?

Penso alle difficilissime e drammatiche trattative dell'Alcoa, dell'Ilva e della Bridgestone. Ci siamo trovati di fronte ad imprese che hanno fortemente delocalizzato la produzione, con il rischio concreto di una ingente perdita di posti di lavoro e la corrispettiva necessità di trovare risorse per gli ammortizzatori. Sono problemi che le persone vivono sulla pelle loro e delle loro famiglie.

Il lavoro, insieme al risanamento dei conti, è stato al centro dell'agenda Monti. Ha qualche rammarico per non aver potuto fare di più al Ministero?

Avrei voluto che il Ministro Fornero prestasse maggior attenzione ad alcuni dei miei consigli espressi a più riprese. Penso in particolare ai temi fondamentali della flessibilità in entrata e del processo.

Quali erano le sue idee su questo?

Sulla flessibilità avrei voluto un apparato meno burocratico e, soprattutto, meno sospettoso nei confronti degli imprenditori. Credo che la Fornero, in un momento in cui la disoccupazione era in aumento ha voluto combattere la precarietà, rendendo più complesse le assunzioni, sia in termini di contratti a termine sia in termini di apprendistato. E lo stesso discorso riguarda lo spinoso tema delle partite iva. Quanto al processo, credo che la riforma non abbia fatto altro che introdurre un'ulteriore fase di giudizio, un "quarto grado", per così dire, che ha solo appesantito l'esistente.

E il Ministro Fornero?

Gliene ho parlato, ovviamente, tante volte. Ma a lei spettava il potere di indirizzo politico e non ha ritenuto di doverlo condividere con me. È molto semplice.

C'è un provvedimento del Governo Monti che le sta particolarmente a cuore?

Il secondo decreto sviluppo, laddove prevede le agevolazioni per la costituzione delle start-up. Si tratta di una grande innovazione anche sotto il profilo giuslavoristico, in particolare per una norma che a me piace molto: quella del contratto a termine. Così si sono semplificate le assunzioni fatte dalle imprese, introducendo un quadro giuridico di riferimento, e soprattutto si è dato risalto ad un movimento, che si sta sempre più radicando nella società italiana: quello dei giovani che si danno da fare per diventare imprenditori. Questa è la ricetta, se l'Italia vuole uscire dalla crisi bisogna semplificare la vita ai giovani ed aiutarli a fare impresa.

Come è stato il rapporto con i Sindacati? Lei crede al metodo della concertazione?

Con i Sindacati ho avuto un rapporto positivo e proficuo anche se, in alcuni momenti, molto duro. Ma devo dire che prevale la sensazione generale di un confronto utile. Detto questo, la concertazione è sempre un mezzo, non un fine e poi dipende dai vari problemi che si vanno ad affrontare. Ho scritto molto su questo tema. Credo che essa sia indispensabile in quelle materie dove il ruolo principale è affidato dall'ordinamento all'autonomia regolativa delle parti sociali, penso alla modifica degli effetti contrattuali oppure alla rappresentatività.

Già, la rappresentanza e la rappresentatività sindacale …

Lo dico come Professore. Si tratta di una materia di assoluta centralità, verso la quale è importante che le parti sociali si muovano per prime e decidano tra di loro le regole del gioco. L'intervento del legislatore deve seguire, non può precedere, perché una definizione per legge deve rafforzare il sindacato confederale e in questo momento noi abbiamo bisogno di sindacati forti, non certo dell'attuale frammentazione di sigle.

Sul pubblico impiego è avvenuto qualcosa di molto importante e gli ultimi segnali parlano di una nuova condivisione dei temi della democrazia sindacale tra i tre principali sindacati

Il modello del pubblico impiego è sicuramente un modello utile cui guardare, ma è importante - ribadisco - che l'intervento del legislatore sia di sostegno a quello che viene scelto dalle parti sociali, proprio perché, in questo caso, stiamo parlando delle regole del gioco e le regole, per essere efficaci, devono essere condivise.

Che giudizio si è fatto del governo Letta? Crede che potrà affrontare in modo adeguato i problemi dell'Italia, nonostante il sentiero "stretto" lungo il quale si deve muovere?

Letta ce la può fare, per le capacità del Presidente del Consiglio e per la sua notoria attitudine europea, ma anche

e soprattutto grazie al duro lavoro che è stato fatto dal nostro Governo. Siamo riusciti a rimettere i conti in ordine, a dimezzare gli spread, a porre un argine alla speculazione finanziaria. Soprattutto, siamo riusciti a far cambiare la considerazione dell'Italia in ambito comunitario, al punto che oggi, grazie al lavoro fatto, Letta può battere i pugni sul tavolo in Europa.
E poi, mi sembra di poter dire che la tempesta finanziaria si sia allontanata, anzi già si sta parlando di allentare i vincoli di bilancio e di poter investire addirittura 12 miliardi di euro sulla disoccupazione giovanile.

Lei come le destinerebbe queste risorse?

Non ho dubbi. Personalmente tutti sulla riduzione del cuneo fiscale, bisogna ridurre subito il costo del lavoro, perché in questo momento è importante che il nostro Paese aiuti chi vive del proprio lavoro, non chi vive di rendita.
I lavoratori hanno sopportato gran parte del peso del risanamento e quindi è giusto che tutte le risorse liberate tornino al mondo del lavoro, magari per incentivare l'inserimento dei giovani e la produttività.

C'è una vertenza che, come Commissione di garanzia sugli scioperi, abbiamo seguito molto da vicino ed è quella del trasporto pubblico locale. Il contratto non rinnovato dal 2007, la conflittualità nel settore altissima. Lei si è preso carico di questa "patata bollente" e alla fine qualcosa è successo …

Su questo, ho raccolto l'invito pressante che era stato manifestato dalla Commissione di garanzia di convocare le parti sociali e cercare di scongiurare una serie di scioperi generali (a novembre e dicembre 2012 e poi a febbraio 2013). Grazie alla stretta collaborazione con il Viceministro ai Trasporti Mario Ciaccia, abbiamo affrontato una trattativa difficilissima, che riguarda 116 mila lavoratori in attesa da cinque anni di un rinnovo contrattuale. Ci si aspettava che lo Stato intervenisse per dare ulteriori risorse per poter finanziare il CCNL e a noi è toccato dire che queste risorse non c'erano, ma c'era la ferma e chiara intenzione di affrontare in modo serio i problemi strutturali del settore.

Vi siete incontrati molte volte negli ultimi mesi?

Una trentina di riunioni. Incontri complessi perché dovevano partecipare i Ministeri del lavoro, dei trasporti e dell'economia; i rappresentanti delle Regioni e quelli degli enti locali, anche perché la materia ricade nel Titolo V della Costituzione. Tenuto pure conto del fatto che gli enti locali, molto spesso, in questo settore sono regolatori, ma anche proprietari delle aziende.
Alla fine, abbiamo assicurato, attraverso la creazione di un fondo ad hoc, la certezza delle risorse, come dire che non ci sono soldi in più ma la garanzia di quelli che ci sono già. Non è poco.

Da dove verranno le risorse?

Siamo riusciti a sottoscrivere un accordo che ha una parte importante di lotta all'evasione tariffaria, per far sì che i lavoratori che vengono destinati al recupero, vengano premiati in base al maggior numero di evasori individuati. Inoltre, si è pattuita la corresponsione di una somma *una tantum* di 700 euro a lavoratore. Sia chiaro, non è il rinnovo del contratto, ma è una importante boccata d'ossigeno per gli addetti.

Si è letto di una trattativa portata avanti fino agli ultimi giorni del suo lavoro al Governo

Di più. Il mio ultimo atto nell'ultimo giorno al Ministero. Abbiamo fatto una riunione di quasi dieci ore prima di trovare la quadra, quando ho scritto il verbale, nel mio ufficio, c'erano i sindacalisti seduti sugli scatoloni che avevo già preparato. Poi ho spento la luce e me ne sono andato.

Ce la farà il nuovo Governo ad arrivare al rinnovo del contratto del Tpl?

(*ci pensa un po', alla ricerca del garbo necessario*) Gli auguro buona fortuna

Consultando il suo sito, si trovano immediatamente i costi da lei sostenuti come Vice Ministro. Sono sorprendentemente al ribasso: 175 euro di spese telefoniche, 4.700 euro di spese di viaggio, 29 mila euro lordi per un consulente. Decisamente controcorrente, dov'è il trucco?

Facile, sono stato agevolato dal fatto di essere un tecnico e quindi di aver potuto fare gran parte del lavoro tecnico da solo.

Anche gli altri erano tecnici, però …

(*ride*) su questo non voglio entrare, per carità. Io posso dire di esser stato aiutato dalla mia professione. Ho seguito, per esempio, personalmente la riforma del mercato del lavoro e delle pensioni, parliamo di 1800 emendamenti al Senato e 1500 alla Camera. E quindi, è bastato lavorare giorno e notte.
Un discorso diverso è quello della pubblicazione delle spese. Su questo, credo alla trasparenza e quindi la applico, a maggior ragione perché stavamo chiedendo dei grandi sacrifici agli italiani. Ho ritenuto che anche noi dovessimo risparmiare al massimo e render conto fino anche alle spese telefoniche e di viaggio.
Aggiungo, senza provocazione, che sarebbe importante che tutti gli altri politici facessero la stessa cosa.

Parla come un "grillino" ante litteram

Macché, anzi spero che i grillini facciano la stessa cosa.

Loro dicono di farla

Vediamo. Se si va sul mio sito www.michelmartone.it ti saltano subito fuori le spese, sui loro?

Le manca la politica?

In tutta franchezza, è stato un grande onore per me aver potuto fare quello che ho fatto, ma sono felice di esser tornato all'università. Fuori dai denti, "ho dato", anche perché, ripeto, mi sono spesso trovato nella paradossale e sgradevole situazione di aver detto e ridetto le cose senza essere ascoltato.

Quindi non esclude il ritorno

Mai dire mai, ma per ora ho ritenuto di non candidarmi. Però un desiderio ce l'ho: vorrei andare ad insegnare all'estero, spero quanto prima. ■

Michel Martone

Nato a Nizza l'8 gennaio 1974.
Dal 29 novembre 2011 al 28 aprile 2013 è stato Vice Ministro del Lavoro del Governo Monti, con deleghe al mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, occupazione giovanile e relazioni industriali.

È professore ordinario di Diritto del Lavoro. Insegna presso l'Università degli Studi di Roma, L.U.I.S.S. Guido Carli, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e l'Università degli studi di Teramo.
Ha rappresentato l'Italia nel Consiglio di Amministrazione di EuroFound, Fondazione di Dublino istituita dalla Comunità europea per approfondire le problematiche delle relazioni industriali a livello continentale, è "Former Aspen Fellow" dell'Aspen Institute Italia, è stato selezionato come "European Young Leaders - 40 Under 40" ed è stato nominato "Young Global Leader 2013" dal "World Economic Forum".
È membro di alcuni *think-tanks*, pubblica articoli su diversi quotidiani, tra cui "Il Sole 24 Ore" e "Aspenia". Fa parte della redazione di alcune riviste specializzate in lavoro ed economia. Ha scritto tre libri, diverse voci enciclopediche e numerosi saggi in tema di diritto del lavoro e relazioni industriali.
È avvocato del Foro di Roma, abilitato al patrocinio presso le Magistrature Superiori.

SPECIALE PREMIO GIUGNI

22 gennaio 2013: 1° premio Gino Giugni

di Daniele Michelli

Il 22 gennaio 2013, a Palazzo Montecitorio, in una Sala della Regina gremita, alla presenza dei ministri Cancellieri e Fornero e di tante altre personalità del mondo politico ed istituzionale, si è svolta la cerimonia di consegna del premio Gino Giugni.

Il premio, fortemente voluto dall'Autorità di garanzia per gli scioperi, per ricordare uno dei suoi più illustri Presidenti, nonché padre dello Statuto dei Lavoratori, è stato assegnato al giovane Vincenzo Cangemi, laureato in giurisprudenza all'Università di Bologna, autore della tesi *"Le forme anomale di sciopero"*, premiata, all'unanimità, quale miglior tesi di laurea, discussa nel 2012, in materia di conflitto collettivo e relazioni industriali.
Il Presidente della Repubblica, impossibilitato a presenziare alla cerimonia, per concomitanti impegni di Stato, ha voluto comunque partecipare, inviando un messaggio in cui sottolineava come l'iniziativa *"costituisce una significativa occasione per ricordare l'opera di una personalità politica e innanzitutto di uno studioso di altissimo livello, riconosciuto ispiratore di una moderna scuola di diritto del lavoro"*.
"La figura di Giugni - ha scritto il Presidente Napolitano - *ha rappresentato, infatti, un punto di riferimento fondamentale per la dottrina giuslavoristica del nostro Paese. Esemplare è stato, inoltre, l'impegno costantemente profuso nel tradurre i concetti del sapere giuridico nella concretezza dei rapporti sociali e nel perseguimento di condizioni di maggiore equilibrio e giustizia nel mondo del lavoro. Un impegno perseguito con tenacia e per il quale lui stesso ebbe a pagare, in una stagione drammatica della nostra vita civile, un elevato prezzo personale"*.
Dopo la lettura del messaggio del Capo dello Stato, il Presidente della Camera dei deputati, On. Gianfranco Fini (n.d.d. di cui pubblichiamo l'intervento), si è soffermato sull'opera di Gino Giugni, ricordandone l'enorme contributo offerto in tema di diritto sindacale.

Poi, la parola è passata al Presidente dell'Autorità, Roberto Alesse, che ha colto l'occasione, non solo, per ricordare l'opera del suo illustre predecessore, in tema di politica legislativa nel

lavoro, ma anche per fornire alcuni dati significativi sull'andamento del conflitto sindacale e sull'attività svolta dalla Commissione:
dal 2002 al 2012 le proclamazioni di sciopero nei trasporti, ferroviario e aereo, si sono dimezzate. Le loro percentuali segnano oggi rispettivamente -51,3% e -53,8%.
Anche le proclamazioni di sciopero sono diminuite del 13,4%, passando dalle 2.574 del 2002 alle 2.229 del 2012, mentre gli interventi dell'Autorità sono aumentati del 70,9%, passando da 382 nel 2002 a 653 nel 2012.
Anche nel trasporto pubblico locale, si è registrata una diminuzione, ma non così significativa come negli altri settori dei trasporti sopraindicati. Il dato percentuale, infatti, è sceso del 13,5%, passando da 538 proclamazioni nel 2002 a 465 nel 2012.
L'unico dato in controtendenza è quello relativo alla raccolta dei rifiuti, che ha visto quasi un raddoppio dei conflitti, registrando un più 102,8% in 10 anni.

Il Presidente dell'Autorità, prima di lasciare la parola al Sen. Treu, ha concluso ricordando come: *"In un momento particolarmente delicato per la nostra società rimane l'insegnamento di chi, come Gino Giugni, ha dedicato tutta la propria vita allo studio delle relazioni industriali, con il preciso intento di contribuire a un'evoluzione dell'ordinamento del lavoro che sia rispettosa delle oggettive esigenze della modernità e, nel contempo, come affermava un altro importante giuslavorista, Massimo D'Antona, vittima innocente del terrorismo, «dei diritti fondamentali del mercato del lavoro che devono riguardare il lavoratore, non in quanto parte di un qualsiasi tipo di rapporto contrattuale, ma in quanto persona che sceglie il lavoro come programma di vita»".*

La cerimonia si è conclusa con la consegna del premio al dott. Cangemi che, nonostante la giovane età e la comprensibile emozione, alla presenza della signora Laura Giugni, non ha perso l'occasione per ringraziare la Commissione per aver scelto la sua tesi, ma anche per ricordare il "maestro Giugni", spesso citato nel suo lavoro, che rappresenta anche per le giovani generazioni il più fervido esempio di lungimiranza nello studio delle relazioni industriali.

D'altronde, era lo stesso Giugni che sosteneva che *"solo la capacità di guardare avanti, senza cristallizzarsi su posizioni rigide, risponde alle complesse esigenze di un mondo sempre più dinamico"*.

SPECIALE PREMIO GIUGNI

Si pubblicano qui di seguito gli interventi dell'allora Presidente della Camera dei deputati, On. Gianfranco Fini, del Presidente dell'Autorità di Garanzia per gli scioperi, Roberto Alesse, e del Senatore Professore Tiziano Treu, omettendo ovviamente i saluti e le frasi di rito, oltre ad una sintesi, a cura dell'autore Vincenzo Cangemi, della tesi premiata.

Intervento del Presidente della Camera dei deputati, On. Gianfranco Fini

Con la cerimonia odierna, meritoriamente promossa dall'Autorità e finalizzata a premiare la miglior tesi di laurea sul "diritto di sciopero" discussa nell'anno accademico 2011-2012, la Camera dei deputati ricorda la figura di Gino Giugni, che, nel 1996, concluse, proprio in questa Istituzione, il suo lungo impegno parlamentare.
Tracciare il profilo dell'insigne giuslavorista significa, per certi versi, ripercorrere alcuni decenni cruciali della storia più recente del nostro Paese.

Nato nel 1927, s'iscrisse, non ancora diciottenne, al Partito socialista italiano e, dopo aver compiuto gli studi di Giurisprudenza presso l'Università di Genova, si trasferì in America, nel Wisconsin, per studiare "da vicino" il fenomeno sindacale di matrice anglosassone, che si sviluppava in un contesto sociologico ed organizzativo dominato dall'attuazione di politiche economiche di stampo keynesiano.
È durante questo intenso periodo di studi, come ha scritto Umberto Romagnoli, che si è formata la personalità, non soltanto accademica, di Gi-

Foto Para

no Giugni, quale "*policy-maker*", tutto dedito, cioè, ad "*inventare dei progetti di ricerca e, naturalmente, a vederli realizzare*".

Questa impostazione culturale lo accompagnerà fin dagli anni del dopoguerra, della "ricostruzione" e del conseguente *boom* dei consumi, facendolo diventare uno dei più attenti osservatori del progressivo mutamento economico e sociale dell'Italia repubblicana e democratica fondata sul lavoro.
Per Giugni, è nell'ambito del rapporto tra individuo e società che deve essere declinata la dialettica tra datore di lavoro e lavoratori, da mitigare attraverso strumenti di regolazione idonei a favorire la negoziazione e la risoluzione dei conflitti tra le parti sociali.

Da questo punto di vista, il caposaldo dell'insegnamento innovativo di Giugni, che ne pervade tutta l'opera ed avrà un'influenza determinante nella configurazione dello Statuto dei lavoratori del 1970, risiede nella ferma convinzione, maturata già verso la fine degli anni '50, che (cito testualmente) *"le sole sanzioni giuridiche dei diritti dei lavoratori perdono di effettività, se non si rende possibile esercitarli in forme collettive all'interno delle aziende e se non si costituisce una reale democrazia fondata su un equilibrio di potere fra rappresentanze operaie e vertici dell'impresa".*
Tale principio ispirò tutta l'azione riformista di Giugni, il cui merito è stato quello di non aver mai nascosto la vocazione al pluralismo giuridico, quale scelta metodologica che gli permise di aprire le proprie riflessioni ad una dimensione interdisciplinare lontana dalle rigide regole del diritto.

La tesi dell'insufficienza del concetto "statalista" del diritto, data l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici e, in concreto, di un ordinamento intersindacale, lo portò ad enfatizzare, nell'ambito delle relazioni industriali, la contrattazione, i compromessi, le reciproche concessioni, quali processi dinamici che creano equilibri tra interessi e poteri, senza i quali non si possono ottenere soluzioni favorevoli per tutti.

Da qui la convinzione che solo le buone relazioni industriali ed il consolidamento del potere collettivo dei lavoratori possono costituire un mezzo indispensabile per rafforzare la dignità e lo *status* dei lavoratori nella società e nei luoghi di lavoro, senza per questo negare il conflitto, ma senza cadere nel massimalismo tipico del sindacato di classe che vedeva nella conflittualità permanente il centro nevralgico delle relazioni industriali.

La cultura del compromesso è, dunque, l'elemento cardine della sua teoria volta a difendere strenuamente il dialogo sociale, quale scelta politica che riflette il legittimo pluralismo di interessi e che contribuisce in modo rilevante alla stabilità e al progresso del sistema istituzionale nel suo complesso.

Secondo Giugni, nelle democrazie moderne e in un'economia globaliz-

zata, è imprescindibile il ricorso a forme di concertazione e mediazione che devono servire a facilitare la governabilità attraverso l'individuazione di soluzioni concrete e lungimiranti.

Questa attitudine all'apertura spiega come Giugni fosse anche un pioniere nel diritto comparato del lavoro, dal momento che sosteneva la tesi secondo cui nessuno Stato è completamente autonomo e che compito del giurista è quello di muoversi sempre di più in un contesto trasnazionale per osservare le dinamiche riformatrici di altri paesi.

Fu così che, in Italia, all'inizio degli anni '80, in un momento particolarmente delicato per il diritto del lavoro, Giugni decise di impegnarsi, in prima persona, a favore di politiche di riforma in grado di raccogliere le sfide più ambiziose ed innovative.

Del resto, il rallentamento dei cicli di crescita dell'economia, con la conseguente crisi di liquidità dello Stato a causa della diminuzione delle entrate fiscali, e l'emergente pressione dei Paesi terzi, prima demografica e poi economica, fecero comprendere a Giugni la necessità di avviare la stagione della regolamentazione del lavoro "flessibile" per mantenere competitivo il sistema produttivo con il coinvolgimento responsabile delle organizzazioni sindacali.

Egli, pur dichiarando la propria difficoltà, come giuslavorista e uomo "di sinistra", a mettere in discussione alcuni punti fermi che riguardavano la tutela del mercato del lavoro, propose, in veste di Presidente della Commissione nominata dal Ministro del lavoro, un modello definito di "garantismo flessibile", che si concretizzò con la firma del cosiddetto "Protocollo Scotti" del 22 gennaio 1983, vale a dire un Patto tra Governo, sindacati e imprenditori per il contenere il costo del lavoro, controllare l'inflazione e favorire l'occupazione.

È innegabile che tali difficili scelte possano aver influito sulla follia terrorista delle "Brigate Rosse", che attentarono alla sua vita proprio nel 1983.

Questa nuova fase di concertazione con le parti sociali vide Giugni dapprima protagonista in Parlamento, dove presiederà la Commissione Lavoro del Senato dal 1983 al 1992, e poi, al Governo, dove, in veste di Ministro del lavoro, favorì l'Accordo del 23 luglio 1993, definito dallo stesso Giugni "*la Carta costituzionale delle relazioni industriali*", con cui si delineò un nuovo assetto della contrattazione collettiva nazionale e aziendale e furono introdotte rilevanti regole in materia di rappresentatività sindacale.

Temi, questi, che saranno successivamente sviluppati, seppure con elaborazioni differenti, da altri brillanti giuristi del lavoro come Massimo D'Antona e Marco Biagi, anche loro "tecnici" al servizio delle Istituzioni e poi vittime dell'assurda furia omicida sempre targata "Brigate Rosse".

Con Gino Giugni l'Italia ha perso un grande uomo di scienza, che si è impegnato, nell'intero corso della sua vita, a rafforzare il debole riformismo italiano, senza demordere di fronte alle resistenze, continuando a diffondere i suoi insegnamenti con coscienza e serietà.

Gli dobbiamo essere tutti grati. Gli devono essere grati soprattutto i lavoratori italiani, in nome e per conto dei quali ha avanzato proposte sempre ispirate al benessere collettivo e allo sviluppo delle persone e destinate, per questo, a rimanere nella storia del nostro Paese.

Intervento del Presidente dell'Autorità di garanzia per gli scioperi, Roberto Alesse

L'idea di dedicare un premio di laurea alla memoria di Gino Giugni è stata condivisa, fin da subito, da tutta l'Autorità di garanzia per gli scioperi e ciò non solo per rendere un doveroso omaggio alla figura di un grande giurista e riformatore, ma anche per invogliare i giovani allo studio dei fenomeni sindacali e del conflitto collettivo.

Com'è noto, Giugni, dopo aver ricoperto i prestigiosi incarichi istituzionali di senatore, deputato e Ministro della Repubblica, rivestì anche la carica di Presidente dell'Autorità di garanzia per gli scioperi, esattamente dal luglio del 1996 al dicembre del 2002, vale a dire in un periodo estremamente delicato per il consolidamento delle regole che disciplinano il conflitto collettivo nei settori dei servizi pubblici essenziali.

Foto Para

Un sistema di regole alla cui definizione aveva contribuito, in modo originale, la prima Commissione di garanzia, formata da autorevoli studiosi, tra i quali il professor Tiziano Treu, che oggi ci onora della sua presenza.
Quello della Commissione fu l'ultimo incarico pubblico di Giugni, al quale Egli rimase profondamente legato anche dopo la cessazione del mandato.

Giugni, infatti, considerava la Commissione di garanzia una delle sue creature istituzionali; del resto, la Commissione era nata anche grazie al suo lungimirante impegno parlamentare che lo vide tra i principali ispiratori della legge 146 del 1990, indicata da lui stesso come uno degli esempi più fecondi di integrazione tra autonomia collettiva e intervento legislativo.

In effetti, la legge 146, che rimane l'unica esperienza di regolamentazione legislativa dello sciopero in attuazione di quanto previsto dall'articolo 40 della Costituzione, riserva, in prima battuta, all'Accordo tra le parti sociali il compito di individuare le regole necessarie a contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con gli interessi dei cittadini utenti a poter usufruire dei servizi pubblici essenziali.

Nel contempo, la legge affida all'Autorità di garanzia la responsabilità di intervenire in caso di mancato Accordo e di sostituirsi all'inerzia delle parti, stabilendo direttamente, essa stessa, le regole da far rispettare ogniqualvolta si pongono in essere forme di astensione collettiva dalle prestazioni di lavoro.

Questo delicato intreccio di regole autonome ed eteronome ha certamente contribuito a "civilizzare" il conflitto nel settore dei servizi, a dimostrazione, come riteneva lo stesso Giugni, che l'efficacia delle regole sul lavoro è strettamente connessa con il tessuto sociale sottostante.

Durante la Sua presidenza, la Commissione, che venne rinnovata anche sotto il profilo organizzativo, balzò maggiormente all'attenzione dei mezzi di comunicazione per aver fatto del dialogo sociale e della mediazione del conflitto l'architrave portante della sua giurisprudenza, nella ferma convinzione che la disciplina che regola le relazioni industriali deve necessariamente fondarsi sulla reciproca legittimazione tra tutti i soggetti che ne sono protagonisti.
Del resto, la legge 146, che fu concepita sulla spinta di un forte consenso tra le parti sociali, si caratterizza, a tutt'oggi, per la ricchezza dei suoi contenuti e per le possibilità che essa offre nel ricercare le soluzioni dei conflitti collettivi attraverso la loro procedimentalizzazione.

Giugni, infatti, capì bene che il ruolo della Commissione doveva svilupparsi soprattutto in termini di persuasiva "autorevolezza", anche se era ben consapevole che, per garantire

una maggiore tenuta dell'ordinamento intersindacale (volendo utilizzare un modello di riferimento a lui caro), sarebbe stato necessario avviare con urgenza una verifica, anche ad opera del legislatore, del criterio della rappresentatività sindacale.

Esigenza, questa, che, come Presidente dell'Autorità, avverto e condivido in pieno.

Tutto ciò, ovviamente, nella consapevolezza, da parte di Giugni, che il concetto stesso di relazioni industriali è strettamente collegato al fenomeno del conflitto, fino a costituirne un punto di riferimento irrinunciabile, in quanto insito nella divergenza degli interessi rappresentati nell'organizzazione economica e nel mercato del lavoro.

In questa prospettiva, lo sciopero, quale strumento di rivendicazione democratica dei diritti dei lavoratori, si pone, per Giugni, non come causa, bensì come effetto del conflitto, da prevenire in caso di valutazione negativa della Commissione di garanzia, ossia quando le ragioni del conflitto stesso si traducono in un pregiudizio grave ed irreparabile ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

E sempre nella logica di sviluppare un sistema di "pesi e contrappesi" nell'ambito delle dinamiche negoziali, Giugni s'impegnò con successo per introdurre nella legge di riforma della 146 anche l'ipotesi di sanzionare le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali quando queste pongono in essere comportamenti tali da determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso.
Quello di Giugni è, quindi, un lascito molto importante, perché Egli ci consegna un patrimonio di regole duttili ed originali che hanno resistito all'usura dei tempi.

Il riconoscimento del valore e della funzione propria dell'autonomia collettiva all'interno del sistema costituzionale ben si è coniugato, infatti, con l'individuazione di strumenti pubblicistici di composizione delle controversie collettive di cui, ora più che mai, c'è estremo bisogno.

In un momento particolarmente delicato per la nostra società, rimane, dunque, l'insegnamento di chi, come Gino Giugni, ha dedicato tutta la propria vita allo studio delle relazioni industriali, con il preciso intento di contribuire ad un'evoluzione dell'ordinamento del lavoro che sia rispettosa delle oggettive esigenze della modernità e, nel contempo, come affermava un altro importante giuslavorista, Massimo D'Antona, vittima innocente del terrorismo (che sia rispettosa anche), *"dei diritti fondamentali del mercato del lavoro che devono riguardare il lavoratore, non in quanto parte di un qualsiasi tipo di rapporto contrattuale, ma in quanto persona che sceglie il lavoro come programma di vita"*.

Intervento del Sen. Tiziano Treu

Averci dato questa occasione di stare insieme e ricordare Gino Giugni, maestro, amico di molti di noi è per me personalmente un grande onore. Il fatto che ci sia una presenza così qualificata e così numerosa è significativo di quanto Gino Giugni abbia seminato e dell'affetto con il quale è ricordato.

Aggiungerò poco a quello che è stato detto, perché le indicazioni che sono venute dal Presidente Fini e dal Presidente Alesse sono convergenti su alcuni punti; a testimonianza di quanto le indicazioni e gli insegnamenti di Giugni siano diventati patrimonio comune. Di tali idee l'Italia ha ancora molto bisogno.

Giugni è stato un maestro di diritto del lavoro e un grande riformatore, le due cose per lui erano strettamente connesse. Una combinazione virtuosa piuttosto rara. L'intensità con cui Giugni ha interpretato questi due impegni è unica. Unica in tutti gli anni del dopoguerra.

Il suo contributo ha influenzato in modo diretto, come legislatore e parlamentare, o indiretto, come giurista e maestro di tanti allievi, tutte le aree del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Basta scorrere i suoi scritti e gli atti parlamentari con i suoi interventi. È stato protagonista di tutte le principali riforme del dopoguerra: dallo Statuto dei Lavoratori, alla prima regolazione della flessibilità, risalente a trent'anni fa, e ha sostenuto l'azione con degli scritti ancora assolutamente attuali.

Così come fu protagonista anche dell'approvazione della normativa sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali e del grande patto sociale del 1993, che definì un *"piccolo miracolo della concertazione"*, del metodo di ricerca del consenso che riteneva fondamentale per governare in democrazie fragili ed in economie turbolente. Giugni ha arricchito non solo il diritto italiano, ma, come si è detto, anche il diritto comparato. Lo spirito fortemente europeo, ma anche "atlantico" - alle cui scuole si era ispirato fin da giovane - lo fece riconoscere in Europa come un'autorità della materia.

Pur essendo il diritto del lavoro una materia fortemente nazionale (anche troppo dico io), a volte quasi nazionalista, Giugni intuì come tale disciplina fosse attraversata, decenni fa come ora, da orizzonti globali. Quindi niente sarebbe più riduttivo per il diritto del lavoro, che chiudersi nei confini di singoli Stati, ignorando il bisogno di una più forte cultura europea.

Mi soffermerò brevemente su un tema centrale, tra i tanti, coltivato da Giugni, sia come giurista sia come riformatore, direi quasi il tema di elezione: quello del rapporto tra autonomia collettiva e legge. Questo

non era solo un suo interesse scientifico, per il quale scrisse un lavoro fondamentale nel '60; era anche una sua fondamentale convinzione, perché credeva nelle istituzioni e nelle regole, ma credeva, nello stesso tempo, che regole e istituzioni devono poggiare sul consenso.

E riteneva fermamente che la legge si dovesse arricchire della capacità creativa delle autonomie sociali e degli enti intermedi. Ciò in un contesto di cultura istituzionale europea, direi *mitteleuropea*, di cui lui era un frequentatore. Tale cultura istituzionale si combinava in Giugni con una ispirazione autonomistica propria più del sistema anglosassone, e che in Italia finiva per assumere un valore particolare, considerato quanto il nostro Paese fosse (e sia ancora) fortemente influenzato da culture statalistiche e spesso formalistiche, non solo dei giuristi, ma anche dei politici.

Oggi noi premiamo un giovane che scrive su una materia particolare come quella della regolazione del conflitto. È un tema che Giugni ha frequentato molto, nella convinzione che il conflitto è una materia difficile, tanto per le regole in generale, quanto per le regole di legge, in particolare in Italia dove i carichi di ideologia sono noti.

Adoperarsi per la regolazione del conflitto era, forse, una sfida più difficile di quella vinta con lo Statuto dei Lavoratori e con la flessibilità. Infatti noi siamo vissuti per decenni in una situazione di anomia normativa, di vuoto di regole.

Foto Para

Secondo Giugni la regolamentazione doveva attraversare tutti i pezzi dell'ordinamento: la contrattazione, i diritti nell'azienda (che dovevano essere basati sulla legge, ma rafforzati dalla autonomia collettiva), la flessibilità. Anzi Giugni, che era un riformatore socialista, teneva a sottolineare, anche negli ultimi scritti, che occuparsi di flessibilità non era un cedimento ad ideologie "deregolative" o "neoliberiste" che ancora pervadono l'Europa, bensì un modo riformista di affrontare realtà nuove, cui non si potevano applicare vecchi schemi rigidi. La flessibilità doveva essere regolata.

Sul punto specifico del conflitto, si deve a Gino Giugni, un disegno di legge che anticipa, almeno parzialmente, quella che sarebbe diventata la legge 146 del 1990. Nel suo progetto si manteneva grande attenzione al concetto di "autonomia", perché l'autoregolamentazione delle parti doveva essere prioritaria in materia. Peraltro egli doveva insistere negli ultimi tempi sulla necessità di regole, anche di leggi per sostenere ed integrare gli interventi dell'autonomia.

Nel caso dei servizi pubblici, l'esercizio era particolarmente impegnativo, perché occorre combinare i principi costituzionali della tutela dei diritti al cittadino utente, con quelli sulla tutela del diritto di sciopero. Poi i materiali per la regolazione sono forniti dalle parti sociali, da una contrattazione collettiva, talora efficace e altre volte meno. E la Commissione sugli scioperi doveva avere ed ha avuto questo compito, difficile, di tipo mediatorio e, nel contempo, giurisdizionale. Un compito delicato (che conosco bene per aver preso parte anch'io della Commissione per alcuni anni), ma che ha funzionato.

La Commissione - sosteneva Giugni - poteva essere migliorata, non solo rafforzando l'apparato sanzionatorio, ma con norme che facessero accettare tale istituzione in un contesto sociale responsabile. Cosa che in molti settori dei servizi essenziali è avvenuta. L'efficacia degli interventi della Commissione (parlo per esperienza personale) è minore ancora oggi in quei settori dove la frammentazione delle parti sociali e la poca responsabilità impediscono alle regole di funzionare.

Concludo ricordando che le fondamentali intuizioni di Giugni si sono tradotte in studi che ancora oggi - trent'anni dopo la loro pubblicazione - testimoniano la maturità e la grandezza del giurista.
Egli seppe dare preziose indicazioni per il futuro, che non sono state tutte seguite, (vuoi, diceva lui stesso, perché le idee erano imperfette, vuoi soprattutto per la debolezza del riformismo italiano, sia sul fronte politico che su quello sindacale). Una indicazione, non seguita, riguardava, il rafforzamento dell'autonomia collettiva sulla base del modello anglosassone, non solo nella fase di formazione del-

le regole, ma anche in quella della loro applicazione. Anche le controversie applicative delle regole, specie contrattuali, dovevano essere affidate, anzitutto, alla capacità di composizione delle parti, con istituti di mediazione, di conciliazione e di arbitrato, che fossero in grado di garantire una giustizia collettiva. Anzi, Giugni riteneva che il funzionamento di questi strumenti, era parte della *industrial democracy*. *Industrial democracy* è partecipare nella formazione delle regole, ma anche nella gestione di esse.

Giugni propose tante volte - non senza una certa frustrazione, che ho condiviso con lui in quegli anni - l'istituzione di commissioni che fossero autorevoli per sostenere mediazione e arbitrato, nella gestione dei contratti collettivi e in particolare, nella gestione del conflitto. Proposte ribadite, da ultimo, nella Commissione del 1998, per la revisione del Protocollo del 1993, che lui presiedette.

In quella Commissione Giugni indicava la necessità di costituire un'agenzia per la contrattazione collettiva e per la gestione dei rapporti collettivi, come previsto in molti paesi europei, che avrebbe potuto rafforzare anche gli interventi della Commissione sugli scioperi nei servizi essenziali, dandole non solo delle armi, ma anche capacità conoscitive per interventi persuasivi.

Sono idee che vanno di pari passo con quelle che Giugni coltivò sempre, relative alle regole sulla rappresentatività sindacale, necessarie anche per sostenere l'unità sindacale in cui egli credeva fermamente. I rapporti sindacali andavano regolati, per non avere un'eccessiva frammentazione.

Speriamo che chi raccoglierà il testimone abbia presente questo tema che ha una rilevanza europea per eccellenza.

La debole capacità riformatrice del nostro sistema politico-sindacale era un cruccio per Giugni. Ciò non gli impedì di continuare ad insistere, perché era paziente, tenace e fiducioso. I suoi insegnamenti sono preziosi per i politici, oltre che per i giuristi. All'educazione di giuristi Giugni si è dedicato per decenni, con lezioni e con presenze seminariali preziosissime, nazionali ed internazionali, e poi con insegnamenti per i giovani. Questa borsa è significativa anche per questo, perché ricorda l'attenzione di Giugni per la ricerca e la didattica.

Gino era spesso impaziente, soprattutto verso i colleghi; ma verso i giovani aveva grande attenzione, perché aveva uno spirito giovane, creativo, curioso, contrario agli stereotipi, accademici e non, e animato da una forte passione civile che era sostenuta da una altrettanto forte cultura giuridica e politica.

Il suo è un lascito importante per tutti noi e per questo dobbiamo ringraziarlo, ancora.

SPECIALE PREMIO GIUGNI

Le forme anomale di sciopero

di Vincenzo Cangemi
(Vincitore del Premio Giugni)

Punto di partenza della mia ricerca è stato l'articolo 40 della Costituzione, ai sensi del quale "il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano".
Proprio in considerazione del fatto che nel nostro ordinamento non esiste una legge che disciplini il diritto di sciopero, fatta eccezione per la Legge 146/1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'analisi si è concentrata sull'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale del concetto di sciopero tutelato dall'articolo 40 della Costituzione, al fine di verificare entro quali limiti e con quali conseguenze è possibile esercitare un diritto costituzionalmente garantito come il diritto di sciopero.

Nella prima parte dell'elaborato ho esaminato le diverse teorie elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza con le quali si è cercato di fornire una definizione di sciopero, descrivendone limiti e modalità di esercizio; fin dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 584/1952, la prima ad occuparsi delle forme di sciopero così come emerse dalla prassi sindacale, la giurisprudenza, infatti, si è interrogata se le cosiddette forme "anomale" di sciopero potessero rientrare nell'alveo dell'articolo 40 della Costituzione.
In un primo momento, ho analizzato le sentenze di legittimità e della Corte costituzionale che, anche tramite il ricorso ad istituti civilistici, hanno cercato di colmare il vuoto legislativo esistente in materia di diritto di sciopero, al fine di escludere dalla tutela costituzionale tutte quelle forme di sciopero che per la loro caratteristica intrinseca creano un presunto danno maggiore

Foto Para

al datore di lavoro rispetto alla classica astensione totale e continuata dalla prestazione lavorativa.
In seguito, la mia ricerca ha avuto uno sguardo più ampio, andando ad esaminare alcune sentenze della giurisprudenza di merito che, grazie anche alla mutata sensibilità apportata dallo Statuto dei Lavoratori e proprio nell'ambito del nuovo strumento del ricorso ex articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori, ha avuto occasione di occuparsi della legittimità delle forme "anomale" di sciopero, iniziando a discostarsi dall'orientamento dominante a favore di un'indagine del caso concreto.
Dall'altra parte, invece, l'analisi del dibattito dottrinale ha contribuito a far emergere le contraddizioni dei diversi orientamenti giurisprudenziali, nell'ottica della ricerca di una definizione di sciopero conforme ai principi costituzionali e che tenga conto della realtà della prassi sindacale.
Tutto ciò al fine di sottolineare come il risultato raggiunto dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 711/1980, e cioè la piena legittimità delle "forme anomale" di sciopero seppur nel rispetto dei limiti esterni, è frutto di un elaborazione giurisprudenziale e dottrinale che durava da almeno un decennio.
Da ultimo, ampio spazio è stato dedicato proprio all'approfondimento della sentenza n. 711/1980 della Corte di Cassazione, la quale, da un lato, critica i precedenti orientamenti giurisprudenziali, riprendendo le argomentazioni già formulate dalla dottrina, dall'altro, ricostruisce il problema sotto un diverso profilo giuridico, accogliendo la teoria dei limiti esterni al diritto di sciopero.
Nella seconda parte, la ricerca si è incentrata sull'esame delle singole modalità di esercizio del diritto di sciopero emerse dalla prassi sindacale nel corso degli anni sia nel settore privato che nel settore dei servizi pubblici essenziali.
In particolare, oltre ad analizzare tutte quelle forme "anomale" di astensione dal lavoro riconducibili allo sciopero in senso stretto come lo sciopero a sorpresa, lo sciopero breve, lo sciopero articolato, lo sciopero dello straordinario ecc., una riflessione è stata effettuata anche per quelle forme di lotta connesse o alternative allo sciopero come il picchettaggio, il boicottaggio e l'occupazione d'azienda, le quali presentano anche profili di responsabilità penale.
Per quanto riguarda, invece, il settore dei servizi pubblici essenziali, partendo proprio dall'esame delle singole forme di sciopero, si è cercato di verificare se le forme "anomale" di sciopero rientrino nell'ambito di applicazione della l.146/1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.
A tal proposito, illuminante è stata l'analisi dell'orientamento emergente dalle delibere della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e dalle Relazioni annuali sull'attività della Commissione alle Camere, che mi ha consentito di cogliere l'aspetto principale della disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, ossia la tutela dei diritti degli utenti al di là delle

singole modalità di svolgimento dell'astensione.
Inoltre, anche in una prospettiva di riforma, l'indagine si è soffermata su forme alternative al conflitto collettivo come lo sciopero virtuale, introdotto in diversi accordi di settore in cui è in gioco il diritto alla vita e alla salute, per ovviare da un lato alle disfunzioni e ai danni che normalmente provocano gli scioperi nei servizi pubblici essenziali e per garantire contemporaneamente dall'altro il diritto di sciopero ai lavoratori.
Infine, nella terza e ultima parte della ricerca, l'attenzione è stata posta sulle reazioni del datore di lavoro alle forme anomale di conflitto collettivo.
In un primo momento, la tematica è stata affrontata seguendo l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale circa l'inquadramento normativo, alla luce dei principi generali delle obbligazioni, del rifiuto della prestazione lavorativa e conseguentemente della retribuzione da parte del datore di lavoro, strumento principale di risposta operato dal datore di lavoro in occasione di astensioni anomale dalla prestazione lavorativa.
In seguito, sono state esaminate altre forme di reazione messe in atto dal datore di lavoro quali il ricorso al procedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c., il crumiraggio e la serrata.
In conclusione, scopo della mia ricerca è stato indagare limiti e modalità di esercizio del diritto di sciopero per trovare il giusto contemperamento di interessi tra diritto di sciopero, tutelato dall'articolo 40 della Costituzione, il quale non può spingersi fino a mettere a rischio l'incolumità delle persone o l'integrità degli impianti, e iniziativa economica privata, tutelata dall'articolo 41 della Costituzione, la quale deve essere vista come strumento di realizzazione del diritto al lavoro, di cui all'articolo 4 della Costituzione e *"non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"* (articolo 41, comma 2 della Costituzione).
Nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, invece, è necessario bilanciare il diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona tutelati dalla Costituzione.
Sotto questo profilo, l'introduzione dello sciopero virtuale come nuovo strumento, alternativo allo sciopero reale, consentirebbe di risolvere i disagi creati all'utenza, soprattutto in quei settori delicati nei quali sono implicati i diritti primari della persona. ■

Foto Para

Le forme del conflitto collettivo (nell'igiene ambientale)[1]

di Iolanda Piccinini

APPROFONDIMENTI

Premesse. Un settore emblematico

Come è noto, la Legge n. 146 del 1990 ha lo scopo di *"contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati"* (art. 1, c. 2) e, a tal fine, *"dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi"* (art. 1, c. 2), indicando, con elenco non tassativo, alcuni servizi essenziali per la garanzia dei suddetti diritti, tra i quali, per quanto qui interessa, figura il servizio della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi. La legge, inoltre, attribuisce alla Commissione di garanzia importanti poteri di intervento, sia in relazione alla formazione e all'interpretazione delle regole, sia con riferimento all'applicazione delle stesse e a ciascun concreto conflitto.

Ebbene, il conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale rappresenta un campo di osservazione privilegiato per verificare, in particolare, le forme di sciopero nei servizi pubblici essenziali e, in generale, le questioni presenti e le prospettive future in tema di azione sindacale.

Il conflitto in questo settore è, insomma, sotto diversi profili, emblematico, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, perché qui sembrano come "amplificati", più evidenti e più netti, gli aspetti tipici dello sciopero.

Il tema, dunque, evoca importanti analisi sistematiche e, al tempo stesso, solleva interessanti problemi applicativi, ma mi limiterò a segnalare le sfaccettature che mi sembrano più significative ed attuali, esponendo alcune brevi considerazioni che "fondono" i profili più generali con quelli più specifici, caratteristici del settore, scusandomi, fin d'ora, se le mie riflessioni si

[1] Lo scritto riproduce (senza l'aggiunta di note, per non alterare lo spirito e lo stile dell'esposizione orale) la relazione tenuta a Roma, il 28 maggio 2013, nell'ambito del *Forum*PA su *"Gestione e smaltimento dei rifiuti: criticità del sistema degli appalti e governo del conflitto"*.

sostanzieranno in veloci cenni, spunti allusivi e rapidi richiami, senza pretesa di esaustività.

Mi è stato insegnato che il diritto sindacale "*è l'esperienza che nasce dal mondo del lavoro, diciamo il diritto del sindacato è la dialettica sindacale, lo scontro sindacale"* (Dell'Olio): ebbene, in questo settore lo scontro ha acquisito, negli ultimi anni, forme e dimensioni preoccupanti, talvolta esasperate. Infatti, da un lato, gli scioperi nell'igiene ambientale risentono delle tendenze generali delle relazioni industriali (dalla crisi del tradizionale assetto del sistema sindacale e del sindacato confederale alla crisi del lavoro, per la perdita di centralità del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato nella grande fabbrica a favore di "lavori" flessibili, decentrati, precari, comunque poco sindacalizzati), dall'altro, si registra l'acuirsi della tensione sociale dovuta agli effetti della recessione economica e alle pressioni economico-finanziarie, con il moltiplicarsi delle manifestazioni di protesta e delle forme di astensione diverse dallo sciopero tradizionale e dell'inasprimento della conflittualità che sfocia spesso in scioperi spontanei e "selvaggi" proprio in questo settore dove sono più forti le conseguenze della contrazione della spesa pubblica (con dirette ripercussioni sulle società pubbliche e sulle altre che, comunque, operano a favore di enti locali appaltanti il servizio).

In realtà, a ben vedere, è possibile constatare che in tutti i servizi pubblici e, a maggior ragione, nel settore in esame, è l'oggetto dello stesso sciopero che è cambiato: l'astensione dei lavoratori, in effetti, non è più rivendicativa di ulteriori benefici nel trattamento economico-normativo applicato ma drammaticamente "difensiva-conservativa", cioè tesa alla conservazione delle tutele attuali (del posto di lavoro, ad esempio, o della retribuzione spettante ma non corrisposta).

In un volume del 1949 (intitolato "Lo sciopero nel diritto") si legge che *"i problemi politici, sociali, economici sollevati dal dopoguerra urgono e acuiscono la crudezza della lotta"* (Brioschi e Setti): oggi, dopo decenni, mi sembra che stiamo assistendo a diversi ma non meno gravi problemi politici, sociali ed economici che *"urgono e acuiscono la crudezza della lotta"* (per usare la stessa espressione di questo vecchio libro). In verità, non mi vengono in mente parole più chiare per descrivere la situazione attuale. L'urgenza e l'acuirsi della lotta in forme sempre più crude mi sembra la sintesi più efficace dei tempi che stiamo vivendo.

In questo scenario sta risultando sempre più complessa e difficile l'opera di "civilizzazione" del conflitto, cui è finalizzata la Legge n. 146 del 1990 e la stessa *mission* della Commissione di garanzia.

Alcuni dati significativi

In effetti, guardando più da vicino le caratteristiche del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale, questi appaiono i dati più significativi, senza la pretesa di redigere bilanci ma solo di segnalare alcune questioni:

- circa la disciplina negoziale esi-

stente, ricordo che è del 2001 l'Accordo nazionale 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 nel medesimo anno. In verità, nonostante gli oltre dieci anni trascorsi, l'Accordo ha dimostrato una sostanziale attualità: a parte alcuni dubbi applicativi sulle modalità di espletamento delle procedure di raffreddamento (in particolare, con riferimento alla durata della procedura e ai soggetti legittimati "passivi") ed altre segnalazioni, provenienti dalle parti sociali - che ringrazio per il loro prezioso costante apporto e per il senso di responsabilità che dimostrano - sull'opportunità di interventi di "manutenzione" ordinaria del testo, l'accordo contempera ancora i diversi interessi in gioco. Ovviamente, ogni accordo può essere aggiornato in caso di significativi mutamenti della situazione di fatto, o della normativa di riferimento (da ultimo, segnalo, oltre alla complessità dei più recenti provvedimenti legislativi, il rinnovo del CCNL Fise-Assoambiente) o per tener conto di esigenze di riesame emerse dall'applicazione pratica;

- **circa l'andamento della conflittualità**, si registra un aumento continuo del numero delle astensioni (351 proclamazioni, da parte di OO.SS., nel 2012), ed in particolare, di quelle spontanee (cioè non riconducibili ad iniziative o proclamazioni da parte di soggetti sindacali). Voglio sottolineare, fin d'ora, che l'andamento della conflittualità costituisce il "termometro" per misurare i mutamenti e le difficoltà della realtà economico-sociale e delle condizioni lavorative di ogni specifico settore;
- **circa la localizzazione delle astensioni**, tendenzialmente si tratta di conflitti locali e non nazionali; la maggior parte dei primi avvengono nelle regioni meridionali (tra cui, principalmente, Campania e Sicilia), anche se si sta facendo strada una certa "settentrionalizzazione" del conflitto. Peraltro, è ben nota, anche ai non addetti ai lavori, la gravità della situazione in Sicilia, dove, nonostante una legge regionale del 2010, integrata e modificata a gennaio di quest'anno (cfr. la *"Direttiva generale per l'attuazione della gestione integrata dei rifiuti in Sicilia*", di cui alla circolare assessoriale n. 221 dell'1.2.2013), in materia di *"gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinanti"*, anche attraverso una ridefinizione e riduzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), la situazione è ancora molto difficile e, conseguentemente, la conflittualità assume spesso tinte assai forti;
- **circa i lavoratori coinvolti,** questo settore rappresenta meglio e più di altri la stagione attuale del diritto del lavoro, dove il modello tradizionale dell'occupazione di massa, del "lavoro" subordinato nella grande fabbrica, a tempo pieno, ben retri-

buito e sicuro, ha ceduto il posto ai "lavori" precari, discontinui, flessibili in un *patchwork* caratterizzato da una varietà che tende a sfociare in confusione e insicurezza, perché si lavora sempre più per sempre meno. Inoltre, la sottoccupazione (di giovani laureati o di immigrati non qualificati), come noto, costringe il singolo a compensare i minori redditi con più lavoro extra, magari in nero, o parasubordinato o a tempo parziale e cioè comporta, a livello complessivo, un effetto di ulteriore diminuzione del reddito, dovuta alla concorrenza "al ribasso" tra coloro che offrono lavoro. Così si giunge, all'apparente assurdo per cui, pur lavorando, i concetti di lavoro e povertà tendono a coincidere (si pensi ai c.d. *woorking poors*);

- **circa i soggetti sindacali proclamanti**, data la nota crisi della rappresentatività del sindacato tradizionale confederale e l'eccessivo pluralismo che ormai è sfociato in una frammentazione talvolta esasperata degli interlocutori, sempre più frequentemente la Commissione è costretta a confrontarsi con sigle sindacali autonome e quasi "embrionali" (scarsamente organizzate e poco "informate" sulla disciplina, legale e negoziale, in materia di sciopero nei s.p.e.) o con gruppi di lavoratori le cui condizioni di vita e di lavoro risultano disperate (non è raro che le astensioni vengano attuate con forme più o meno violente o, comunque, richiedenti l'intervento della Forza pubblica o che la Commissione di garanzia avverta una tensione crescente e riceva telefonate accorate, da parte di lavoratori e loro rappresentanti);
- **circa le modalità di attuazione degli scioperi,** può dirsi che il gran numero di astensioni spontanee o proclamate da sigle, per così dire "minori", comporta il frequente verificarsi di violazioni delle regole più elementari, come, ad esempio, quella del rispetto del termine di preavviso, a fronte delle quali, tuttavia, spesso la Commissione, dopo aver ricevuto le segnalazioni dei datori di lavoro o dei Prefetti, riesce ad ottenere revoche spontanee in virtù di sole istruttorie telefoniche, senza neanche dover adottare il provvedimento di cui all'art. 13, lett. d) della legge n. 146 del 1990. Come è noto, si tratta di quelle delibere (c.d. indicazioni immediate) pronunziate all'esito della valutazione sulla regolarità dell'astensione, proclamata e non ancora attuata (si pensi, al rispetto delle procedure, del preavviso, delle regole sulla durata, sugli intervalli, sulle franchigie): in pratica, si indicano immediatamente ai soggetti proclamanti le violazioni riscontrate, invitandoli a rispettare le regole. È chiaro che di fronte ad interventi tempestivi, con ottemperanza dai parte dei soggetti proclamanti, si riesce ad evitare scioperi irregolari particolarmente dannosi per gli utenti. Peraltro, la Commissione, ai sensi dell'articolo, 13, lettera h), può emanare delibere anche nei confronti delle amministrazioni

o imprese erogatrici dei servizi essenziali per invitarle a desistere da condotte in violazione della legge o della disciplina di settore. In ogni caso, come detto, si registrano forme di lotta sempre meno civili ed accese: rammento, sul punto, che, in caso di astensioni effettuate illegittimamente non riconducibili a soggetti sindacali, la Commissione ha sempre cercato di ricostruire, attraverso una formale istruttoria, le modalità dell'astensione, valutando attentamente tutti gli interessi in gioco e, prioritariamente, quello degli utenti, poiché teoricamente per queste fattispecie si deve adottare una delibera volta a prescrivere al datore di lavoro l'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti di lavoratori scioperanti (v. Delibera n. 08/518). Inoltre, spesso si assiste ad una "commistione" tra l'istituto dell'assemblea (noto strumento di democrazia sindacale ma non di lotta) e lo sciopero: se talvolta il ricorso a tale istituto risulta utile alle OO.SS. per "governare", senza eccessivi danni per l'utenza, la tensione crescente tra i lavoratori, altre volte la Commissione è stata costretta a sottolineare, richiamando una propria delibera del 2004, che ogni assemblea, la quale - pur convocata ai sensi dell'art. 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;

- **circa i datori di lavoro coinvolti,** ho già osservato che trattasi o di società/soggetti pubblici o di soggetti privati ai quali l'ente locale affida il servizio. Purtroppo, il livello di conflittualità è altissimo in conseguenza del contesto "patologico" in cui spesso operano i datori di lavoro. In una prospettiva generale, può notarsi come la diffusa privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici ha prodotto una crescente articolazione del processo produttivo, diviso tra più segmenti tutti necessari per garantire il servizio finale ma frequentemente esternalizzati.

E si pensi che, nel settore in esame, esistono due fasi per lo svolgimento del servizio, fasi diverse per caratteristiche tecnologiche ed organizzative: la prima, che prevede un forte impiego di personale, riguarda lo spazzamento, la raccolta differenziata e indifferenziata e il trasporto dei rifiuti; la seconda, che richiede impianti ed investimenti costosi, concerne lo smaltimento e coinvolge problemi, non solo e non tanto di igiene urbana, quanto di riduzione dell'impatto ambientale, con l'effetto di cercare di diminuire la produzione di rifiuti e i conferimenti in discarica, stimolando la raccolta differenziata, il riciclo e il recupero energetico.

Purtroppo, come è stato efficace-

mente osservato (A. Martone), in molti casi, come ad esempio nell'igiene ambientale, "*le attività sono prestate in esecuzione di un contratto di appalto stipulato con enti pubblici, con la conseguenza che i sistematici ritardi nel pagamento del corrispettivo si riflettono inevitabilmente sulla erogazione delle retribuzioni. Emerge, a questo punto, una delle principali caratteristiche dei servizi pubblici essenziali, nei quali il costo della loro erogazione generalmente è compensato soltanto in parte dal prezzo pagato dai cittadini, con la conseguenza che lo sciopero, in molti casi, mira ad esercitare pressione non tanto sul datore di lavoro, quanto piuttosto sugli enti pubblici che, a vario titolo, concorrono alla copertura della relativa spesa*".

Infatti, pur volendo tacere su vicende a rilevanza penale, è ben noto che spesso il Comune, che affida all'esterno la gestione del servizio di igiene ambientale, si trova in difficoltà finanziaria, al punto da non poter erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice, costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria, che non consente, in assenza di liquidità, il pagamento regolare delle retribuzioni ai propri dipendenti. Ecco perché sovente l'obbligo di esperire preventivamente le procedure di raffreddamento e di conciliazione, quando viene assolto, è considerato quasi una vuota formalità, anziché come effettiva occasione di dialogo tra le parti, non essendo la materia del contendere nell'esclusiva disponibilità del datore di lavoro, per effetto di un quadro economico-giuridico che rende necessario il confronto con altri soggetti esterni (Enti Locali, ATO, Consorzi), il cui intervento è, peraltro, spesso decisivo per la risoluzione della controversia. Questa è la vera controparte!

- **circa le cause di insorgenza del conflitto**, come già osservato, nell'assoluta prevalenza dei casi, lo sciopero appare come "l'ultima spiaggia" per sollecitare l'azienda al pagamento della retribuzione. In proposito, segnalo alcune situazioni frequenti: talvolta le astensioni proclamate sono poi revocate al momento dell'accredito degli stipendi o della convocazione da parte del datore di lavoro per un incontro; addirittura, talvolta, le astensioni durano una o due ore e, successivamente, perviene alla Commissione la comunicazione di ripresa dell'attività lavorativa nell'arco della stessa giornata, senza disagio per gli utenti. Inoltre, purtroppo, stanno aumentando i casi in cui si constatano gravi e reiterati ritardi nella corresponsione di tutta o parte della retribuzioni, ritardi anche di parecchi mesi: in tali ipotesi, la Commissione ritiene applicabile l'eccezione di inadempimento, di cui all'art. 1460 del Codice civile, e dunque, in situazioni di particolare gravità, la Commissione non ricorre allo strumento sanzionatorio nei confronti di chi è già colpito da un grave pregiudizio economico.
- **circa la posizione degli utenti,** nel

rinviare a quanto già detto, ricordo che la *ratio* della Legge n. 146 del 1990 è proprio quella del contemperamento del diritto di sciopero con altri diritti costituzionalmente protetti. Ebbene, è evidente, da quanto fin qui detto, che sovente i diritti degli utenti rischiano di essere lesi: si pensi alle astensioni spontanee senza preavviso e agli scioperi ad oltranza;

- **circa il ruolo della Commissione di garanzia,** qualcosa ho già notato in generale: in questo settore serve monitoraggio e controllo quotidiano, ora per ora, sovente minuto per minuto (abbiamo centinaia di scioperi proclamati ogni anno solo nell'igiene ambientale), nonché un'attività informativo-didattica e frequenti interventi in via preventiva, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), della Legge, a fronte di numerosissime proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore. Peraltro, l'azione della Commissione appare assolutamente efficace, dato che l'adesione alle indicazioni immediate adottate è pressoché totale. Inoltre, in qualche caso la Commissione si è vista costretta ad aprire procedimenti di valutazione a carico delle aziende (riguardo al mancato rispetto dell'obbligo di informazione, previsto per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi dall'art. 2, comma 6, della Legge);
- **circa la libertà di sindacale, il diritto di sciopero, il conflitto**, mentre mi avvio alle conclusioni, desidero provare ad esprimere qualche richiamo costituzionale, in primo luogo sul *"nesso esistenziale"* (G. Pastore) tra sciopero e libertà sindacale, cioè tra l'art. 39 e l'art. 40 della Costituzione, che vanno letti "*con gli occhiali del proprio tempo, vale a dire alla luce dei problemi che si vivono giorno per giorno"* (Rusciano); sulla libertà sindacale che, come mi è stato insegnato (Dell'Olio), rappresenta un *"valore più degli altri perenne e caratterizzante, anche come specchio storico delle altre libertà, i sistemi democratici"*, sulla libertà sindacale con la sua carica dinamica, da intendersi come libertà di azione sindacale; sullo sciopero che *"ha costituito sin dalle origini un importante strumento di progresso economico e sociale, oltre che uno strumento di difesa e di promozione della democrazia"* (A. Martone), sullo sciopero, dunque, quale "*metro della democrazia"* (L. Paladin); sul riconoscimento del "*conflitto regolato*" (Rusciano) nella Carta costituzionale quale tratto tipico delle moderne società complesse.

Alla luce di questi importanti valori, la Commissione di garanzia non ha certo il compito di vietare gli scioperi, in nome di una inesistente logica di repressione del conflitto, ma solo quello di garantire il contemperamento, il bilanciamento tra diritti costituzionali.

Alcune considerazioni conclusive. Le prospettive

Certamente, in oltre venti anni di attività sono state affrontate e risolte numerose questioni di interpretazione e sistemazione della legge e sono intervenuti molti accordi, codici di regolamentazione e regolamentazioni provvisorie di settore, ma ritengo che il contributo della Commissione non possa dirsi in alcun modo esaurito.

In effetti, basta guardare al settore dell'igiene ambientale per rendersi conto che la civilizzazione del conflitto voluta dalla legge ed affidata alla responsabilità delle parti sociali e ai poteri della Commissione è ben lungi dall'essere stata compiuta e dall'apparire stabile ed anzi la difficile congiuntura fa presagire un ulteriore aumento preoccupante della conflittualità nel prossimo futuro: oggi come ieri e forse ancor più di ieri i compiti della Commissione appaiono insostituibili, sia per la debolezza delle stesse relazioni sindacali e dei sindacati (indeboliti, per lo sfaldarsi del legale ideologico e solidaristico, per la frammentazione della rappresentanza e per la concorrenza derivante da nuove forme di organizzazione e di autotutela di nuovi soggetti collettivi), sia per le criticità dell'attuale sistema politico-economico e sociale, con i condizionanti limiti della finanza pubblica, la pressante ristrettezza delle risorse e la necessità che ogni diritto si misuri con le compatibilità finanziarie.

È indubbio che il dibattito odierno conferma come lo sciopero, in questo settore come in tutti gli altri, rappresenta il punto di incontro tra le regole e le esigenze dell'economia e quelle del lavoro.

Da un lato, dunque, stanno le ragioni dell'economia, globale, finanziarizzata, di un mercato pressato dalla scarsità delle risorse (pubbliche e non) e dalla recessione: l'altro giorno, durante un convegno, un noto magistrato (Sordi) ha detto che viviamo il tempo dell'economia, migliore del passato tempo delle ideologie, ma comunque un tempo difficile. Ma, come ha notato un famoso storico del diritto, la virtù più cospicua del diritto del lavoro è proprio quella *"di vivere il proprio tempo, di mescolarsi con esso e di esso intridersi"* (P. Grossi).

E, perciò, dall'altro lato, c'è il lavoro e il tema dello sciopero nei s.p.e., che incarna il cambiamento dei modi di lavorare e dello stesso diritto del lavoro fondato non più solo sugli opposti interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro ma chiamato ad assicurare la compatibilità con l'interesse generale. Infatti, qui il lavoratore è, al tempo stesso, consumatore e utente, mentre occorre pure risolvere i conflitti tra i lavoratori (tra giovani e anziani, tra occupati e disoccupati, tra italiani e immigrati, tra precari e stabili). Ma questo discorso ci porterebbe lontano.

Tornando al nostro tema, è stato scritto che "*l'ingresso dei consumatori sulla ribalta del diritto del lavoro rappresenta una vera e propria rivoluzione rispetto alla tradizionale destinazione della materia alla regolazione del conflitto tra capitale e lavoro"* (Vallebona).

E proprio per la tutela degli utenti non può essere sufficiente l'attività dei sindacati, che pure - in questi anni - insieme alle associazioni datoriali hanno offerto un decisivo contributo, dimostrando maturità e sensibilità ai temi del conflitto, ma oggi la situazione è assai più critica rispetto al passato.
E ciò sia - in teoria - perché il sindacato deve restare portatore di interessi collettivi, non necessariamente coincidenti con quello generale, anche se la nozione di interesse collettivo va letta in una dimensione più ampia rispetto a quella tradizionale del conflitto tra capitale e lavoro, dovendosi oggi comporre, come accennato, gli interessi tra gli stessi lavoratori.
In realtà, guardando al ruolo del sindacato, può dirsi che il contratto collettivo è sempre la *"risultante, la composizione di interessi contrastanti"* (F. Santoro-Passarelli), mentre suscitano perplessità le possibili implicazioni di interessi diversi, addirittura generali, in quanto la *"sintesi degli interessi di tutta la collettività, di cui gli interessi professionali sono una parte sebbene importantissima, non può essere operata che dallo Stato, nella sua valutazione e tutela trascendente gli interessi particolari anche di gruppo"* (F. Santoro-Passarelli).
Anche se *"i rapporti del sindacato con la politica e con le sue istituzioni sono cresciuti ovunque facendosi più diretti e meno stabili, più travagliati"* (Accornero), in verità, secondo una condivisibile lettura, l'essenza *("che è forse ragione di grandezza storica")* dell'esperienza sindacale, rispetto a quella politica, consiste nel *"ricercare equilibri, del resto caratteristicamente dinamici, ma non, in sé, a realizzare sintesi, proprie invece dell'altra"*; il che consente di chiarire che la differenza tra le sedi sindacali e quelle politiche non sta tanto nell'ambito o livello degli interessi perseguiti o perseguibili, ma nell'essere *"quegli interessi, materia appunto di sintesi e non di mero equilibrio con quelli antagonisti"* (Dell'Olio).
E ciò anche - in pratica - stante la nota crisi di rappresentatività del sindacato, cui ho sopra fatto cenno. Del resto, se si indebolisce il consenso, la forza, dei sindacati confederali e, dunque, la loro capacità di gestione del conflitto collettivo, appare necessario ampliare l'intervento pubblico eteronomo, poiché l'abbassamento del tasso di sindacalizzazione non produce certo la diminuzione del livello di conflittualità ma anzi, con la frammentazione in modo inquietante degli interessi, si giungerà a sempre più frequenti forme anomale di lotta sindacale.
Diceva Giolitti che *"l'organizzazione degli operai camminava di pari passo con la civiltà*", ed in effetti ciò si è verificato per il passato, ma ce la farà il sindacato di domani a "traghettare" i lavoratori oltre l'attuale emergenza finanziaria ed economica e a gestire il conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali anche nelle forme di protesta più esasperate? Forse, ma certamente non da solo.
Ecco perché è ancora oggi insostituibile la funzione della Commissione di garanzia.

Ma per svolgere bene i propri compiti la Commissione ha bisogno di maggiori poteri, sui piani prevenzionistico e sanzionatorio, che solo il Legislatore può assegnarle. La novella di cui alla Legge n. 83 del 2000 ha certamente rafforzato le funzioni della Commissione attribuendole un ruolo preminente per la tutela degli utenti, pur tuttavia ciò oggi non basta più.

Oltretutto, con particolare riferimento al settore dell'igiene ambientale, preoccupa molto la drammatica situazione siciliana, dove le amministrazioni locali sono talora in situazione di dissesto finanziario, sempre comunque strette nella morsa delle scarse risorse disponibili. In ogni caso, non sempre trasparente sembra il sistema di affidamento e di gestione degli appalti mentre, tra le cause di insorgenza dei conflitti collettivi, come detto, figura il mancato o ritardato reiterato pagamento della retribuzione. Tutto ciò ha indotto la Commissione, in attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto il 29.5.2012, a coinvolgere l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ad un'azione sinergica, al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno e la possibilità di effettuare interventi correttivi, dato il rischio di ingovernabilità del settore e di violazione dei diritti degli utenti, a fronte di un sistema normativo che non prevede fenomeni così complessi, che non attribuisce alla Commissione particolari poteri ispettivi e che non consente di intervenire adeguatamente nei confronti dei soggetti, i quali, pur essendo estranei al rapporto lavorativo, sono, talvolta, i principali responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti medesimi.

In effetti, la collaborazione con l'AVCP appare fondamentale, nella prospettiva di una efficace attuazione dell'art. 13, lett. h) della Legge n. 146, con riguardo alla rilevazione di comportamenti di amministrazioni o imprese, che erogano servizi, in violazione della regolamentazione, legale o negoziale, esistente, comportamenti che possono determinare l'insorgenza o l'aggravamento del conflitto: come è noto, la lettera h) dell'art. 13 dispone che la Commissione, *"se rileva comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1 in evidente violazione della presente legge o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso, invita, con apposita delibera, le amministrazioni o le imprese predette a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi"*.

In questa prospettiva, si può pensare di studiare la possibilità di estendere l'applicazione della lett. h) e, dunque, di adottare "*apposita delibera*" di invito *"a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge o da accordi o contratti collettivi"*, rivolta alle *"amministrazioni o le imprese predette"*, sanzionandole in caso di inottemperanza, intendendo con tale espressione non solo, direttamen-

te, il datore di lavoro erogatore "finale" del servizio ma anche l'ente locale o altro soggetto committente. Ovviamente, c'è il problema del fondamento di tale responsabilità ma non va dimenticato che - in partenza - la garanzia del servizio spetta all'ente. Sono, chiaramente, solo delle mie personali ipotesi di provvisoria riflessione, che esprimo a voce alta, perché, come diceva un filosofo (Hartmann), ritengo che anche il giurista abbia il compito di *"mantenersi sistematicamente in contatto con i problemi"*.

Certo, oggi più che mai, è possibile solo descrivere, con approccio problematico e con un forte *"sentimento del passaggio*", un diritto sindacale e un diritto del lavoro *"della transizione*" *("sappiamo da dove veniamo: possiamo soltanto presagire o intuire dove andiamo"* - Irti), ma questo, come ho già detto in precedenti occasioni, non mi spaventa troppo, sia perché la mia materia ha l'attitudine intrinseca a richiamare costantemente l'interprete "*al difficile compito di qualificare realtà nuove, se non, addirittura, realtà in movimento"* (Giugni), sia perché ogni epoca può dirsi di transizione, in quanto sempre dal e sul presente si costruisce l'avvenire (Lopez De Onate). ■

Evoluzione del trasporto pubblico locale tra tagli e liberalizzazioni. La sofferta trattativa per il rinnovo del contratto collettivo

di Alessandro Forlani

Il servizio di trasporto pubblico locale, strumento essenziale per l'esercizio del diritto dei cittadini alla mobilità, costituzionalmente garantito, attraversa nel nostro Paese una fase particolarmente critica, sintomatica di processi di profonda trasformazione che investono la disciplina e le dinamiche inerenti ai servizi pubblici. Nella presente congiuntura, segnata da crescenti riduzioni della spesa pubblica e dei trasferimenti dallo Stato centrale alle Regioni e, contestualmente, da processi di liberalizzazione dei servizi pubblici, in ambito europeo, forse ormai irreversibili, appare ineludibile una revisione sistemica degli assetti e dell'organizzazione di un settore complesso e delicato come quello del trasporto, gestito in virtù di pubblica concessione.

Il processo di integrazione europea e la crisi crescente del debito sovrano, con particolare riferimento al nostro Paese, richiedono la riforma di sistemi di erogazione della spesa pubblica non più compatibili con le esigenze di crescita e di sostenibilità e con i rigidi parametri imposti dalla moneta unica. La laboriosa ricerca di nuovi modelli compatibili con tali parametri e con i livelli di qualità, sicurezza e funzionalità dei servizi richiesti da una società più complessa e articolata, implica un'evoluzione del modello di stato sociale che tenga conto dell'esigenza di contenere i deficit dei singoli Paesi e di garantire la stabilità dei bilanci e, nello stesso tempo, della necessità di offrire opportunità di confronto sul mercato ad una maggiore pluralità di attori economici, garantendo la concorrenza e la valorizzazione del merito, con più ampia possibilità di contenimento dei costi. Obiettivi di massima verso i quali, tuttavia, si procede inevitabilmente percorrendo sentieri accidentati e tortuosi, tra contraddizioni, resistenze, disagi e spesso autentici travagli sociali. Dobbiamo tenere conto di abitudini ed equilibri consolidati e radicati nei territori e negli assetti locali e della necessità di un'inevitabile gradualità nell'azione tendente ad innestare i nuovi modelli che consentano risparmio di risorse pubbliche, efficienza e tenuta

aziendale e occupazionale. E la condizione che investe il settore, in questa fase di trasformazione e di contrazione dell'intervento pubblico, si rivela a dir poco allarmante tanto sotto il profilo occupazionale, quanto sotto quello della garanzia del servizio e della sua sicurezza ed efficienza.

Per cogliere nella sua pienezza le criticità del settore occorre, innanzitutto, ricordarne le dimensioni: 1170 aziende, con 116.500 addetti e oltre 5,4 miliardi di utenti trasportati ogni anno. Un fatturato che supera i 10 miliardi di euro, 50.000 mezzi di trasporto, in larghissima parte autocorriere (92%) e, per il resto, mezzi ferroviari, lacuali, lagunari e a fune. Il trasporto pubblico locale rappresenta, in termini di occupati, il comparto più esteso tra i servizi pubblici locali e, nell'ambito più generale del trasporto passeggeri, eroga il servizio all'88% dell'utenza complessiva. La sua natura di servizio pubblico sottopone il trasporto locale a vincoli e condizioni posti dagli enti pubblici competenti in ordine alla sua regolazione e funzionalità. Anche sul piano del sostegno finanziario si è delineata, nel tempo, una stretta connessione con i bilanci degli enti locali, non risultando sufficienti le tariffe pagate dall'utenza quale controprestazione del servizio erogato, al fine di coprire gli ingenti costi di gestione e del personale. Proprio rispetto alle normative che regolano i rapporti tra le amministrazioni pubbliche competenti e gli operatori del trasporto pubblico locale, si sono registrati, negli ultimi anni orientamenti oscillanti e divergenti che hanno creato nel settore incognite e apprensioni rispetto alle prospettive degli assetti del servizio e alla sua sostenibilità. Il legislatore si è rivelato incerto tra la condivisione degli indirizzi comunitari, decisamente orientati alla concorrenza e alla liberalizzazione, e la preoccupazione di garantire equilibri territoriali consolidati attraverso rinnovate forme di municipalizzazione del servizio o tentativi di differire nel tempo l'entrata in vigore del nuovo regime.

In questo quadro di ambivalenza normativa, si è inserita la pesante riduzione delle risorse pubbliche stanziate per il settore a causa delle condizioni critiche dei conti pubblici che hanno imposto significativi interventi sulla spesa, investendo, in particolare, i servizi essenziali del welfare (sanità, scuola, trasporti, previdenza).

Rispetto al trasporto pubblico locale, i processi di liberalizzazione e di introduzione di un sistema concorrenziale hanno raggiunto una fase piuttosto avanzata e, negli ultimi anni, hanno investito oltre la metà dei servizi affidati con procedure di evidenza pubblica. Una progressiva trasformazione che, tuttavia, deve essere monitorata con attenzione, proprio per la natura pubblica del servizio e per le differenti peculiarità delle condizioni dei territori in cui viene erogato. Non può essere, infatti, omologato ad una normale attività imprenditoriale soggetta ai consueti meccanismi della domanda e dell'offerta, del profitto e della qualità, la sua peculiare natura comporta tariffe contenute, accessibili ai ceti più deboli, determinando flussi di entrata non

sempre idonei a coprire costi di produzione particolarmente elevati. I margini di profitto, per le imprese esercenti il servizio, possono rivelarsi, quindi, esigui se non inesistenti, configurando, così, condizioni di criticità per le aziende non sempre compatibili con le implicazioni di un mercato concorrenziale, sia pure rigidamente regolato.
Ai fini di rendere sostenibile la tendenza in essere alla contrazione dei finanziamenti pubblici, e, al tempo stesso, contemperare gli orientamenti legislativi, volti alla liberalizzazione e alla concorrenzialità di questi servizi con la salvaguardia del tessuto aziendale italiano e dei livelli di specializzazione e di aderenza alle peculiarità dei territori raggiunti negli anni incrementando, peraltro, laddove necessario, la qualità, occorre superare progressivamente il fenomeno del cosiddetto "*nanismo*" aziendale. Infatti, il nostro sistema di aziende, nel trasporto pubblico locale, è ancora troppo frammentato e, quindi, presenta una minore capacità competitiva rispetto a quella di altri Paesi europei. L'incentivazione e lo sviluppo di forme di integrazione, aggregazione e fusione delle imprese italiane, in relazione alle caratteristiche del territorio e alla dimensione della domanda, potrebbe consentire la salvaguardia dell'avviamento e delle risorse delle imprese stesse, in termini di tradizione, qualità del servizio e potenzialità occupazionale.

Vertenza per il rinnovo del CCNL e conseguente conflittualità

Le condizioni di criticità in cui versa il settore del trasporto pubblico locale hanno determinato tensioni e ritardi nella vertenza per il rinnovo del relativo contratto collettivo nazionale, la cui conclusione si rivela, ormai, particolarmente urgente, essendo scaduto il 31 dicembre 2007.
Le segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto stesso (Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti e Faisa Cisal) hanno avviato, fin dal 2008, il confronto con le associazioni datoriali rappresentative delle aziende di trasporto pubblico, proponendo la sottoscrizione di un CCNL Unico per la Mobilità, riguardante gli addetti al trasporto locale, ferroviario e dei servizi, per il quale avevano presentato una piattaforma unificata. L'obiettivo del contratto unico appariva fondato sull'esigenza di una generale semplificazione negoziale e sulla necessità di costituire un nuovo sistema di regole in grado di tutelare il lavoro per aree di attività comuni e condivise, nonché di sviluppare una reale concorrenza tra le imprese. Le associazioni datoriali del trasporto pubblico locale, Asstra e Anav, ribadivano, invece, l'impraticabilità, in linea di principio, di una eventuale unificazione, in termini negoziali, dei distinti CCNL degli Autoferrotranvieri e delle Attività Ferroviarie. Dopo una serie di incontri, le parti hanno siglato, in data 14 maggio 2009, un Protocollo Ministeriale d'Intesa che prevedeva l'avvio di un negoziato con le associazioni datoriali per la definizione degli istituti del CCNL Unico per la Mobilità. A seguito di ulteriori momenti di incontro e di confronto tra le parti si è pervenuti all'ado-

zione di un'intesa - siglata in data 30 settembre 2010 - sul testo del nuovo CCNL della Mobilità, limitatamente ai quattro temi (campo di applicazione, decorrenza e durata, sistema delle relazioni industriali e diritti sindacali, mercato del lavoro) individuati nel richiamato Protocollo del 14 maggio 2009. Successivamente all'adozione di questa intesa, nel giugno 2012, Federtrasporto, Agens e Ferrovie dello Stato hanno firmato con le organizzazioni sindacali il rinnovo del CCNL della mobilità, per l'area attività ferroviarie, con l'intento di estendere al trasporto pubblico locale i contenuti di tale accordo, ma anche quelli dell'originario CCNL delle Attività Ferroviarie integrato dall'intesa F.S. Questa scelta ha indotto le aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico locale - rappresentate da Asstra e Anav - in data 5 luglio 2012, al formale recesso dal protocollo del 14 maggio 2009 e dal conseguente verbale del 30 settembre 2010 prima richiamati. La legge di stabilità del 2012, istituendo, nell'articolo 9, il fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (1,6 miliardi per gli anni 2013/2014), ha favorito la riapertura della trattativa per il rinnovo del CCNL del Trasporto pubblico locale, determinando le condizioni per l'adozione, da parte della Commissione di garanzia, della delibera del 15 ottobre 2012, n. 12/408, che invitava, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera c) della legge n. 146/1990, le organizzazioni sindacali a differire la data dello sciopero nazionale del 16 novembre 2012 per il tempo necessario a consentire un riesame della vertenza. Contestualmente la delibera invitava le associazioni datoriali di categoria a riconvocare i sindacati per proseguire la trattativa, volta al rinnovo del contratto. Il tavolo veniva, dunque, riaperto il 22 ottobre 2012, per interrompersi poi nuovamente poco dopo. Nel novembre 2012, in seguito a due audizioni separate delle parti di fronte alla Commissione di garanzia, e su invito del Governo Monti, le parti sociali sono tornate al tavolo del negoziato, differendo il predetto sciopero del 16 novembre 2012, inizialmente al 14 dicembre 2012 e, in un momento successivo, all'8 febbraio 2013.

La trattativa, svoltasi presso il Ministero del Lavoro con la mediazione dei Vice Ministri Martone e Ciaccia, è approdata, dopo una serie di incontri, alla definizione, il 26 aprile 2013, di un'intesa che investe diversi aspetti significativi del rapporto contrattuale. Sono state raggiunte intese di massima, ancora non definitive, sulla malattia e sul fondo di solidarietà, mentre sull'orario di lavoro è stato solo avviato il confronto, così come sul tema della residenza e del trattamento di trasferta. Le associazioni rappresentative delle aziende del settore sono apparse soddisfatte per i contenuti dell'accordo. Gli oneri aziendali vengono infatti ritenuti meno gravosi, rispetto ai costi che avrebbe comportato un normale rinnovo contrattuale.

Sembrerebbe definita la disciplina dei quattro istituti contrattuali, già regolamentati dal verbale d'intesa del 30 settembre 2010, che segnava un ridimensionamento del perimetro del CCNL sulla mobilità, senza tut-

tavia risolvere gli aspetti economici.
In sostanza, le associazioni datoriali Asstra e Anav si sono impegnate a erogare la somma di 700 euro per ogni lavoratore in due rate, a titolo di anticipazione del trattamento economico per gli anni 2009-2011. Si tratta di un primo acconto di una somma che verrà definita in seguito. Sono previste misure relative ai permessi di cui alla legge n. 104/1992, al risarcimento danni, alla copertura assicurativa, alla tutela legale e alla disciplina sperimentale della patente di guida e della carta di qualificazione del conducente. Sono previste, inoltre, misure di contrasto dell'evasione tariffaria, stimata diverse centinaia di milioni. I proventi del contrasto dell'evasione dovrebbero essere utilizzati per incrementare il trattamento dei lavoratori e per rinnovare il parco auto. Nei contratti collettivi aziendali sarà prevista una maggiore produttività del lavoro, proprio a questi fini. L'accordo riguarda 116.000 lavoratori. È un primo importante parziale risultato della trattativa contrattuale, nell'intento di pervenire alla conclusione della vertenza con il rinnovo del contratto. ■

Alessandro Forlani

Nato a Roma il 12 marzo 1959.
Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza" con il massimo dei voti.
Consigliere comunale di Roma dal 1985 al 1989.
Consigliere regionale del Lazio dal 1991 al 1995. In questo periodo riveste l'incarico di Presidente del Collegio Revisori dei conti e poi quello di Presidente della Commissione Cultura e Personale. Per alcuni anni è anche membro della Commissione Sanità.
Avvocato, si è dedicato ad attività di contenzioso in sede civile e amministrativa.
Ha svolto attività di collaborazione con testate varie su temi di carattere sociale, economico, giuridico e istituzionale e pubblicato diversi articoli di politica estera.
Senatore della Repubblica eletto nelle Marche (Macerata-Osimo) dal 2001 al 2006, membro della Delegazione italiana presso l'Assemblea Parlamentare Nato.
Eletto deputato nella XV legislatura (2006-2008), membro della Commissione Esteri della Camera dei Deputati e della Delegazione italiana presso l'Assemblea Parlamentare INCE.
Nello stesso periodo è Presidente dell'Ong Parliamentarians for Global Action per l'Italia. Dal 2009 è componente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con delega, dal 2012, per il Trasporto Pubblico Locale, il servizio Taxi ed il Noleggio con Conducente.

Welfare, Warfare, Bankfare

di Nino Galloni

Si è parlato molto di Welfare in questi mesi che hanno seguito le vicende politiche in Italia, in Europa ed USA anche a proposito di *"fiscal cliff"* (baratro dei tagli alla cieca della spesa pubblica): in genere si parla di tale argomento, della sanità, della famiglia, ma anche delle infrastrutture, della scuola o della ricerca con evidenti amnesie rispetto alla disponibilità di risorse.

Sicché le formule variano da: 1) riduzione di tutte le spese pubbliche per favorire quella delle tasse e, quindi, la libertà dei privati di decidere i dosaggi del proprio welfare (si va dagli estremisti americani del "tea party" ai "moderati" nostrani; 2) in condizioni di risorse "scarse" si studia cosa tagliare e cosa difendere (la scuola, oppure la ricerca, oppure i sussidi ai disoccupati); 3) abbiamo quindi visto grandi programmi (elettoralistici?) per la famiglia, la scuola, il Welfare, per poi ricordarci - al dunque - che "non ci sono i soldi"!
Il grande tema - di cui non s'è parlato né in Europa, né in USA, né in Italia adesso - è proprio questo: con risorse scarse i tagli alla spesa porteranno all'ingestibilità di tutti i comparti del Welfare e dintorni, mentre la pressione fiscale continuerà a mordere in modo insopportabile, soprattutto se il debito pubblico tenderà a crescere e l'opportunità di ridurre il peso degli interessi non verrà colta. Il debito pubblico aumenterà in rapporto al PIL per la semplicissima ragione che le politiche per lo sviluppo non si fanno (ad esempio, in Italia) o sono troppo timide (altri Paesi europei).
Gli interessi si possono ridurre unilateralmente (come fanno da sempre Giappone, USA, Francia e Germania) oppure si può portare tutto il debito - quindi anche gli interessi - fuori dal perimetro dello Stato con un fondo di garanzia tenuto da una Spa che gestisce tutto il patrimonio da reddito degli enti locali.
In Italia, un passaggio del genere libererebbe la spesa pubblica di oltre 80 miliardi l'anno da spendere - almeno in gran parte - per Welfare e dintorni. Con la metà di quegli 80 miliardi co-

minceremmo a cambiare la situazione dell'economia: ma che dire del fatto che la BCE ha messo a disposizione delle banche non 40, non 400, ma quasi 4.000 miliardi (per i noti problemini di liquidità)?

Dunque: dov'è la scarsità delle risorse? Essa è un'arbitrarietà che vale solo per l'economia reale ed il finanziamento dello sviluppo non per intervenire a favore delle banche e degli Stati (mercato dei titoli pubblici).

Le risorse non sono scarse: questo è il punto, questa la certezza da cui la politica dovrebbe ripartire. E invece no: la politica - al pari della cosiddetta antipolitica - sa parlare solo di poltrone, di arrivare in Parlamento o, il che è lo stesso, di cacciare qualcuno (Renzi, Grillo).

Sia chiaro: la pretesa che le risorse siano scarse è il passaggio fondamentale per arrivare ad abolire la democrazia, la libertà, il welfare, gli ospedali pubblici, la scuola pubblica, il minimo di civiltà in cui tutti dovremmo credere (parafrasando Benedetto Croce, per dirci "costituzionali").

Le parti politiche più sensibili alle cosiddette problematiche dei lavoratori (come se ciò non valesse per tutti i cittadini!) chiedono giustizia sociale e, in nome di essa, che sia tolto di più ai ricchi per darlo ai poveri; in realtà - se non è chiaro che le risorse pubbliche potrebbero abbondare o, come si cercherà di chiarire tra un attimo, essere adeguate - tutto si trasformerà in guerra tra poveri che è già iniziata fra ospedali di eccellenza che non riescono a pagare gli stipendi, sussidi per certi lavoratori esuberati e non per altri, pretesa mancanza di fondi per mettere in sicurezza le scuole invece delle strade.

Sono più di 40 anni che la moneta ha perso qualsiasi legame con l'oro e, quindi, a cosa è legata? Qui ci sono due scuole (a parte coloro che, in buona fede perché non capiscono proprio l'argomento, o in mala fede perché temono le straordinarie conseguenze dello sviluppo democratico connesso alla crescita dei livelli di civilizzazione): 1) la moneta può (e deve) essere tanta quanta ne serve in rapporto a investimenti produttivi ovvero che apportano un guadagno (il che vuol dire che tutte le spese non produttive in senso stretto, ma necessarie o utili o belle devono trovare copertura attraverso le scelte della tassazione sul lavoro e le altre attività produttive); 2) lo Stato o la Banca Centrale possono stampare (o autorizzare) mezzi monetari senza veri limiti, ma, certamente, finalizzandoli a obiettivi ragionevoli (e la tassazione servirebbe solo a recuperare la moneta stampata e fatta circolare).

Le due concezioni non divergono così tanto se non agli estremi, ma al centro si possono toccare: vale a dire che esiste una politica monetaria per finanziare tutte le attività economiche e culturali regolata da un livello minimo dell'interesse e da una pressione tributaria capace di evitare nella società un accumulo ingestibile di moneta. Ovviamente, una moneta siffatta ridurrebbe l'importanza del risparmio alla sola esigenza di scorte per le attività produttive e la vita di tutti i giorni: e saremmo in un mondo keynesiano "perfetto" che, come tutte le cose uma-

ne, così perfetto non sarebbe mai: ma questo è un approfondimento da sviluppare in un'altra occasione.
Quello che, invece, preme qui sottolineare è che il pianeta sta rischiando di perdere la grande opportunità di accoppiare la crescita delle coscienze e quella di un'economia a misura d'uomo non perché banalmente abbondante, ma perché adeguata e giusta (condivisa).
È vero che gli USA hanno disposto di sovranità monetaria - grazie al dollaro - ma l'hanno finalizzata ad aberranti dinamiche speculative o a guerre del tutto controproducenti: se avessero, invece, investito in grandi infrastrutture, nella esplorazione dello spazio, in un Welfare decente, sicuramente gli Americani ed anche noi staremmo molto meglio di come stiamo!
L'Europa è del tutto miope, per non dire cieca: si autorizzano migliaia di miliardi (trilioni) di euro per ovviare ai danni che le banche stesse si sono procurate senza imporre loro di scegliere tassativamente tra attività speculative e credito ordinario; poi si dice che mancano i soldi per il Welfare, gli ospedali, le scuole.
Basta. Basta!
Ecco, invece, che la Cina - al Congresso dello scorso novembre del Partito Comunista - ha ribadito che la sua sovranità monetaria dovrà enfatizzare maggiormente lo sviluppo interno e di meno le esportazioni (e, aggiungeremmo noi, il dumping sociale).
Ci sono Paesi che, grazie alla loro sovranità (che vuol dire fare il contrario di quello che chiedono le organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario), stanno crescendo bene e vertiginosamente: Brasile, Russia, India, Argentina…
E, poi, ci sono quelli "poveri", in genere perché la loro spoliazione è utile a chi deve fare man bassa delle loro risorse, ovvero perché non riescono ad organizzarsi per valorizzare quello che hanno.
Ma è veramente giunto il momento di capire quanto sia inutile parlare di Welfare, di sanità, di pubblica istruzione, di occupazione, di infrastrutture, di ricerca, di sviluppo economico senza partire dalla nuova situazione: oggi le risorse finanziarie sono una funzione lineare della loro stessa domanda. ■

APPROFONDIMENTI

ANTONINO GALLONI *(detto anche Nino)*

Nato a Roma il 17 marzo 1953, laureato in Giurisprudenza a Roma nel dicembre 1975, attualmente è Sindaco effettivo dell'INPS.

Ha ricoperto moltissime cariche prestigiose tra le quali: Presidente del Comitato per l'istruttoria tecnica selettiva delle richieste di intervento straordinario di integrazione salariale, presso il Ministero del Welfare, Direttore Generale della Cooperazione - Direzione Generale del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Direttore Generale dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro - Direzione Generale del Ministero del Lavoro, Dirigente industriale, Sindaco effettivo dell'Inpdap, Membro italiano del gruppo "ad hoc" dell'OCSE sull'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese, Capo della Segreteria del Sottosegretario di Stato al Ministero delle Partecipazioni Statali dal 1986 al 1987 e Funzionario del ruolo del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

È stato Ricercatore presso l'Università di Berkeley, Board Director della FINTEX Corporation (Houston USA), Consigliere di Amministrazione dell'Agip Coal e della Nuova SATIN.
Ha svolto 4 missioni nella Repubblica Democratica del Congo per promuovere l'utilizzazione di una moneta complementare locale tra il febbraio del 2008 e l'agosto del 2010.

E adesso il consumatore condiziona la produzione

di Rosario Trefiletti *(Presidente di Federconsumatori)*

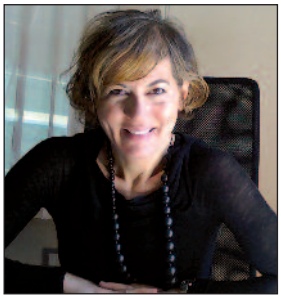
Sta diventando sempre più coscienza comune - uscendo da una lunga notte di sudditanza- il fatto che i Cittadini e gli utenti abbiano dei diritti inalienabili; i consumatori stanno, cioè, sempre più uscendo da uno stato di minorità, che li portava ad accettare supinamente qualsiasi condizione che il mercato riteneva di proporre.

Vi sono dei diritti del cittadino-consumatore che però devono contemperarsi con i diritti dell'uomo-lavoratore, i quali, a loro volta, devono contemperarsi con le esigenze della produzione, sia per ragioni tecnologiche sia per tener conto di tradizioni consegnateci dalla storia delle varie Comunità.
Il modo di come contemperare il diritto dei lavoratori (come il diritto di sciopero, da utilizzare come strumento di lotta per realizzare condizioni di vita e di lavoro più avanzate) e le esigenze tecnologico-produttive, ritenute oggetto di una salvaguardia imprescindibile, hanno costellato la storia sindacale da più di un secolo, dopo la parentesi luddista.
Le comandate in siderurgia, negli ospedali ed in tanti servizi pubblici strategici testimoniano come alcuni diritti fondamentali, si pensi al diritto di sciopero, nel loro esercizio devono trovare forme di adattamento alle condizioni concrete di tante situazioni produttive.
La novità specifica è data dalla crescente presa di coscienza del cittadino consumatore, che introduce un terzo soggetto rispetto al discorso a due (lavoratore ed impresa),tipico della storia del secolo passato.
Oggi il rapporto tra produzione e consumo si è fatto più equilibrato: il consumo in generale non è una semplice appendice della produzione. La relazione tra produzione e consumo sta diventando sempre meno gerarchica e sempre più circolare: i consumatori sono sempre più in grado di condizionare le scelte produttive, attraverso molti strumenti che vanno dalla contestazione delle condizioni di acquisto fino al rifiuto dell'acquisto stesso.
La questione assume un significato ancora più profondo, se si affronta il discorso dei beni essenziali, pubblici e non.
Tali beni sono sempre più percepiti come "dote di cittadinanza"di ogni singolo cittadino-utente; beni cioè facenti parte del pacchetto di diritti personali dell'individuo di oggi e come tali assunti come unità di misura del livello di civiltà delle singole comunità.
La Federconsumatori pensa che tali Beni essenziali devono essere prodotti, in primo luogo, all'interno di un quadro di programmazione delle scelte, in cui

la qualità di tali beni e le condizioni del lavoro devono assurgere a criterio determinante della bontà delle stesse scelte.
La responsabilità delle Istituzioni pubbliche assume un ruolo, quindi, determinante.
Rispetto alla qualità dei beni essenziali, la Federconsumatori si pone in prima linea sia come agente di una estesissima vertenzialità sociale, individuale o collettiva, in tutte le situazioni in cui vengono violati i diritti fondamentali dei cittadini-utenti, sia come portatrice della necessità di una politica di produzione di beni pubblici essenziali - come per l'acqua bene comune -, di cui la Federconsumatori è stata un protagonista di primo piano.
Rispetto alle condizioni di lavoro, la Federconsumatori ritiene che, di fronte alla violazione di diritti costituzionali del lavoro, la giusta reazione non può riguardare soltanto le organizzazioni dei lavoratori, ma anche le organizzazioni dei consumatori, fino ad arrivare a campagne di denuncia e di boicottaggio della produzione dei beni prodotti.
In tale nuovo contesto, dalla vertenzialità quotidiana, costellata di violazioni dei diritti del consumatore ed utente, alle grandi scelte di politiche del consumo, scelte che intervengono sulla vita concreta di grandi masse di cittadini, la Federconsumatori pensa e svolge la propria funzione, cercando di adeguare la propria azione quotidiana ai continui cambiamenti che tale contesto impone. ■

Rosario Trefiletti

Rosario Trefiletti (12 novembre 1943), attuale Presidente di Federconsumatori, vanta una lunga esperienza nel Sindacato e nella difesa dei diritti degli utenti.
Dal 1975 ha ricoperto incarichi a livelli nazionale nella Cgil nei settori della chimica, dell'energia e delle poste e telecomunicazioni.
È stato tra i fondatori del Sindacato dei lavoratori nelle comunicazioni della Cgil.
È stato componente del CNEL tra il 1989 ed il 1993.
Dopo essere entrato, nel 2005, nel Consiglio Nazionale Consumatori Utenti, è stato delegato di tale organismo presso il WTO.
Cura le produzioni editoriali di Federconsumatori ed è impegnato in una intensa attività di presenza nei media nazionali, per informare ed illustrare le questioni legate alla tutela dei diritti dei consumatori.



Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, nel servizio di rimorchio portuale

RELAZIONE ILLUSTRATIVA - a cura di Caterina Valeria Sgrò

La delibera n. 13/161, con la quale la Commissione regolamenta 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 delle condizioni per percorrere la via della soluzione negoziata.

Al fine di 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 l'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.
È, 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, è risultato, 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 dell'articolo 13, comma 1, lett. a), 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 proponevano, rispettivamente, il criterio delle fasce orarie di garanzia, durante le quali avrebbe dovuto 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 affermava 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 sosteneva, 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 informava 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 e, nel contempo, 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 alle 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 de-

terminazione 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 contemperamento 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, il Commissario ha fissato apposite audizioni. Nel corso degli incontri, è emerso che non sussiste, allo stato, 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 contemperamento 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. 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 rigo-

rosa 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.

DELIBERA n. 13/161 del 20 maggio 2013

Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure individuate, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nel servizio di rimorchio portuale. (G.U. n. 141 del 18 giugno 2013)

Articolo 1

Campo di applicazione

1. Salvi gli effetti di future riorganizzazioni del settore, la presente Regolamentazione si applica alle astensioni collettive dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazioni di categoria, dei lavoratori addetti al servizio di rimorchio portuale, di cui all'articolo 101 del Codice della navigazione, rientrante tra i "*servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo*", ai sensi dell'articolo 14, comma 1-*bis*, della legge n. 84, del 28 gennaio 1994, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 186, del 30 giugno 2000, in quanto volto a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, alla tutela dell'ambiente (e dell'ecosistema marino), di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, lett. *a*), primo inciso, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Articolo 2

Procedure di raffreddamento e di conciliazione

1. Divieto di azioni unilaterali.
   Durante le procedure di cui al presente articolo, le parti eviteranno di porre in essere azioni unilaterali.

2. Ambito di applicazione.
   In ogni caso, l'attivazione delle procedure di cui al presente articolo, la partecipazione alle stesse e la sottoscrizione dei relativi verbali non producono alcun effetto, ai fini della titolarità negoziale delle Organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure medesime.

3. Vertenze a carattere aziendale o locale.
   Il soggetto collettivo che promuove uno stato di agitazione, prima della proclamazione di sciopero, deve avanzare richiesta di incontro all'Azienda, specificando, per iscritto, l'oggetto della rivendicazione. Le motivazioni contenute nella comunicazione devono corrispondere a quelle dell'eventuale proclamazione dello sciopero.
   Entro 5 giorni dalla richiesta, l'Azienda procede alla formale convocazione. L'incontro di apertura del confronto deve avvenire entro e non oltre i successivi 5 giorni.
   Il tentativo di conciliazione deve concludersi entro 5 giorni dalla data di apertura del confronto. Decorso inutilmente tale termine, le procedure si intendono esaurite con esito negativo.
   Se l'Azienda non convoca il soggetto collettivo richiedente, decorsi i 5 giorni dal ricevimento della comunicazione, la fase si intende esaurita.
   Il tentativo deve, in ogni caso, esaurirsi entro i 10 giorni lavorativi successivi alla richiesta.
   Del tentativo di conciliazione viene redatto verbale che, sottoscritto dalle parti, è inviato alla Commissione di garanzia.
   In caso di esito positivo della procedura, il verbale deve contenere l'espressa dichiarazione di revoca dello stato di agitazione. In caso di esito negativo, nel verbale devono esser indicate le ragioni del mancato accordo.

4. Vertenze a carattere nazionale o relative al rinnovo del CCNL.
   Con le stesse procedure e modalità di cui al comma precedente, nel caso di controversia nazionale, la comunicazione dello stato di agitazione deve essere indirizzata, a cura del soggetto collettivo che lo promuove, all'Associazione nazionale datoriale del settore interessata che provvederà alla convocazione, nei termini previsti nel comma 3.

5. Sanzionabilità del comportamento delle parti.
   L'omessa convocazione da parte dell'Azienda o il rifiuto di partecipare all'incontro, da parte del soggetto sindacale che lo abbia richiesto, non-

ché il comportamento delle parti durante l'esperimento delle procedure potranno essere oggetto di valutazione da parte da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. *c), d), h), i), m)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazione.

6. Efficacia.
   Nell'ambito della stessa vertenza sindacale, sia nazionale che aziendale/locale, ai fini della proclamazione di un'azione di sciopero, le procedure di raffreddamento e di conciliazione devono essere ripetute nel solo caso in cui siano trascorsi più di 90 giorni dalla conclusione delle procedure medesime.

Articolo 3

Preavviso

1. Ai fini della comunicazione all'utenza e della predisposizione delle misure necessarie all'erogazione delle prestazioni indispensabili, la proclamazione di sciopero deve essere comunicata per iscritto, se l'astensione ha rilievo locale o aziendale, alle Aziende interessate, al Prefetto, all'Autorità marittima, all'Autorità portuale (se presente), territorialmente competenti, alla Commissione di garanzia ed all'Osservatorio sui conflitti sindacali, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con un preavviso minimo di 10 giorni.
   Se lo sciopero ha rilievo nazionale, la relativa comunicazione deve essere data, nei termini e secondo le modalità sopra indicate, alle Associazioni nazionali datoriali del settore, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla Commissione di garanzia ed all'Osservatorio sui conflitti sindacali, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
2. È fatto salvo quanto disposto dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei casi di astensioni dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Articolo 4

Requisiti dell'atto di proclamazione

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, ogni atto di proclamazione deve avere ad oggetto una singola azione di sciopero. Il soggetto collettivo che proclama un'astensione dal lavoro, in relazione allo stesso bacino di utenza, può procedere ad una nuova proclamazione solo dopo l'effettuazione dello sciopero precedentemente indetto. L'at-

to di proclamazione deve contenere l'indicazione della data, dell'ora di inizio e termine, della durata, delle modalità di attuazione e delle motivazioni dell'astensione collettiva dal lavoro. Nell'atto di proclamazione deve, inoltre, essere indicata la data di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Articolo 5

Durata

1. La prima azione di sciopero non può avere una durata superiore a 12 ore.
2. Le astensioni successive alla prima, relative alla stessa vertenza, non possono superare la durata di 24 ore.
3. Le astensioni devono comunque svolgersi in un unico periodo di durata continuativa.
4. Le astensioni dal lavoro consistenti nel diniego dello svolgimento di lavoro supplementare e straordinario sono equiparate allo sciopero e soggiacciono alle ordinarie regole in materia di procedure di raffreddamento e di preavviso, mentre la durata massima è di 18 giorni consecutivi.
   La proclamazione, con un unico atto, di un'astensione dal lavoro straordinario o supplementare e di un'astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario; l'eventuale astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro è calcolata come giornata di astensione dal lavoro straordinario, ai fini del computo dei 18 giorni di durata massima di quest'ultima.

Articolo 6

Intervallo tra azioni di sciopero

1. In ogni singolo porto, a prescindere dalla materia oggetto della controversia, tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, da parte dello stesso soggetto sindacale, deve intercorrere un intervallo di almeno 1 giorno.
2. Tra due azioni di sciopero proclamate da soggetti sindacali diversi, che incidono sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, deve intercorrere un intervallo di almeno 10 giorni.
3. Tra due periodi di astensione dal lavoro straordinario e supplementare, o tra uno sciopero ordinario (non ricadente nei 18 giorni di astensione dallo straordinario) ed un'astensione dal lavoro straordinario, da chiunque proclamati, devono intercorrere almeno 10 giorni.

DOCUMENTI

Articolo 7

Revoca e sospensione

1. Salvo il caso di accordo, di intervento da parte della Commissione di garanzia o dell'Autorità competente ad emanare l'ordinanza di cui all'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la revoca spontanea dello sciopero deve essere comunicata agli stessi soggetti destinatari dell'atto di proclamazione almeno cinque giorni prima della data di inizio dell'astensione dal lavoro.
   La revoca sarà considerata operata su richiesta della Commissione di garanzia, ai fini previsti dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, solo se comunicata entro 5 giorni dalla ricezione del provvedimento della Commissione medesima.
   Al riguardo, le aziende procedono alle comunicazioni all'utenza, previste dall'articolo 2, comma 6, della legge citata, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero.

Articolo 8

Franchigie ed esclusioni

1. È esclusa l'effettuazione di scioperi nei seguenti periodi di più intenso traffico interno e internazionale:

- dal 21 dicembre al 7 gennaio;
- dal 5 agosto al 25 agosto;
- nelle tre giornate che precedono e che seguono la Pasqua;
- nelle tre giornate che precedono e che seguono le giornate di consultazione elettorale nazionale, europea, regionale e amministrativa generale, ivi compresi gli eventuali turni di ballottaggio;
- nella giornata precedente e in quella seguente le giornate di consultazione elettorale amministrativa, limitatamente al porto interessato alla consultazione, ivi compresi gli eventuali turni di ballottaggio.

2. Le strutture regionali e territoriali competenti eviteranno di proclamare scioperi in concomitanza con manifestazioni che riguardano direttamente i porti, o le relative città, interessati dall'azione di protesta.

Articolo 9

Avvenimenti eccezionali

1. In caso di avvenimenti eccezionali, di particolare gravità, o di calamità naturali, gli scioperi, di qualsiasi genere dichiarati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi, senza dare applicazione ai provvedimenti previsti per le revoche tardive.

Articolo 10

Individuazione delle prestazioni indispensabili

1. In via prioritaria vanno rispettati inderogabilmente tutti i provvedimenti adottati dall'Autorità marittima, con riferimento all'ambito portuale di propria pertinenza, sul presupposto della competenza e della conseguente responsabilità decisionale, ad essa attribuita dal legislatore in materia di sicurezza e di polizia marittima (articoli 62, 63, 70, 81 del Codice della navigazione, articolo 14 della legge n. 84, del 28 gennaio 1994, e successive modificazioni), nonché quelli adottati dalla Autorità medesima, ai sensi della normativa vigente, per garantire l'ordine e la sicurezza della navigazione e del porto e/o per far fronte a situazioni di emergenza, cui i prestatori dei servizi tecnico-nautici sono tenuti, in qualità di ausiliari dell'autorità pubblica.
   Tali situazioni di emergenza riguardano i casi di incendi in porto o in rada, avaria, assistenza e soccorso a navi e persone in condizioni di pericolo negli spazi portuali e nelle aree marittime adiacenti, recupero di oggetti galleggianti pericolosi per la navigazione, recupero di navi che hanno perso l'ormeggio e ogni altra ipotesi valutata rilevante, ai fini della sicurezza, dall'Autorità marittima.
2. I soggetti sindacali che proclamano lo sciopero, i lavoratori che esercitano il relativo diritto, le imprese che erogano il servizio devono garantire, durante lo sciopero, le seguenti operazioni, in relazione a generali e predeterminati indici di rischio per la sicurezza:
   a) movimentazioni nei porti, rade, terminali petroliferi delle navi, in arrivo o in partenza, aventi a bordo le seguenti merci pericolose: prodotti petroliferi, prodotti chimici, esplosivi, gas;
   b) movimentazioni di navi da/per l'ormeggio/rada, in presenza di condizioni meteo marine particolarmente avverse, o di qualsiasi evento straordinario che riguarda le navi e gli impianti ad esse collegati;
   c) movimentazioni di navi passeggeri e servizi strumentali ai trasporti da e per le isole;
   d) operatività per tutta la durata giornaliera prevista dal Regolamento di servizio del cosiddetto "rimorchiatore di guardia", il quale, quando non impegnato in operazioni di emergenza, soccorso o salvataggio, può essere adibito all'espletamento delle altre prestazioni indispensabili di cui al presente comma.
3. I soggetti sindacali che proclamano lo sciopero, i lavoratori che esercitano il relativo diritto, le imprese che erogano il servizio devono assicu-

DOCUMENTI

rare, altresì, durante lo sciopero, ogni altra operazione - non ricompresa nell'elenco di cui al comma 2 e riguardante anche navi diverse da quelle individuate nel predetto comma 2 - valutata indifferibile dall'Autorità marittima competente e disposta da quest'ultima, con proprio provvedimento, con riferimento a ciascun porto, per ragioni di sicurezza, non predeterminabili, dettate da particolari condizioni di pericolosità, avuto riguardo alla tipologia di merci movimentate, alla tipologia di traffico, alla stazza e caratteristica della nave, alle caratteristiche orografiche e morfologiche del territorio, alla conformazione dei bacini portuali e dei fondali, alle infrastrutture portuali, nonché ad eventuali, ulteriori variabili legate ad ogni singola realtà portuale. Per navi diverse da quelle individuate nel predetto comma 2 si intendono, salvo eventuali ulteriori determinazioni dell'Autorità marittima, navi che trasportano animali vivi, merci deperibili, beni di prima necessità, tra cui l'approvvigionamento energetico, navi militari nazionali ed estere, navi portacontainer che trasportano merci promiscue.
Devono essere, inoltre, assicurate tutte le prestazioni, richieste dall'Autorità marittima, finalizzate a rimuovere rischi, in materia di sicurezza, derivanti da situazioni di congestionamento degli specchi acquei portuali, indipendentemente dal carico e dalla tipologia delle navi.

4. Al fine di garantire le prestazioni indispensabili di cui ai commi 1, 2 e 3, in funzione delle caratteristiche tecnico-nautiche di ciascun porto, il numero minimo dei rimorchiatori, che devono essere operativi in caso di sciopero, è stabilito, con ordinanza, dai Comandanti delle singole Capitanerie di Porto, quali Autorità "terze" rispetto alla materia della navigazione.

Articolo 11

Individuazione dei lavoratori da inserirenel piano delle prestazioni indispensabili

1. Il personale necessario all'espletamento delle prestazioni indispensabili, previste dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, è quello normalmente incluso in ciascun turno di lavoro e previsto da tabella d'armamento, riferito al numero minimo di rimorchiatori, di cui al comma 4 dell'articolo 10, salve le eventuali sostituzioni per i casi di forza maggiore.

Le nuove Regole sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico

di Ivana Sechi

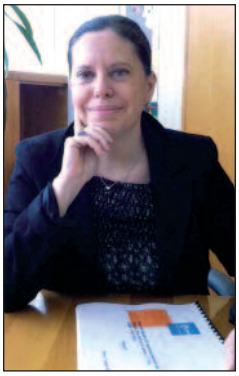
Con la sottoscrizione dell'Accordo nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero, nel settore elettrico, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 13/128 del 22 aprile 2013, giunge a termine una lunga fase di delicate trattative, dirette alla revisione/sostituzione degli Accordi 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".

Il nuovo Accordo appare più coerente con il contesto normativo, e con gli assetti industriali e di mercato nel frattempo intervenuti.
In particolare, evita 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.

E infatti, gli Accordi previgenti, sottoscritti con Enel e Federelettrica oltre venti anni fa, in un contesto industriale e in un mondo del lavoro diversi da quelli attuali, hanno dimostrato, specialmente negli ultimi tempi, uno sostanziale scollamento rispetto alla realtà industriale del settore, sottoposto ad una rapida evoluzione tecnica e di mercato, per effetto delle liberalizzazioni introdotte dal decreto legislativo n. 79/99, il c.d. "Decreto Bersani", che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva Comunitaria 96/92/CEE.
Il settore elettrico è stato oggetto, a livello comunitario e nazionale, di importanti modifiche legislative che hanno consentito il passaggio da un mercato caratterizzato da un assetto monopolistico, verticalmente integrato e a controllo totalmente pubblico, ad un assetto più aperto al confronto competitivo, e meno concentrato.
L'abolizione del regime di monopolio a favore del mercato, l'evoluzione delle professionalità e la ristrutturazione delle imprese, sia dal punto di vista societario che organizzativo ed un sistema occupazionale diversamente arti-

colato presso le varie imprese, hanno richiesto una trasformazione strutturale delle relazioni sindacali che, da un contratto unico aziendale (Enel), o di un solo segmento del sistema (il settore delle municipalizzate), sono approdate a relazioni, condizioni di lavoro e salariali e tutele dei diritti omogenei per tutti i lavoratori del sistema energetico, ovvero il contratto collettivo di settore.
Peraltro, le problematiche relative alle politiche industriali e organizzative dei soggetti coinvolti nel più ampio processo di liberalizzazione e regolazione del mercato elettrico si sono rivelate particolarmente insidiose anche sul piano della garanzia dei servizi pubblici essenziali e dei diritti degli utenti.
Tuttavia, le parti sociali, nel riconoscere il carattere strategico del servizio di pubblica utilità che le Aziende del mercato elettrico sono chiamate a svolgere, nonché la complessità organizzativa del settore, sono riuscite ad impostare, concordemente, un sistema di relazioni industriali e di assetti contrattuali articolato sul confronto, sulla consultazione e sull'informazione preventiva e/o periodica.
Quanto agli aspetti contenutistici, 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 e 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, che, 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 del periodo di franchigia elettorale.
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 assicurano comunque la reperibilità, garantendo in tal modo la continuità del servizio, secondo le esigenze tecnico operative aziendali.
Le Aziende, per contro, si impegnano 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 contemperamento 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.
Ulteriore 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.
Merita di essere sottolineata, inoltre, l'inedita modalità di informazione al pubblico sulle cause dello sciopero.
È 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.
Infine, l'articolo 10 del nuovo Accordo 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 costo per i lavoratori. ■



Regolamentazione del Diritto di Sciopero per il settore elettrico - Accordo del 18 febbraio 2013

di Vittoria Chianese (Enel S.p.A.)

1. Dopo 22 anni un nuovo accordo sulla regolamentazione dello sciopero nel servizio elettrico

A conclusione della trattativa per il rinnovo contrattuale, il 18 febbraio 2013 è stato sottoscritto l'accordo di regolamentazione del diritto di sciopero nel settore elettrico.

L'intesa, valutata idonea dalla Commissione di garanzia con delibera del 22 aprile 2013[1], è stata raggiunta:

- *dopo 22 anni* dall'accordo Enel[2] e da quello di Federutility (allora "Federelettrica") per le imprese municipalizzate[3], entrambi risalenti al novembre 1991 e disdettati dalle Organizzazioni sindacali nel 2009;
- *dopo 17 anni* dalla direttiva 96/92/CE "recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica", attuata in Italia solo qualche anno più tardi con il d.lgs. 79/1999 (meglio noto come "decreto Bersani") di riassetto del mercato dell'energia elettrica;
- *dopo 12 anni* dalla stipula del primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il settore elettrico.

La genesi dell'accordo, che è stata lunga e complessa, si è intrecciata alle vicende della liberalizzazione del mercato elettrico, alla profonda trasformazione degli operatori, alla creazione di un settore con la presenza di nuovi attori.

In pochi anni è cambiato lo scenario di riferimento e la radicale modifica del contesto è stata richiamata come motivo per il superamento degli accordi di regolamentazione dello sciopero risalenti al 1991. Molto tempo

[1] La Delibera Cgs 22 aprile 2013 e l'accordo collettivo 18.2.2013 per il settore elettrico sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale 16 maggio 2013 serie generale n. 113.

[2] L'accordo Enel del 12 novembre 1991 riceve un'immediata e completa valutazione di idoneità da parte della Commissione di garanzia (delibera del 13 novembre 1991).

[3] L'accordo Federelettrica per le allora imprese municipalizzate dell'11 novembre 1991 venne integrato nel 1992 da una proposta della Commissione deliberata nella seduta del 9 aprile 1992.

prima della loro formale disdetta, da parte sindacale era stata evidenziata presso le sedi istituzionali (Commissione di garanzia e Ministero dello Sviluppo Economico), l'inadeguatezza degli accordi del 1991 ritenendoli inadatti al nuovo assetto del mercato elettrico, limitativi del diritto di sciopero ed eccessivamente garantisti rispetto alla tutela di un diritto costituzionalmente protetto.

La stessa Commissione di garanzia, ancor prima della disdetta sindacale del 2009, aveva più volte evidenziato alle Parti l'esigenza di pervenire a una nuova regolamentazione, in considerazione dell'evoluzione del settore e della ravvisata scarsa incidenza delle azioni di lotta sull'opinione pubblica (*non danneggiata*) e sui riflessi economici per le aziende (*che beneficiano della garanzia di continuità del servizio*)[4].

In tale contesto di decennale discussione tra le Parti e di prolungata "impasse" senza significativi sviluppi *negoziali* (pur a fronte dell'avvicendarsi di 4 proposte di regolamentazione scambiate tra le Parti e di una ipotesi di mediazione presentata dalla Commissione di garanzia)[5] costituisce un traguardo importante l'accordo raggiunto anche come segnale tangibile della volontà delle Parti di riappropriarsi dello spazio negoziale ad esse riconosciuto dal legislatore.

È stata risolta positivamente una situazione d'incertezza su una materia di notevole importanza e delicatezza ed è stata superata un'inerzia che avrebbe, con ragionevole probabilità, aperto la strada a un eventuale intervento "eteronomo" della Commissione di garanzia, con una provvisoria regolamentazione (i segnali provenienti dall'ultima

[4] Anche nell'ultima Relazione Annuale alle Camere 2012, sull'attività svolta dalla Commissione di garanzia nel 2011 (pubblicata su www.cgsse.it,) è espressa una valutazione critica sulla regolamentazione presente nel settore "*la vetustà di tali accordi evidenzia la loro sostanziale inadeguatezza ad offrire una regolazione efficace ed equilibrata degli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti (diritto di sciopero, libertà di iniziativa economica delle imprese del settore, interesse pubblico all'erogazione del gas e dell'energia)*". In tale situazione la Commissione evidenzia il *"rischio che l'eventuale acuirsi della conflittualità tra le parti sociali - senza la cornice di una regolazione efficace del diritto di sciopero - possa tradursi in un fattore di aumento delle criticità sistemiche di un settore già di per sé problematico"*.

[5] Nel marzo 2004 le Organizzazioni sindacali hanno presentato per il tramite della Commissione di garanzia una proposta di accordo, a fronte della quale, il 16 novembre 2004 è stata presentata una nuova proposta datoriale (ulteriori integrazioni sono state fornite il 13 dicembre 2004), contenente l'apertura alla regolamentazione della sperimentazione dello "sciopero virtuale" senza restringere le attuali garanzie per gli utenti finali. Il 24 febbraio 2005 la Commissione di garanzia ha inviato alle Parti una lettera contenente un riepilogo dei "possibili punti di incontro" al fine di una auspicabile stipulazione dell'accordo. Tale proposta di mediazione non è stata ritenuta percorribile e le Organizzazioni sindacali il 29 settembre 2005 hanno presentato una nuova proposta di regolamentazione complessiva della materia che è la sintesi delle posizioni sindacali.

relazione della Commissione alle Camere sono in tal senso)[6].

Tra i principi di riferimento dell'accordo 18 febbraio 2013, massima rilevanza deve essere quindi data alla rinnovata condivisione (non scontata, anzi fino ad oggi principale punto di contrasto) della tutela della continuità del servizio e della sicurezza del sistema elettrico nei confronti di tutti gli utenti rispetto ai quali, un fatto volontario come lo sciopero non può determinarne la sospensione.

Tale principio, che ricopre il ruolo di valore sociale condiviso, non solo è rinnovato ma è ulteriormente rafforzato e rinvigorito, perché è esplicitato come fondamento e chiave d'interpretazione dell'intera regolamentazione (art. 2) e come parametro per la determinazione delle prestazioni indispensabili e per l'individuazione dei lavoratori da esentare.

Non sfugge, inoltre, il significato che riveste la conferma del principio della tutela della continuità del servizio in un contesto organizzativo, tecnologico, imprenditoriale ed economico profondamente modificato rispetto allo scenario dei primi anni '90, in cui Enel operava ancora nella veste giuridica di Ente pubblico economico e sostanzialmente in regime di monopolio.

Non è, infine, da sottovalutare il momento delicato in cui tale accordo è stato raggiunto, che per la prima volta dal dopoguerra vede anche il settore elettrico investito dall'attuale crisi economica e impegnato a gestire una difficile problematica occupazionale.

Le basi dell'attuale accordo sono state poste in occasione del precedente rinnovo contrattuale, nel quale erano state sottoscritte le linee guida (5 marzo 2010), ma soprattutto traggono la loro origine da una radice profonda di dialogo costruttivo tra le Parti e di prevenzione del conflitto, dai valori di "Corporate Social Responsability" delle Aziende e dall'impegno delle Organizzazioni sindacali che da sempre hanno gestito "responsabilmente" il conflitto[7] nella consapevolezza del ruolo essenziale dell'energia elettrica per l'utenza.

Se nei contenuti essenziali l'accordo si colloca nell'alveo della precedente regolamentazione, del tutto innovativa è la disciplina sulle c.d. "misure sperimentali", che rappresenta il punto di mediazione raggiunto, nuova è la di-

---

[6] Dopo la novella della legge n. 83/2000, come è stato rilevato anche nel corso del Convegno organizzato dalla Commissione di garanzia il 14 ottobre 2008 al CNEL (in particolare nell'intervento del Prof. Mario Rusciano) il baricentro della regolamentazione delle prestazioni essenziali si sta spostando dall'accordo sindacale alla "provvisoria regolamentazione" della Cgs, con affievolimento della forza propulsiva della regolamentazione collettiva in materia. Dai dati rinvenibili nel sito ufficiale della Commissione di garanzia è da oltre 6 anni che non si raggiungono accordi collettivi sulle prestazioni essenziali da garantire durante lo sciopero.

[7] "Non si è mai verificato un solo minuto di black-out a causa di scioperi" - Cfr. "La grande trasformazione nel settore elettrico" a cura di Aris Accornero e Tiziano Treu (pag. 252- 280) - Milano 2009.

sciplina sulla rarefazione (richiesta dalla legge n. 83/2000) e sullo sciopero dello straordinario, su cui negli anni si era sviluppata una prassi applicativa, ora finalmente sistematizzata.
Con la finalità di disporre in modo ordinato e completo la materia, sono state inoltre affrontate anche le tematiche relative all'ambito di applicazione e ai servizi accessori e la parte relativa alle modalità di proclamazione, la revoca e le franchigie, le cui discipline rispecchiano gli orientamenti consolidatisi nel tempo da parte della Commissione di garanzia sia in generale che con specifico riferimento al settore elettrico.
Di seguito una sintetica carrellata degli aspetti più rilevanti dell'accordo.

2. Il punto di equilibrio (art. 2.5 e art. 9.2)

Il punto di equilibrio su cui poggia l'intesa è rappresentato dalle c.d. "misure sperimentali", atte a valorizzare:

a) l'impegno "responsabile" delle Organizzazioni sindacali e dei singoli lavoratori reperibili, che devono comunque assicurare la continuità del servizio pur avendo il diritto di sospendere la normale prestazione;
b) la "visibilità" del conflitto e delle sue cause.

Le misure sperimentali consistono nell'impegno delle Aziende 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 e da individuarsi a livello aziendale. Tali misure si applicano in occasione di scioperi a valenza nazionale con astensione dalla prestazione ordinaria, riguardanti l'intero settore elettrico ovvero intere aziende plurilocalizzate e proclamati congiuntamente da Filctem, Flaei, Uiltec.
La *ratio* è quella di valorizzare le "prestazioni essenziali" di reperibilità mediante la devoluzione da parte delle aziende di quanto trattenuto a detti lavoratori a sostegno di iniziative solidaristiche la cui individuazione è demandata all'accordo aziendale. Il lavoratore reperibile - a differenza di quello esentato dallo sciopero che lavora e percepisce l'intera retribuzione - sostituisce all'esecuzione della prestazione lavorativa ordinaria (sospesa dallo sciopero unitamente alla retribuzione) il regime di reperibilità, con obbligo di intervenire per assicurare la continuità del servizio con percezione retributiva limitata alla prestazione in reperibilità.
Sul piano della visibilità, l'accordo ha previsto (art. 9) che, in caso di scioperi a valenza nazionale con astensione dalla prestazione ordinaria riguardanti l'intero settore elettrico e proclamati congiuntamente da Filctem, Flaei, Uiltec, verrà data dalle Organizzazioni sindacali nazionali adeguata e congiunta informazione al pubblico a mezzo stampa (quotidiano a diffusione nazionale) sulla causa dello sciopero, cui potrà eventualmente seguire l'informazione delle Parti datoriali. L'onere economico di tale "visibilità" verrà attinto dalle risorse raccolte nell'ambito delle misure sperimentali

nei confronti dei reperibili. Con tale previsione viene ad essere controbilanciata la criticità derivante dal precedente accordo - più volte evidenziata dalla Commissione di garanzia - della scarsa visibilità dello sciopero del settore elettrico, con conseguente ridotta capacità di sensibilizzare l'opinione pubblica a vantaggio delle aziende che beneficiano economicamente degli effetti della continuità del servizio.
La soluzione individuata dalle Parti presenta aspetti molto innovativi perché pur prendendo a riferimento i benefici connessi alla nozione di sciopero "virtuale"[8], in quanto assicura il più elevato livello di garanzia della prestazione indispensabile ("continuità del servizio elettrico ") e la "visibilità" dell'azione di lotta senza effetti sull'utenza, nello stesso tempo garantisce comunque la percezione della retribuzione riferita all'effettiva prestazione da parte del lavoratore reperibile aderente allo sciopero, se chiamato ad intervenire[9].

3. Ambito di applicazione (art. 1 e art. 12)

L'Accordo ha individuato l'ambito di applicazione facendo riferimento ai dipendenti addetti alle attività tipiche del settore elettrico che poi vengono ulteriormente precisate nella descrizione delle prestazioni indispensabili.
Sono stai individuati anche i principali servizi accessori/strumentali connessi allo svolgimento delle attività necessarie per fornire le prestazioni indispensabili, come ad esempio le attività di esercizio delle infrastrutture e delle

[8] Sulla nozione di sciopero virtuale Cfr. G. Prosperetti " lo sciopero virtuale " in Mass. Giur. Lav. 2000; I. Inglese "Non mitizziamo lo sciopero virtuale" in Mass. Giur. Lav. 2000; P. Ichino "Sciopero virtuale, una scelta di civiltà " in www.lavoce.info del 12.12.2003; E. Gianfrancesco "Rilievi costituzionalistici in tema di sciopero virtuale" (studi in onore Giorgio Ghezzi) Torino 2005.

[9] In altre parole, in base alla soluzione individuata nell'accordo se il dipendente lavora, è regolarmente retribuito e l'azienda "paga" una sola volta: o la retribuzione al dipendente a fronte dell'effettiva prestazione o l'equivalente della trattenuta effettuata al reperibile, effettivamente in sciopero, per iniziative solidaristiche. Nello sciopero virtuale in senso stretto, invece, il dipendente lavora, ma perde la retribuzione e l'azienda solitamente "paga" due volte (l'equivalente della retribuzione che il dipendente devolve a fini solidaristici più un importo equivalente da devolvere alle medesime finalità).
Per comprendere meglio il senso della nuova previsione, ipotizziamo uno sciopero di 4 ore. Il personale che nella giornata interessata allo sciopero è reperibile, se aderisce allo sciopero, può restare a casa anche se è impegnato ad intervenire in caso di guasto, per ripararlo ed assicurare la continuità del servizio a tutti gli utenti. Se durante lo sciopero non c'è guasto, il datore di sciopero versa la trattenuta pari a 4 ore di sciopero per finalità solidaristiche indicate dalle Parti, ripristinandosi in tal modo il c.d. "equilibrio del danno" che esiste in caso di sciopero in qualsiasi azienda manifatturiera: il lavoratore che sciopera perde la retribuzione ed il datore perde la corrispondente produzione. Nelle aziende elettriche, invece, che possono potenzialmente sempre chiedere l'intervento del lavoratore reperibile per le prestazioni finalizzate alla continuità del servizio, nel caso in cui durante le 4 ore dello sciopero ci sia un intervento di riparazione del guasto ad esempio di due ore, per quelle due ore di prestazione è corrisposta la normale retribuzione e sono versate per finalità solidaristiche il corrispettivo delle altre due ore.

reti IT[10] e TLC, servizi security, distribuzione materiali.
A tutti i lavoratori delle Aziende regolate dal CCNL elettrico, è comunque applicato l'obbligo del preavviso di sciopero di 10 giorni[11].

4. Prestazioni indispensabili (art. 2)
L'accordo prima di affrontare nel dettaglio le prestazioni indispensabili pone come principi informatori della disciplina:
la salvaguardia della continuità del servizio e della sicurezza del sistema elettrico nei confronti di tutti gli utenti, che costituisce il parametro per la determinazione delle prestazioni indispensabili e per l'individuazione dei lavoratori da esentare;
l'individuazione degli esentati nei soggetti strettamente necessari all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, utilizzando al meglio le innovazioni tecnologiche ed organizzative con l'obiettivo di consentire nel modo più ampio possibile l'esercizio del diritto di sciopero.
Il nuovo accordo individua le prestazioni indispensabili (art. 2) nel solco di quanto già contenuto nella precedente regolamentazione.
Con riferimento alla produzione di energia elettrica è confermata l'esenzione degli addetti alle centrali la cui fermata è stata dichiarata incompatibile con la riserva vitale. Per le attività di distribuzione di energia elettrica, la nuova regolamentazione tiene conto del progresso tecnologico e pertanto riconosce a tutti i reperibili la possibilità di aderire allo sciopero senza obbligo di assicurare la permanenza in sede. Viene di conseguenza ad ampliarsi la possibilità di esercitare il diritto di sciopero anche da parte dei lavoratori reperibili per i quali l'esenzione è limitata alla sola "reperibilità" con obbligo di intervenire per assicurare la prestazione indispensabile (cioè "individuazione ed eliminazione delle situazioni di pericolo a persone e/o a cose e ad assicurare, in caso di interruzioni, la continuità del servizio"). I lavoratori reperibili intervengono anche in caso di anomalie di particolare rilevanza che richiedono un tempestivo intervento. Tra le prestazioni indispensabili sono state esplicitate, secondo l'orientamento assunto dalla Cgs nelle sue delibere, anche quelle finalizzate ad assicurare il ripristino di forniture distaccate o comunque interrotte per morosità degli utenti[12].

[10] In tale individuazione si è tenuto conto degli indirizzi espressi dalla Cgs vedi anche delibera n. 05/24 del 19.1.2005 nella quale con riferimento ad Enel.it, si afferma che "le attività strumentali all'erogazione del servizio finale essenziale rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146/1990 anche se svolte da soggetti diversi da quello erogatore del servizio".
[11] Per i lavoratori non addetti al servizio pubblico essenziale si tratta di un vincolo non derivante dalla legge n. 146 e quindi non rientrante nel suo ambito di applicazione.
[12] Delibera Cgs del 5.11.1993 in cui con riferimento ad Enel è stato disposto che l'obbligo di assicurare il tempestivo ripristino del servizio in caso di interruzioni giustifica l'estensione delle attività richieste ai lavoratori in turno di reperibilità anche a tutte le operazioni relative ai c.d. "riallacci morosi".

Ferma restando l'immediata operatività di quanto previsto dall'accordo, è demandato a livello aziendale l'individuazione delle qualifiche da esentare in base alle prestazioni ed i ruoli definiti nell'accordo. In caso di eventuali scioperi che dovessero intervenire nelle more di tale individuazione, restano fermi gli ordini di servizio precedentemente emanati. Sempre in sede aziendale vengono definite le finalità solidaristiche cui destinare quanto raccolto in attuazione delle "misure sperimentali" previste per i lavoratori reperibili.

5. Astensione delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro

La nuova regolamentazione contiene una disciplina specifica per l'astensione oltre il normale orario di lavoro (art. 5) che riprende gli orientamenti generali diramati dalla Cgs[13] che in assenza di specifiche previsioni già trovavano applicazione se compatibili con l'accordo precedentemente in vigore.
La Cgs aveva precisato che in assenza di indicazioni sulla rarefazione tra azioni di sciopero nel settore elettrico, l'intervallo tra scioperi doveva essere pari ad un giorno. Nel nuovo accordo invece viene assicurato un intervallo di almeno 10 giorni tra la fine della prima astensione e l'inizio della seconda.
Riveste carattere di novità la specifica previsione sulla realizzazione di interventi sugli impianti e cabine che risultano avere carattere essenziale ed indifferibile per la sicurezza del sistema elettrico e che per caratteristiche delle attività non possono essere effettuati entro il normale orario di lavoro, le aziende sono tenute ad informare tempestivamente le OO.SS. anche mediante specifico incontro al fine di esentare temporaneamente e limitatamente i dipendenti necessari all'esecuzione degli interventi essenziali ed indifferibili.

6. Proclamazione, preavviso, durata e revoca dello sciopero

L'attuale regolamentazione dedica ampio spazio anche agli aspetti procedurali, disciplinando le modalità di pro-

[13] In particolare la Deliberazione di Indirizzo della Cgs n. 3/130 dell'11 settembre 2003 nella quale è precisato che:
1. L'astensione collettiva del lavoro straordinario, in quanto legittimamente richiesto, costituisce forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole di cui alla legge n. 146/90;
2. Il periodo per il quale i lavoratori dichiarano di astenersi dal lavoro straordinario viene considerato un'unica azione;
3. La durata di ciascuna azione di sciopero non è considerata abnorme e, dunque, elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata, se contenuta in trenta giorni;
4. Nel caso in cui la proclamazione della seconda astensione dal lavoro straordinario sia intervenuta successivamente alla fine della prima astensione, le due azioni di sciopero si considerano distinte, e la proclamazione successiva deve avvenire almeno 3 giorni dopo l'effettuazione del primo;
5. In relazione ai tempi di riattivazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione resta fermo quanto stabilito dalla Commissione con delibera n. 3/35 del 20 febbraio 2003;
6. La proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dell'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dello straordinario.

clamazione (art. 8) con allegati anche i format, secondo le indicazioni espresse dalla Cgs nei suoi 20 anni di operato[14]. È stata anche fissata la durata massima dello sciopero della normale prestazione (art. 4), non prevista dalla precedente disciplina. La prima azione di sciopero non può essere superiore all'intera giornata lavorativa (24 ore). Le singole azioni di sciopero successive relative alla stessa vertenza hanno la durata massima di due giornate (48 ore) non consecutive. La revoca, la sospensione o il rinvio spontaneo dello sciopero proclamato devono avvenire almeno 5 giorni prima dell'astensione (art. 10). Il superamento di tale limite è comunque ammesso in caso di accordo tra le Parti o in caso di intervento della Cgs o dell'Autorità preposta alla precettazione o a seguito dell'incompatibilità dichiarata dal Dispacciamento.

7. Procedure di raffreddamento e conciliazione e la rarefazione

Per il raffreddamento e la conciliazione (art. 6) sono state confermate le disposizioni già contenute nel CCNL 18 luglio 2006; in alternativa, le OOSS potranno continuare a far ricorso alle procedure di conciliazione amministrativa previste dalla legge.

La rarefazione (art. 7) costituisce una novità dell'accordo. La disciplina è in ossequio all'obbligo di previsione negli accordi attuativi introdotto dalla legge n. 83/2000. Nel settore elettrico - dove per definizione è assicurata anche in caso di sciopero la continuità del servizio - è meno forte sul piano dell'utenza l'esigenza di una rarefazione tra azioni di sciopero. Le Parti hanno comunque stabilito che ciascun soggetto sindacale non può effettuare uno sciopero prima che sia trascorso un intervallo minimo di almeno 10 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero precedente proclamato dallo stesso soggetto o da altri nell'ambito dello stesso servizio e del medesimo bacino di utenza[15]. Per gli scioperi della produzione il bacino coincide con il territorio nazionale, per la distribuzione invece coincide con gli ambiti territoriali locali. La rarefazione non opera in caso di sovrapposizione delle astensioni collettive delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro con uno sciopero generale confederale.

8. Periodi di franchigia

La disciplina dei periodi di franchigia (art. 11) è stata aggiornata agli orientamenti espressi dalla Cgs e rispetto alla precedente regolamentazione risulta ampliata: non possono effettuarsi scioperi durante la settimana di Pasqua (dal martedì che precede al successivo) e durante il periodo che va dal 20 dicembre al 6 gennaio). La franchi-

[14] I requisiti dell'atto di proclamazione sono conformi alle indicazioni impartite dalla Cgs con lettera alle Organizzazioni sindacali del 14 febbraio 2003.

[15] L'intervallo minimo di 10 giorni tra due astensioni e non tra effettuazione e proclamazione è conforme all'orientamento espresso dalla Cgs con delibera del 12 marzo 2007 in caso di scioperi di livello e ambito diverso rispetto allo sciopero generale.

DOCUMENTI

gia elettorale si estende alla settimana coincidente con qualsiasi tipo di consultazione elettorale (dal giovedì che precede al mercoledì compreso successivo alle votazioni)[16].

9. Ultrattività

Nella dichiarazione finale (art. 12) le Parti hanno confermato un impegno già inserito nella precedente regolamentazione Enel[17] e cioè il mantenimento dell'efficacia dell'accordo fino a quando disdettato e sostituito da diverso accordo. In tal modo le Parti hanno voluto ulteriormente rivendicare un ruolo esclusivo contrattuale nella definizione delle regole anche rispetto all'intervento eteronomo della Cgs[18], assicurando in modo ulteriormente "blindato" la tutela dell'utenza.

[16] La deliberazione n. 10/262 del 26 aprile 2010 della Cgs ha stabilito che la franchigia elettorale parte dal giovedì precedente le elezioni e termina il mercoledì successivo.

[17] Nell'accordo 12.11.1991, il principio di ultrattività venne inserito nell'accordo su specifica indicazione della Cgs presso le quale si svolse la fase finale della trattativa.

[18] La Cgs con delibera di carattere generale n. 4/258 del 30 settembre 2004 ha stabilito che anche in caso di disdetta, gli accordi sindacali valutati idonei hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo ovvero con una regolamentazione provvisoria. In caso di disdetta di un accordo sindacale valutato idoneo, comunicata da tutte le parti sindacali o datoriali stipulanti, il nuovo accordo deve essere stipulato entro il termine di 6 mesi dalla comunicazione della disdetta e successivamente valutato idoneo dalla Cgs. Qualora le Parti non addivengono alla stipulazione di un nuovo accordo sostitutivo entro il termine di 6 mesi dalla disdetta, la Cgs avvierà la procedura per la regolamentazione provvisoria sostitutiva.

Vittoria Chianese

È nata a Roma il 18 dicembre 1963, si è laureata in giurisprudenza all'Università Sapienza di Roma e ha conseguito la specializzazione in Diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università Sapienza. Dal 1990 lavora alla Direzione del Personale di Enel ove svolge l'incarico di responsabile della normativa del lavoro nell'ambito dell'Unità Relazioni Industriali.

Delibera n. 03/128: delibera di valutazione dell'Accordo sindacale 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 Sp.A. e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil. Seduta 22.04.13

LA COMMISSIONE
Premesso

che l'articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, individua, tra i servizi pubblici essenziali, l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti;

che, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146/1990, e successive modificazioni, questa Commissione *"valuta … l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"*;

che, attualmente, la disciplina sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero nel settore elettrico è rappresentata dall'Accordo sindacale nazionale in materia di sciopero, attuativo in ambito ENEL, del 12 novembre 1991, e dall'Accordo sindacale nazionale in materia di sciopero, attuativo in abito FEDERELETTRICA, dell'11 novembre 1991, entrambi valutati idonei dalla Commissione;

che, a seguito del processo di liberalizzazione del mercato elettrico italiano, avviato con il decreto legislativo n. 79 del 1999 (il c.d. "Decreto Bersani), è stato sancito l'obbligo della separazione tra la società di gestione e distribuzione dell'energia elettrica con la proprietà della rete di distribuzione, e la possibilità, da parte di nuovi operatori, di allacciarsi alla rete in condizioni di trasparenza e concorrenza;

che la Direttiva emanata dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, in data 21 gennaio 2000, "Direttive per la società Ge-

store della rete di trasmissione nazionale", ha previsto che la società concessionaria delle attività di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica sul territorio nazionale, provveda, in occasione di scioperi nel settore elettrico, a valutarne gli effetti sulla sicurezza del sistema, ovvero la compatibilità degli stessi con il mantenimento della c.d. "riserva vitale", intesa quale quantità minima di esercizio, al di sotto della quale occorre prevedere distacchi programmati di utenza;

che la legge n. 83 del 2000 ha modificato, ed integrato, il testo della legge n. 146 del 1990;

che, con l'Accordo del 18 luglio 2006, con il quale è stato rinnovato il CCNL Elettrici, le parti firmatarie hanno disciplinato le procedure di raffreddamento e di conciliazione, in conformità alle previsioni di cui alla legge n. 83 del 2000;

che, in data 11 giugno 2009, le Organizzazioni sindacali FILCEM, FLAEI e UILCEM, con atti separati, hanno dato disdetta formale degli accordi attuativi della legge di regolamentazione del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, sottoscritti con ENEL e FEDERELETTRICA nel 1991;

che, in occasione della sottoscrizione del nuovo CCNL Elettrici, le parti firmatarie, con accordo del 5 marzo 2010, hanno condiviso le linee guida per la definizione della nuova regolamentazione del diritto di sciopero nel settore;

che, in data 18 febbraio 2013, Assolelettrica, Federutility, Enel S.p.A., Terna S.p.A., GSE e Sogin Sp.A. e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil hanno sottoscritto l'Accordo sindacale nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico;

che, con nota del 5 marzo 2013, pervenuta in data 12 marzo 2013, Assoelettrica ha trasmesso alla Commissione di garanzia il testo del predetto accordo, per la prescritta valutazione di idoneità;

che, in data 19 marzo 2013, questa Commissione ha inviato il testo di tale accordo alle associazioni degli utenti e dei consumatori, di cui alla

legge n. 281 del 30 luglio 1998, per l'acquisizione del relativo parere, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, assegnando loro il termine di trenta giorni per l'invio dello stesso;

che, entro il termine predetto, non è pervenuto alcun parere da parte delle associazioni degli utenti e dei consumatori.

CONSIDERATO

1) che l'Accordo del 18 febbraio 2013, allegato alla presente delibera quale parte integrante e sostanziale, risulta sottoscritto dalle organizzazioni datoriali che rappresentano le aziende che operano nel settore elettrico e da un insieme di Organizzazioni Sindacali che comprende le più significative sigle sindacali presenti nel settore;

2) che l'articolo 1 di tale Accordo definisce puntualmente il campo di applicazione della disciplina, con riferimento alle attività dei lavoratori addetti alla gestione della rete di trasmissione nazionale, all'attività 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 vigilanza per la tutela degli impianti, alla segnalazione e riparazione dei gusti, alle attività di pronto intervento;

3) che l'articolo 1 prevede, altresì, che l'Accordo si applichi anche ai servizi accessori e strumentali, connessi allo svolgimento delle attività necessarie per fornire le prestazioni indispensabili, così come definite;

4) che, di conseguenza, l'ambito di applicazione dell'Accordo è sufficientemente individuato, fermo restando il potere-dovere della Commissione di garanzia di intervenire nei settori che non risultassero coperti da disciplina;

5) che le parti firmatarie, in un'ottica volta alla salvaguardia della continuità del servizio e della sicurezza del sistema elettrico nei confronti

di tutti gli utenti, hanno determinato le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, nonché il contingente del personale da esonerare dall'astensione, conformemente alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni;

6) che, in particolare, l'Accordo individua analiticamente le prestazioni indispensabili che devono essere garantite nell'attività di produzione, distribuzione, trasmissione, dispacciamento e mantenimento in sicurezza degli impianti nucleari, prevedendo, inoltre, che, entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'Accordo, le parti sociali definiscano, con riferimento alla specificità delle singole organizzazioni aziendali, le qualifiche da esentare dallo sciopero;

7) che, per il personale reperibile durante lo sciopero, è prevista, in via sperimentale, l'attuazione delle astensioni collettive nella forma dello sciopero c.d. "virtuale", con conseguente devoluzione dell'importo a sostegno di finalità solidaristiche a favore del settore;

8) che, per quanto riguarda le procedure di raffreddamento e di conciliazione, l'articolo 6 dell'Accordo del 18 febbraio 2013 prevede un'apposita procedura di conciliazione, da esperire preventivamente rispetto alla proclamazione dello sciopero, lasciando, tuttavia, la possibilità, alle parti coinvolte, di fare ricorso alla procedura di conciliazione amministrativa prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni;

9) che l'articolo 4 di tale Accordo stabilisce precisi limiti di durata temporale in relazione sia alla prima azione di sciopero, che non potrà essere superiore all'intera giornata lavorativa (24 ore), sia alle azioni di sciopero successive alla prima, ma relative alla medesima vertenza, che avranno la durata massima di due giornate lavorative consecutive (48 ore);

10) che il predetto Accordo individua adeguatamente le modalità di effettuazione degli scioperi, con particolare riferimento alla durata, alla revoca, ai tempi delle azioni ed ai periodi di franchigia;

11) che, in particolare, l'articolo 8 prevede che le proclamazioni di sciopero avvengano nel rispetto del termine di preavviso di 10 giorni,

rispettando quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni;

12) che, al fine di evitare il ricorso a forme sleali di azione sindacale, il medesimo articolo stabilisce che il termine di preavviso massimo non possa essere superiore a 30 giorni;

13) che, per quanto riguarda l'intervallo minimo da osservarsi tra le varie azioni di sciopero, l'articolo 7 dell'Accordo prevede che, nell'ambito dello stesso servizio e del medesimo bacino di utenza, ciascun soggetto sindacale non possa effettuare uno sciopero prima che sia trascorso un intervallo minimo di almeno 10 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero precedente, proclamato dallo stesso soggetto o da altri;

14) che il medesimo articolo, ai fini di una corretta applicazione della regola della rarefazione oggettiva, specifica che i bacini di utenza coincidono con le aree territoriali nazionali per la produzione e locali (territoriali) per la distribuzione;

15) che il predetto accordo individua, all'articolo 9, le modalità di informazione al pubblico delle modalità dello sciopero;

16) che le parti firmatarie, all'articolo 5, hanno recepito l'indirizzo interpretativo da tempo formulato dalla Commissione in materia di astensione dal lavoro straordinario;

17) che l'Accordo individua, in maniera dettagliata, i periodi di franchigia durante i quali non saranno effettuati scioperi.

RILEVATO

che l'Accordo sindacale nazionale del 18 febbraio 2013 appare idoneo a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni;

VALUTA IDONEO

ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, l'Accordo sindacale nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero, nel settore elettrico, sottoscritto in data 18 febbraio 2013, da Assolelettrica, Federutility, Enel S.p.A., Terna Sp.A., GSE e Sogin Sp.A. e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil;

DISPONE

la trasmissione della presente delibera a Assolelettrica, Federutility, Enel S.p.A., Terna S.p.A., GSE e Sogin Sp.A. e alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil, nonché l'inserimento sul sito Internet della Commissione di garanzia.

DISPONE INOLTRE

la pubblicazione della presente delibera sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

ACCORDO SINDACALE NAZIONALE SULL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SCIOPERO NEL SETTORE ELETTRICO

Il giorno 18 febbraio 2013

Assoelettrica (Associazione Nazionale delle Imprese Elettriche)
Federutility (Federazione Nazionale delle Imprese operanti nel campo energetico)
Enel spa in nome e per conto delle società da essa controllate non associate in Assoelettrica
Terna
GSE
So.G.I.N.spa

FILCTEM –CGIL
FLAEI-CISL
UILTEC-UIL

Premesso

- che la legge 12 giugno 1990, n. 146, ha disciplinato l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- che, in data 12 novembre 1991, è stato sottoscritto l'accordo sindacale nazionale attuativo in ambito Enel della suddetta legge e che tale accordo è stato valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la delibera del 13 novembre 1991 in quanto garantisce "il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati";
- che, in data 11.11.1991, è stato raggiunto l'accordo sindacale attuativo in ambito Federelettrica della suddetta legge, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la delibera del 9 aprile 1992;
- che la legge 11 aprile 2000, n. 83, ha modificato ed integrato la suddetta legge n. 146/1990 ;
- che il Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, (c.d. Decreto Bersani), concernente l'attuazione della Direttiva 96/92/CE, ha definito il nuovo assetto del mercato elettrico;
- che la Direttiva emanata dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato il 21 gennaio 2000, *"Direttive per la società Gestore della rete di trasmissione nazionale"*, prevede che la società concessionaria delle attività di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica sul territorio nazionale, in occasione di scioperi interessanti il settore elettrico, provvede a valutarne gli effetti sulla sicurezza del sistema;
- *che* la legge 27 ottobre 2003, n. 290 ha disposto l'unificazione della proprietà e della gestione della rete di trasmissione nazionale;
- che l'11 maggio 2004 viene emanato il DPCM che definisce criteri, modalità e condizioni relative all'unificazione tra proprietà e gestione della rete di trasmissione nazionale nonché il sistema di Corporate Governance; che l'unificazione tra proprietà e gestione della rete di trasmissione (Terna) è diventata operativa il 1° novembre 2005;
- che, con l'accordo 18 luglio 2006 di rinnovo del CCNL Elettrici, le Parti hanno disciplinato le procedure di *raffreddamento* e conciliazione in conformità alle previsioni di cui alla legge 11 aprile 2000, n. 83 ;
- che in data 11 giugno 2009 le Organizzazioni sindacali Filcem, Flaei e Uilcem hanno inviato, separatamente , alle Parti datoriali del CCNL elettrici la disdetta formale degli accordi attuativi della legge di regolamentazione del diritto di sciopero sottoscritti con Enel e Federelettrica nel 1991;
- che in occasione della sottoscrizione del CCNL elettrici, con accordo sindacale del 5 marzo 2010, le Parti hanno condiviso le linee guida per la definizione della nuova regolamentazione del diritto di sciopero che costituiscono la base di riferimento imprescindibile per la disciplina contenuta nel presente accordo

Considerato

quanto disposto dalla Commissione di Garanzia a seguito di disdetta di accordi sindacali da essa valutati idonei

Tenuto conto

di quanto maturato nell'esperienza consolidata tra le Parti in materia di individuazione delle prestazioni essenziali per l'esercizio del diritto di sciopero, del consolidamento del nuovo assetto del settore elettrico e dell'accordo sindacale 5 marzo 2010 contenente le linee guida per la regolamentazione del diritto di sciopero

concordano
la seguente regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico
che sostituisce i precedenti accordi

DOCUMENTI

Accordo Sindacale Nazionale sull'esercizio del diritto di sciòpero nel settore elettrico

- *Indice* –

Art. 1 Ambito di applicazione

Art . 2 Prestazioni indispensabili

2.1 Produzione
2.2. Distribuzione
2.3 Trasmissione e Dispacciamento
2.4 Mantenimento in sicurezza impianti nucleari e "decomissioning"
2.5 Personale reperibile durante lo sciopero

Art. 3 Prestazioni indispensabili: attuazione in ambito aziendale

Art. 4 Durata massima dello sciopero della normale prestazione

Art. 5 Astensione delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro

Art. 6 Procedure di raffreddamento e conciliazione

Art. 7 Rarefazione

Art. 8 Modalità di Proclamazione e Preavviso

Art. 9 Informazioni all'utenza

Art. 10 Revoca tempestiva dello sciopero

Art. 11 Periodi di franchigia

Art. 12 Dichiarazione finale

Art. 1 Ambito di applicazione

1 Le disposizioni di cui al presente accordo si applicano, ai lavoratori addetti:

- alla gestione della rete di trasmissione nazionale;
- alle attività di produzione, trasformazione, trasmissione/dispacciamento e distribuzione di energia elettrica, nonché alle attività di cogenerazione, termovalorizzazione e di produzione e fornitura del servizio calore e del vapore tecnologico; ivi compresi i lavoratori addetti alla produzione di elettricità di impianti che immettono energia nella Rete di Trasmissione Nazionale, pur facendo parte di un'impresa dedita prevalentemente ad attività diverse da quelle del settore elettrico;
- alla conduzione, all'esercizio e alla manutenzione dei relativi impianti di cui sopra, ivi compresi quelli concernenti l'illuminazione pubblica;
- alle attività di gestione e operatività della borsa dell'energia;
- al funzionamento delle stazioni/impianti di telecontrollo e telecomando e dei posti di tele conduzione;
- al presidio e alla vigilanza per la tutela degli impianti e degli sbarramenti (dighe) e per la tutela della sicurezza nucleare comprese le attività collegate al decomissioning;
- alla ricezione, segnalazione, ricerca, localizzazione e riparazione dei guasti;
- alla attività di pronto intervento;
- ai servizi accessori/strumentali connessi allo svolgimento delle attività necessarie per fornire le prestazioni indispensabili come definite dal presente accordo *(es. attività di esercizio delle infrastrutture e delle reti IT e TLC , servizi security, distribuzione materiali).*

Art. 2 Prestazioni indispensabili

Le Parti, nella consapevolezza del ruolo essenziale del servizio elettrico che per sua natura e funzione non può essere comprimibile/sostituibile con servizi alternativi, si assumono l'impegno nei confronti della collettività di dare attuazione al rinnovato assetto di regole condivise per una gestione "responsabile" del conflitto che si fonda sui seguenti principi condivisi:

- Individuazione della salvaguardia della continuità del servizio e della sicurezza del sistema elettrico nei confronti di tutti gli utenti, come parametro per la determinazione delle prestazioni indispensabili, nello spirito dell'art. 2 della legge 146/1990 e per l'individuazione dei lavoratori da esentare;
- Individuazione dei lavoratori esentati in quelli strettamente necessari all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, utilizzando al meglio le innovazioni tecnologiche ed organizzative con l'obiettivo di consentire ai lavoratori, nel modo più ampio possibile, l'esercizio del diritto di sciopero.

DOCUMENTI

Di seguito in base ai principi sopra indicati , con riferimento a ciascun ambito di attività, sono definite le prestazioni indispensabili .

2.1 Produzione

1. Nell'ambito dei lavoratori addetti alle attività di produzione, il diritto di sciopero sarà esercitato in modo tale da garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale ed evitare che i margini tra produzione e domanda, a livello nazionale o locale, possano scendere al di sotto della "riserva vitale" secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti.
2. A tal fine, saranno esentati i lavoratori addetti al funzionamento delle centrali in cui lo sciopero è stato dichiarato incompatibile dall'Ente preposto (Dispacciamento) con le esigenze di continuità di esercizio del sistema elettrico, così individuati:

   a) personale turnista e semiturnista addetto all'esercizio degli impianti di produzione, limitatamente alle prestazioni in turno;

   b) personale turnista e semiturnista addetto alla movimentazione combustibili;

   c) personale in turno di reperibilità nelle giornate interessate dallo sciopero, per il quale si conviene che, pur avendo diritto di sospendere la normale prestazione durante lo sciopero, ha l'obbligo di assicurare la reperibilità garantendola nel periodo orario dello sciopero stesso.
3. E' in ogni caso esentato dallo sciopero il personale turnista indispensabile al mantenimento del servizio e addetto al sistema di controllo in tempo reale degli impianti, alla programmazione a breve termine e bidding dell'energia, nonché il personale turnista addetto ai posti di tele conduzione ed il personale reperibile addetto alla manutenzione dei sottostanti sistemi informatici, dei servizi ausiliari e delle infrastrutture e il personale addetto alla sorveglianza delle dighe.
4. Nei casi in cui lo sciopero in impianti di produzione sia compatibile, sono comunque esentati dallo stesso:
   - i lavoratori indispensabili alla messa in sicurezza, al presidio ed alla sorveglianza degli impianti stessi[1];

   - i lavoratori addetti all'esercizio di impianti di teleriscaldamento o di impianti che forniscono energia e vapore tecnologico a siti industriali la cui continuità produttiva potrebbe rendersi necessaria per la fornitura dei servizi di calore alla utenza civile, per la salvaguardia dell'integrità di tali impianti e/o per il rilevante impatto

[1] Rientra in tale fattispecie anche: il personale necessario al compimento delle operazioni di messa in sicurezza dei pozzi di perforazione e dei vapordotti e del macchinario, qualora questi , al momento dello sciopero, presentino delle condizioni particolari; il personale indispensabile al presidio dell'impianto al termine delle operazioni sopra indicate; il personale che garantisca il presidio dell'impianto in caso di messa in avviamento di una nuova centrale

ambientale che potrebbe determinarsi in caso di interruzione anche parziale delle forniture previste.

Laddove ricorrano queste eventualità, in appositi incontri in sede locale, Azienda, RSU e Organizzazioni Sindacali daranno corso ad un confronto per individuare un minimo tecnico che dovrà essere garantito e concorderanno le conseguenti necessità di presidio in termini di posizioni di lavoro e di correlato numero di lavoratori.

2.2 Distribuzione

1. Nell'ambito delle attività inerenti alla distribuzione durante la durata dello sciopero dovranno essere garantite le attività volte alla conduzione dei relativi impianti, alla ricezione delle segnalazioni dei guasti, alla individuazione ed eliminazione delle situazioni di pericolo a persone e/o cose e ad assicurare, in caso di interruzioni, la continuità del servizio.
2. A tal fine, nelle aziende di cui all'art. 2 comma 13 CCNL elettrici, i lavoratori da esentare dallo sciopero vengono così individuati:

   a) personale turnista e semiturnista addetto all'esercizio degli impianti di trasformazione primaria e della rete di distribuzione e gli addetti alla ricezione guasti;

   b) I lavoratori reperibili nelle giornate interessate dallo sciopero che pur avendo diritto di sospendere la normale prestazione durante lo sciopero, hanno l'obbligo di assicurare la reperibilità garantendola nel periodo orario dello sciopero stesso per l'individuazione ed eliminazione delle situazioni di pericolo a persone e/o cose e ad assicurare, in caso di interruzioni, la continuità del servizio. Sono ovviamente compresi nelle prestazioni da fornire tutti gli adempimenti accessori/strumentali necessari per la realizzazione delle suddette attività.

   I lavoratori reperibili interverranno anche in caso di anomalie di particolare rilevanza[§] che richiedano un tempestivo intervento.

   Verrà inoltre assicurata all'utenza il ripristino delle forniture distaccate o comunque interrotte per morosità degli utenti;

   c) lavoratori in turno di reperibilità che sono in servizio a norma di accordi aziendali, con riguardo ai lavoratori strettamente necessari al tempestivo intervento in caso di anomalie di particolare rilevanza che costituiscono un pericolo per l'integrità del sistema elettrico e/o la continuità del servizio [#].

[§] Ci si riferisce tipicamente alle seguenti anomalie: eventi sulla rete di trasmissione nazionale; eventi su cabine primarie (CP), quali fuori servizio di sbarre CP; eventi sulle linee MT principali, quali doppio guasto su rete MT (si verifica quando un numero elevato di clienti già rialimentato a seguito di guasto rischia di restare senza energia elettrica al verificarsi di un nuovo guasto).

[#] Ad es. fuori servizio di sbarre di cabina primaria; doppio guasto rete MT;

3. Nelle restanti aziende saranno comunque garantite, come base minima di riferimento, le prestazioni assicurate - nelle stesse misure quantitative, tipologie professionali e modalità di individuazione dei lavoratori interessati di cui alle precedenti lettere a), b) e c) (presenti e/o reperibili secondo gli schemi di turno prefissati) - nei giorni festivi (sabato e domenica) .

2.3 Trasmissione e Dispacciamento

1. Nell'ambito dei lavoratori addetti alle attività di trasmissione e gestione della Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) è esentato dallo sciopero:

   a) il personale turnista(*) addetto al controllo in tempo reale del sistema elettrico nazionale, alla teleconduzione degli impianti di trasmissione, alla verifica dei piani di produzione e all'acquisizione delle risorse di produzione necessarie per l'attività di dispacciamento;
   b) il personale turnista(*) che ha il compito di effettuare il controllo, il coordinamento e l'esercizio dei sistemi informatici, dei servizi ausiliari e delle infrastrutture che governano il dispacciamento dell'energia elettrica nazionale;
   c) il personale turnista(*) addetto al Security Operations Center;
   d) il personale in turno di reperibilità nelle giornate interessate dallo sciopero, pur avendo diritto di sospendere la normale prestazione durante lo sciopero, ha l'obbligo di assicurare la reperibilità garantendola nel periodo orario dello sciopero stesso.

2. Nell'ambito dei lavoratori addetti alle attività di gestione e operatività della borsa dell'energia, è in ogni caso esentato dallo sciopero:

   A) Il personale addetto alle funzioni di organizzazione e gestione del mercato elettrico,
   A tal fine devono essere esentate le seguenti categorie di personale:

   A1)Personale in turno(*) addetto alla gestione della Borsa dell'Energia

   A2)Personale in turno(*) che ha il compito di effettuare il controllo, il coordinamento e l'esercizio dei sistemi informatici, dei servizi ausiliari e delle infrastrutture che governano la Borsa dell'Energia ;

   B) il personale addetto alla gestione dei programmi giornalieri di acquisto dell'energia per il fabbisogno dei clienti appartenenti al mercato di "maggior tutela" ai sensi di quanto previsto dalla normativa vigente

   C) Il personale in turno (*) addetto all' Energy management

---

(*) organizzato in turno o semiturno
(*) organizzato in turno o semiturno
(*) organizzato in turno o semiturno

D) Il personale in turno di reperibilità nelle giornate interessate dallo sciopero, per il quale si conviene che, pur avendo diritto di sospendere la normale prestazione durante lo sciopero, ha l'obbligo di assicurare la reperibilità garantendola nel periodo orario dello sciopero stesso.

2.4 Mantenimento in sicurezza impianti nucleari e "decomissioning"

1. Le attività relative saranno oggetto di specifico accordo aziendale con riferimento specifico al mantenimento della sicurezza degli impianti nucleari e alle attività di smantellamento di tali impianti (c.d. "decomissioning"), per il personale comunque necessario per assicurare il rispetto delle prescrizioni tecniche previste dai regolamenti di esercizio.

2.5 Personale reperibile durante lo sciopero

1. Fatto salvo quanto precisato sub.2.2, comma 2, lettera c, tutto il personale reperibile, menzionato ai precedenti punti, ha diritto di sospendere la normale prestazione durante lo sciopero, fermo restando l'obbligo di assicurare la reperibilità garantendola nel periodo orario dello sciopero stesso; le prestazioni eventualmente effettuate dagli stessi, su chiamata dell'azienda durante il periodo orario dello sciopero, vanno compensate con il trattamento previsto per le ore ordinarie.
2. In occasione di scioperi a valenza nazionale con astensione della prestazione ordinaria riguardanti l'intero settore elettrico ovvero intere aziende plurilocalizzate e proclamati congiuntamente da FILCTEM, FLAEI , UILTEC, vengono introdotte "misure sperimentali" atte a valorizzare l'impegno "responsabile" delle predette Organizzazioni sindacali e dei singoli lavoratori che, pur aderendo allo sciopero e sospendendo la normale prestazione lavorativa, sono tenuti ad assicurare la reperibilità, garantendo in tal modo la continuità del servizio, secondo le esigenze tecnico operative/gestionali aziendali.
   In tale ottica le Aziende si impegnano 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 e da individuarsi a livello aziendale.
3. Le aziende si impegnano a comunicare alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali proclamanti lo sciopero il numero dei lavoratori reperibili aderenti nonché l'importo complessivo versato ai sensi del precedente comma.
4. Tale sperimentazione avrà la durata di un biennio, al termine del quale le Parti si incontreranno per verificarne gli effetti e per valutare tale esperienza.

DOCUMENTI

Art. 3 . Prestazioni indispensabili: attuazione in ambito aziendale

1. Ferma restando l'immediata operatività di quanto previsto dal presente accordo, entro trenta giorni dalla sottoscrizione dello stesso, le Aziende e le competenti Organizzazioni sindacali definiranno, con riferimento alla specificità delle singole organizzazioni aziendali, le qualifiche da esentare dallo sciopero in base alle prestazioni e ruoli definiti nel presente accordo. Sempre in tale sede aziendale, in relazione a significative modifiche organizzative le qualifiche individuate potranno essere oggetto di aggiornamento e potranno essere definite anche eventuali ulteriori qualifiche riconducibili ad adempimenti strumentali alle prestazioni essenziali.
2. A seguito di tale individuazione, sarà cura delle Aziende portare a conoscenza del personale, in ciascuna unità organizzativa interessata, le qualifiche e/o il numero dei lavoratori da esentare dallo sciopero con appositi ordini di servizio per tener conto delle specificità delle singole organizzazioni aziendali riconducibili alle prestazioni indispensabili come individuate nel presente accordo. In caso di eventuali scioperi che dovessero intervenire nelle more di tale individuazione, restano fermi gli ordini di servizio precedentemente emanati. In situazioni eccezionali di interventi a carattere essenziale e indifferibile, i livelli di presenza necessari saranno congruamente aumentati, sentite le competenti organizzazioni sindacali.
3. Sempre in sede aziendale saranno definiti con le organizzazioni sindacali competenti gli accordi relativi alle prestazioni indispensabili nelle realtà produttive di cui all'art. 2.1 comma 4, per:
    a. i lavoratori addetti all'esercizio di impianti che forniscono energia e vapore tecnologico a siti industriali la cui continuità produttiva si rende necessaria per la salvaguardia dell'integrità di tali impianti e/o per il rilevante impatto ambientale che potrebbe determinarsi in caso di interruzione anche parziale delle forniture previste;
    b. i lavoratori addetti agli esercizi di impianto che forniscono anche calore per impianti di teleriscaldamento urbano.

Art. 4 Durata massima dello sciopero della normale prestazione

1. Ferma restando le esigenze di sicurezza e di salvaguardia dell'integrità degli impianti, la durata massima della prima azione di sciopero non può essere superiore all'intera giornata lavorativa (24 ore), le singole azioni di sciopero successive relative alla stessa vertenza hanno la durata massima di due giornate lavorative (48 ore) non consecutive.

Art. 5 Astensione delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro

1. Ciascuna proclamazione dello sciopero che prevede l'astensione delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro giornaliero e/o settimanale costituisce forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole di cui alla legge 146/1990 e successive modificazioni e del presente accordo attuativo.
2. Il periodo per il quale i lavoratori dichiarano di astenersi dal lavoro straordinario viene considerato come unica azione.
3. La durata di ciascuna azione di sciopero non è considerata abnorme e, dunque elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata, se contenuta in 30 giorni.
4. In caso di proclamazione della seconda astensione dal lavoro straordinario deve essere assicurato un intervallo di almeno 10 giorni tra la fine della prima astensione e l'inizio della seconda; in tal caso le due azioni di sciopero si considerano distinte.
5. La proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario.
6. Fermo restando quanto previsto all'art. 2, con riferimento alla realizzazione di interventi sugli impianti e cabine che risultano avere carattere essenziale ed indifferibile per la sicurezza del sistema elettrico e che per le caratteristiche delle attività da svolgere non possono essere effettuate entro l'orario normale di lavoro, le Aziende sono tenute ad informare tempestivamente le OO.SS. anche attraverso specifico incontro, ove compatibile con le caratteristiche di urgenza degli interventi, e a definire il numero e qualifiche dei lavoratori necessari all'esecuzione del lavoro da esentare temporaneamente e limitatamente all'esecuzione degli interventi essenziali ed indifferibili.

Art. 6. Procedure di raffreddamento e conciliazione

1 Preventivamente alla proclamazione di sciopero, l'organizzazione sindacale che promuove uno stato di agitazione deve rendere noto, in forma scritta, all'azienda - ed anche all'Associazione datoriale in caso di vertenze di settore - i termini della controversia affinché possa valutare la problematica oggetto di contenzioso.

2 L'Azienda entro 5 giorni dalla richiesta procede alla formale convocazione della richiedente Organizzazione sindacale firmataria del CCNL ed il confronto deve esaurirsi entro 5 giorni dalla convocazione.

3 Decorsi 5 giorni dalla formale convocazione, ove non sia stato superato il motivo del conflitto la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

4 Se l'Azienda non convoca l'Organizzazione sindacale richiedente, decorsi 10 giorni dalla richiesta di incontro, la prima fase della procedura si intende esaurita con esito negativo.

DOCUMENTI

In alternativa a quanto sopra stabilito, le Organizzazioni sindacali potranno fare ricorso alla procedura di conciliazione amministrativa presso le Autorità competenti, come disciplinata dalla legge di regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Resta fermo quanto previsto dall'art. 3 del CCNL per i lavoratori addetti al settore elettrico con riferimento alle specifiche procedure per il rinnovo del CCNL e degli accordi di secondo livello e alle controversie sugli assetti contrattuali elettrici .

Art. 7 Rarefazione

1 Ai fini dell'applicazione delle regole relative ad intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo ed alle rarefazioni delle azioni di sciopero i bacini di utenza coincidono con le aree territoriali nazionali per la produzione e locali (territoriali) per la distribuzione. Inoltre al fine di consentire l'effettuazione dello sciopero generale confederale, che risulterebbe sostanzialmente impedita dall operatività delle regole di rarefazione, si conviene di non considerare il principio di rarefazione nel caso di sovrapposizione dello sciopero generale con una astensione delle prestazioni oltre il normale orario di lavoro (art. 5 del presente accordo).

Nell'ambito dello stesso servizio e del medesimo bacino di utenza, ciascun soggetto sindacale non può effettuare uno sciopero prima che sia trascorso un intervallo minimo di almeno 10 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero precedente proclamato dallo stesso soggetto o da altri.

Art. 8 Modalità di Proclamazione e Preavviso

1. La proclamazione di sciopero dovrà pervenire in azienda con un preavviso di almeno 10 giorni, mediante comunicazione che consenta l'individuazione dell'istanza dell'Organizzazione sindacale che ha proclamato lo sciopero; tale comunicazione debitamente sottoscritta e datata conterrà, inoltre, l'indicazione delle Unità organizzative e del personale interessati nonché le modalità di svolgimento, la data e la durata dello sciopero.

   Nei casi di adesione a proclamazioni di scioperi effettuate dalle Segreterie confederali, qualora la comunicazione di dette Segreterie non contenga tutte le indicazioni suddette, le integrazioni necessarie saranno fornite dalle Federazioni dei lavoratori elettrici. L'adesione deve pervenire nel rispetto del termine minimo di preavviso di 10 giorni.

   E' allegato al presente verbale il facsimile di proclamazione.
2. L'atto di proclamazione dello sciopero deve essere inviato sia alle imprese che erogano il servizio, all'autorità competente ad adottare l'ordinanza di precettazione, alla Commissione di garanzia e, qualora l'astensione proclamata riguardi impianti di produzione, all'Ente preposto al Dispacciamento della rete nazionale e per gli scioperi nazionali anche alle Associazioni datoriali.
3. Nei casi di astensione dal *lavoro* in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori non si applicano le disposizioni

relative al preavviso minimo ed alla indicazione della durata, fermo restando l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili previste dal presente accordo.

4. Al fine di consentire un'applicazione delle regole relative alla oggettiva rarefazione degli scioperi rispettosa della garanzia di libero esercizio dell'attività sindacale e di evitare altresì il ricorso a forme sleali di azione sindacale, il *preavviso* non può essere superiore a 30 giorni.

Art. 9 Informazioni all'utenza

1. Le Aziende comunicano agli utenti, nelle forme più adeguate, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, il momento iniziale e finale dell'astensione ed i servizi che saranno garantiti.
2. In occasione di scioperi a valenza nazionale con astensione della prestazione ordinaria riguardanti l'intero settore elettrico e proclamati congiuntamente da FILCTEM-CGIL, FLAEI-CISL, UILTEC-UIL, verrà data dalle OO.SS. Nazionali adeguata e congiunta informazione al pubblico a mezzo stampa, cui potrà eventualmente seguire informazione delle Parti datoriali.

   L'informazione, a cura dell'Associazione (o Federazione) imprenditoriale firmataria del CCNL, effettuata tramite un quotidiano a diffusione nazionale e contenuta in ragionevoli limiti di spazio, espliciterà sinteticamente la causa dello sciopero.

   Detta informazione dovrà avvenire entro il termine massimo di 5 giorni antecedenti l'avvio dell'effettiva astensione dal lavoro ed il relativo onere economico sarà sostenuto attingendo dalle risorse di cui al Fondo previsto dall'art. 2.5, comma 2 del presente accordo.

   Le Parti convengono che l'informazione al pubblico come sopra regolata, si inserisce nell'ambito dei principi ispiratori dell'accordo del suo complesso: esse, con particolare riferimento all'attenzione dovuta alle esigenze della clientela, nel rispetto delle specifiche prerogative e ruoli, si impegnano a promuovere tale attenzione anche nell'ambito della gestione dei momenti di conflitto.

   Conseguentemente l'informazione al pubblico disciplinata dal presente accordo non dovrà in alcun modo e per qualsiasi ragione o causa, travalicare le finalità e gli ambiti a cui essa è preordinata, nonché risultare offensiva o diffamatoria della reputazione delle parti e/o dei soggetti che le rappresentano nella gestione delle relative relazioni.

Art. 10 Revoca tempestiva dello sciopero

1. La revoca, la sospensione o il rinvio spontanei dello sciopero proclamato devono avvenire almeno 5 giorni prima della data prevista per lo sciopero. In conformità alla disposizione legislativa vigente, il superamento di tale limite è consentito quando sia raggiunto un accordo tra le Parti, ovvero quando la revoca, la sospensione o il rinvio dello sciopero siano giustificati da un intervento della Commissione di Garanzia, dell'Autorità competente

alla precettazione ai sensi dell'art. 8 della stessa legge o dalla dichiarazione di incompatibilità avanzata dall'Ente preposto al Dispacciamento.

2. Inoltre, le strutture sindacali competenti, su richiesta delle Aziende, sono impegnate ad evitare e/o sospendere immediatamente gli scioperi di qualsiasi genere in caso di disservizi, calamità naturali o altri eventi che richiedano tempestivi interventi per la realizzazione di quanto previsto dal presente accordo.
   A tal fine, le predette strutture sindacali assicureranno la possibilità di essere rintracciate, nella persona di un Segretario a ciò delegato, durante l'intero periodo di effettuazione dello sciopero; anche in questa ipotesi sarà cura della competente Direzione aziendale rintracciare i lavoratori interessati.

Art. 11 Periodi di franchigia

1. Non saranno effettuati scioperi in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza nazionale e internazionale nonché in concomitanza con:
   - la settimana di Pasqua (dal martedì che precede al martedì che segue);
   - il periodo che va dal 20 dicembre al 6 gennaio;
   - la settimana coincidente con qualsiasi tipo di elezione/referendum, coincidenti con l'area territoriale dello sciopero , 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) .

Art. 12 Dichiarazione finale

Le Parti si danno atto di aver rispettato, con il presente testo, i vincoli posti dalla legge tenendo conto dei vincoli di sicurezza di tutte le componenti del sistema elettrico nazionale.
Le disposizioni relative al preavviso previste dal presente accordo trovano attuazione per tutto il personale delle aziende alle quali si applica il CCNL elettrici; ove il CCNL sia applicato ad addetti a servizi diversi da quello elettrico, le Aziende, previa informazione delle OO.SS. locali, attueranno il presente accordo opportunamente adattato agli altri servizi e tenendo conto degli accordi nazionali eventualmente sottoscritti nei corrispondenti settori quanto alle prestazioni indispensabili.
Il presente verbale d'accordo manterrà la sua efficacia fino a quando disdettato e sostituito da diverso accordo e viene trasmesso alla Commissione di Garanzia per l'attuazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali per la relativa valutazione di idoneità.

Il Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013

Mentre il presente volume è in stampa, viene sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil un Protocollo d'Intesa, in materia di rappresentanza, titolarità ed efficacia della contrattazione, che pubblichiamo con una breve premessa, riservandoci di approfondirne i contenuti nel prossimo numero.

di Caterina Valeria Sgrò

Premessa

Il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 31 maggio 2013, da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, definisce le regole per misurare la rappresentatività delle Organizzazioni sindacali, per determinare la titolarità a negoziare e rendere esigibili i contratti.

L'Accordo è stato raggiunto all'esito di una trattativa rivelatasi più complessa del previsto, dal momento che la relativa bozza, originariamente stilata sulla base dell'intesa che le tre Confederazioni avevano raggiunto tra di loro sui temi della rappresentanza e della rappresentatività, non era sufficiente per la delegazione confindustriale, che aveva chiesto di abbinare a quelle regole altrettante regole sul funzionamento del sistema di contrattazione. Non basta, infatti, alle imprese sapere chi possa sedere al tavolo di trattative, senza precisare, contestualmente, come quelle trattative possono svolgersi, su quali materie e secondo quali regole, anche di esigibilità degli accordi raggiunti.

La conclusione della vertenza è frutto dell'impegno, a favore del dialogo, assunto dal presidente di Confindustria con i leader di Cgil, Cisl e Uil.

Sul fronte sindacale, l'Accordo rappresenta una svolta fondamentale e 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 che ribadisce in tema di rappresentanza e rappresentatività le linee dell'Accordo del 2011, in più punti rimesso in discussione, nel recente passato.

La scelta di dotarsi di regole trasparenti e moderne, diventata improrogabile sotto la spinta di un rinnovamento piuttosto tumultuoso che ha riguardato soprattutto la politica, rappresenta una novità assoluta nel vuoto delle relazioni industriali che caratterizza questo periodo: dopo anni di conflit-

to, si riscopre la partecipazione, la si promuove a strategia vincente e si indicano gli strumenti operativi per renderla viva.
Non sarà questa intesa a muovere l'economia; tuttavia, l'Accordo potrebbe essere utile a rivitalizzare e restituire un ruolo più chiaro alle parti sociali, contribuendo a superare le divisioni anche complesse e stratificate nei momenti di difficoltà ed a sostenere, con maggiore slancio, la necessità di una ripresa della concertazione.

IL PROTOCOLLO D'INTESA

Con la presente intesa le parti intendono dare applicazione all'Accordo del 28 giugno 2011 in materia di rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, fissando i principi ai quali ispirare la regolamentazione attuativa e le necessarie convenzioni con gli enti interessati.

Le disposizioni della presente intesa si applicano alle Organizzazioni firmatarie e sono inscindibili in ogni parte.

Misurazione della rappresentatività

1. Come definito al punto 1 dell'accordo 28 giugno 2011, la certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ai fini della contrattazione collettiva di categoria, assume i dati associativi riferiti alle deleghe relative ai contributi sindacali conferite da lavoratrici e lavoratori e i consensi ottenuti (voti espressi) dalle organizzazioni sindacali in occasione delle elezioni delle RSU.

2. Il numero delle deleghe viene acquisito e certificato dall'INPS, tramite un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali (Uniemens), predisposta a seguito di convenzione fra Inps e le parti stipulanti il presente accordo. L'INPS, una volta elaborato il dato di rappresentatività relativo ad ogni organizzazione sindacale per ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro di competenza, lo trasmetterà al CNEL.

3. Ai fini della misurazione del voto espresso da lavoratrici e lavoratori nella elezione della Rappresentanza Sindacale Unitaria varranno esclusi-

vamente i voti assoluti espressi per ogni Organizzazione Sindacale aderente alle confederazioni firmatarie della presente intesa. Lo stesso criterio si applicherà alle RSU in carica, elette cioè nei 36 mesi precedenti la data in cui verrà effettuata la misurazione.
Laddove siano presenti RSA, ovvero non vi sia alcuna forma di rappresentanza, sarà rilevato il solo dato degli iscritti (deleghe certificate) per ogni singola organizzazione sindacale.

4. I dati relativi ai voti espressi, come risultanti dai verbali di elezione delle RSU, saranno raccolti, se possibile, tramite i Comitati Provinciali dei Garanti di cui all'accordo interconfederale 20 dicembre 1993, o analogo organismo, e trasmessi al CNEL. Il CNEL raccoglierà i dati relativi ai voti per ambito contrattuale e per organizzazione e, unitamente ai dati relativi agli iscritti ricevuti dall'INPS, ne effettuerà la ponderazione al fine di determinare la rappresentanza per ogni singola organizzazione sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie della presente intesa e per ogni contratto collettivo nazionale di lavoro.

5. La certificazione della rappresentatività di ogni singola organizzazione sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie della presente intesa, utile per essere ammessa alla contrattazione collettiva nazionale, così come definita nell'intesa del 28/6/2011 (ossia il 5%), sarà determinata come media semplice fra la percentuale degli iscritti (sulla totalità degli iscritti) e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle RSU (sul totale dei votanti), quindi, con un peso pari al 50% per ognuno dei due dati.

6. Fermo restando quanto già sopra definito in materia di RSU, nonché uanto previsto dall'accordo del 28/6/2011, le parti convengono che:
   - viene confermato il principio stabilito nell'Accordo Interconfederale del 20 dicembre 1993, ossia che le organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa, o che comunque ad essa aderiscano, partecipando alla procedura di elezione delle RSU, rinunciano formalmente ed espressamente a costituire RSA ai sensi della legge n. 300/70;
   - le organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa, o che comunque ad essa aderiscano, nelle realtà in cui siano state o vengano costituite le RSU, si impegnano a non costituire RSA;
   - in ragione della struttura attuale della rappresentanza, che vede la presenza di RSU o RSA, il passaggio alle elezioni delle RSU potrà avvenire solo se definito unitariamente dalle Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie il presente accordo;
   - le RSU scadute alla data di sottoscrizione dell'intesa saranno rinnovate nei successivi sei mesi;

- le RSU saranno elette con voto proporzionale;
- il cambiamento di appartenenza sindacale da parte di un componente la RSU ne determina la decadenza dalla carica e la sostituzione con il primo dei non eletti della lista di originaria appartenenza del sostituito.

7. Confindustria, Cgil, Cisl e Uil si impegnano a rendere coerenti le regole dell'accordo interconfederale del dicembre 1993, con i suddetti principi, anche con riferimento all'esercizio dei diritti sindacali e, segnatamente, con quelli in tema di diritto di assemblea in capo alle Organizzazioni sindacali firmatarie della presente intesa, titolarità della contrattazione di secondo livello e diritto di voto per l'insieme dei lavoratori dipendenti.

Titolarità ed efficacia della contrattazione

1. Sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo che abbiano, nell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tale fine la media fra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi).

2. Nel rispetto della libertà e autonomia di ogni Organizzazione Sindacale, le Federazioni di categoria - per ogni singolo CCNL - decideranno le modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante e le relative attribuzioni con proprio regolamento.
   In tale ambito, e in coerenza con le regole definite nella presente intesa, le Organizzazioni Sindacali favoriranno, in ogni categoria, la presentazione di piattaforme unitarie.
   Fermo restando quanto previsto al precedente punto 1, in assenza di piattaforma unitaria, la parte datoriale favorirà, in ogni categoria, che la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% +1.

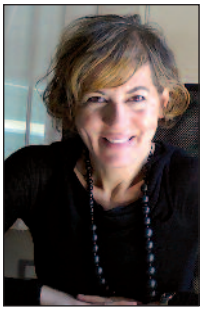
3. I contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti formalmente dalle Organizzazioni Sindacali che rappresentino almeno il 50% +1 della rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice - le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto - saranno efficaci ed esigibili. La sottoscrizione formale dell'accordo, come sopra descritta, costituirà l'atto vincolante per entrambe le Parti.

4. Il rispetto delle procedure sopra definite comporta, infatti, oltre l'applicazione degli accordi all'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici, la

piena esigibilità per tutte le organizzazioni aderenti alle parti firmatarie della presente intesa. Conseguentemente le Parti firmatarie e le rispettive Federazioni si impegnano a dare piena applicazione e a non promuovere iniziative di contrasto agli accordi così definiti.

5. I contratti collettivi nazionali di categoria, approvati alle condizioni di cui sopra, dovranno definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzate a garantire, per tutte le parti, l'esigibilità degli impegni assunti e le conseguenze di eventuali inadempimenti sulla base dei principi stabiliti con la presente intesa.

6. Le parti firmatarie della presente intesa si impegnano a far rispettare i principi qui concordati e si impegnano, altresì, affinché le rispettive strutture ad esse aderenti e le rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale si attengano a quanto concordato nel presente accordo.



Osservatorio di giurisprudenza*

a cura di Caterina Valeria Sgrò
e Silvia Lucrezio Monticelli

- 1 -

Tribunale Torino, 20 febbraio 2013 (Ordinanza)

Sciopero nei s.p.e. - Ricorso avverso delibera Commissione di garanzia - Competenza territoriale - Applicabilità art. 413 c.p.c. - Esclusione.

Nelle cause in cui è parte la Commissione di garanzia, per l'individuazione del giudice territorialmente competente va esclusa l'operatività dell'art. 413 c.p.c. posto che non si è in presenza di una delle fattispecie di cui all'art. 409 c.p.c.; trattandosi di controversia in cui è convenuta un'amministrazione dello Stato trova applicazione l'art. 25 c.p.c. che individua il foro competente nel luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione (nel caso di specie tale luogo è quello in cui la delibera è stata assunta e cioè Roma, sede della Commissione).

(Omissis)

Domande e difese

Con ricorso 6/11/2012 l'organizzazione sindacale U.S.B. LAVORO PRIVATO ha chiesto l'annullamento della delibera n. 12/359 del 25/7/2012, con cui la convenuta ha comminato nei suoi confronti la sanzione amministrativa pecuniaria di € 2.582,00, lamentandone l'illegittimità, non avendo la ricorrente leso alcuno degli interessi protetti dalla Legge 146/90.

La convenuta si è costituita in giudizio, eccependo in via preliminare l'incompetenza territoriale del giudice adito, per essere competente il Tribunale di Roma e chiedendo, nel merito, il rigetto della domanda, in quanto infondata.

Motivi della decisione

Deve anzitutto esaminarsi la questione preliminare relativa alla competenza territoriale del giudice adito.

AI riguardo, occorre osservare come la stessa delibera oggetto di impugnazione rechi l'esplicita avvertenza che *"avverso la presente delibera* è *ammesso ricamo al Tribunale di Roma in funzione di giudice del lavoro"*, avvertenza che, tuttavia, il ricorrente ha ritenuto di disattendere, proponendo la presente causa avanti un giudice "periferico".

* Lo scritto è frutto della riflessione comune delle autrici. Tuttavia, la dott.ssa Caterina Valeria Sgrò ha redatto i paragrafi 1 e 2, mentre la dott.ssa Silvia Lucrezio Monticelli il paragrafo 3.

L'eccezione sollevata da parte convenuta è fondata, e merita pertanto accoglimento.
L'art. 20 bis della Legge 146/90, stabilisce che "*contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni* è *ammesso ricorso* a/ *Giudice del Lavoro"*, mentre nulla prevede in relazione alla competenza per territorio, che va pertanto individuata facendo applicazione delle regole generali contenute nel codice di rito. A tal proposito, non potendo operare i criteri di cui agli artt. 413 e 442 c.p.c., (in quanto non viene in questione alcuna delle fattispecie prevista dagli artt. 409 c.p.c. e 442 c.p.c.) occorre avere riguardo all'art. 25 c.p.c., trattandosi di giudizio nel quale è parte un'Amministrazione dello Stato ovvero, qualora dovesse aderirsi alla tesi proposta in sede di discussione dal ricorrente, all'art. 20 c.p.c., quale foro delle obbligazioni (considerando tali quelle nascenti dal provvedimento sanzionatorio impugnato). Entrambe le disposizioni da ultimo richiamate prevedono due concorrenti criteri, consistenti nel luogo in cui è sorta l'obbligazione o in quello in cui l'obbligazione deve eseguirsi. Nel caso in esame, peraltro, può trovare applicazione solo il primo dei criteri predetti, poiché la presente causa non ha ad oggetto l'adempimento di un obbligazione (che, infatti, non è ancora esigibile da parte dell'Amministrazione, dovendo prima essere completato il relativo iter attraverso l'emanazione di ordinanza ingiunzione a cura della competente Direzione Territoriale del Lavoro, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge 12 giugno 1990, n. 146), bensì la legittimità del provvedimento che si limita a dichiarare e far sorgere l'obbligo, senza peraltro intervenire sulla fase dell'obbligo stesso, demandata a distinto provvedimento della DPL, esso sì decentrato territorialmente.
Ciò premesso, il luogo in cui è sorta l'obbligazione non può che essere Roma, ove ha sede la Commissione convenuta e ove è stato adottato il provvedimento impugnato, con la conseguenza che il Tribunale territorialmente competente è quello capitolino (conforme, sul punto, la giurisprudenza di merito: cfr., C. App. Milano 10/2/2010, Tribunale Nuoro 19/6/2012, Tribunale Frosinone 12/7/2007, Tribunale di Potenza 6/2/2007; Tribunale Messina 7/12/2005, Tribunale Cagliari 28/1/2004).
Non può essere invece competente il Tribunale di Torino, non essendo stato impugnato in causa il provvedimento della DPL (a quanto consta non ancora emesso), l'unico a consentire il collegamento territoriale con il Tribunale in cui sono state poste in essere le condotte oggetto di sanzione da parte della Commissione convenuta.

(Omissis)

***

Tribunale Messina, 17 maggio 2013 (Ordinanza)

Sciopero nei s.p.e. - Ricorso avverso delibera Commissione di garanzia - Competenza territoriale - Applicabilità art. 413 c.p.c. - Esclusione.

Nelle cause in cui è parte la Commissione di garanzia, per l'individuazione del

giudice territorialmente competente va esclusa l'operatività dell'art. 413 c.p.c. posto che non si è in presenza di una delle fattispecie di cui all'art. 409 c.p.c.; trattandosi di controversia in cui è convenuta un'amministrazione dello Stato trova applicazione l'art. 25 c.p.c. che individua il foro competente nel luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione (nel caso di specie tale luogo è quello in cui la delibera è stata assunta e cioè Roma, sede della Commissione).

(Omissis)

Con ricorso depositato il 13.3.2013. Os. Fima - Fast - Confsal chiedeva, previa sospensione della delibera n. 13/20 della Commissione di garanzia, dichiararsi che la L. n. 146/1990 non era applicabile allo sciopero dei lavoratori di Caronte & Tourist spa e per l'effetto dichiarare illegittima e nulla la delibera opposta e l'intera procedura, svoltasi fuori dai presupposti di legge; chiedeva inoltre ritenersi che la Commissione di garanzia aveva leso i propri diritti sindacali e condannare la stessa al risarcimento del danno quantificato in via equitativa in € 30.000,00; chiedeva ritenersi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1 comma 1 L. n. 146/1990 ed in subordine ritenere la Commissione decaduta dal potere di valutare il comportamento di essa ricorrente per non aver concluso il procedimento nei 60 gg. dall'apertura; chiedeva ritenere la nullità della sanzione inflitta a Fima per la grave e/o falsa applicazione dell'art. 4 comma 4 quater e per violazione dell'art. 4 L. n. 146/1990, con vittoria di spese e compensi. La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, si costituiva eccependo in via preliminare il difetto di competenza territoriale del Giudice adito ed nel merito l'infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto con vittoria di spese e compensi.

***

Sulla domanda oggetto del presente ricorso, deve essere dichiarato il difetto di competenza territoriale del giudice adito.
In materia trova applicazione l'art. 20 bis L. n. 146/1990 che nell'individuare il Giudice funzionalmente competente prevede che "contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al Giudice del lavoro"; così individuata la competenza funzionale del giudice, al fine di determinare la competenza territoriale, occorre avere riguardo all'art. 25 cpc trattandosi di giudizio in cui è parte un'Amministrazione dello Stato; non possono infatti trovare applicazione i criteri di cui all'art. 413 e 442 cpc poiché tra le parti non sussiste alcun rapporto di lavoro subordinato.
È corretto dunque quanto sostenuto dalla parte resistente, laddove afferma che il foro va individuato nel luogo ove è sorta l'obbligazione o deve eseguirsi l'obbligazione; poiché la Commissione convenuta è insediata in Roma e non si avvale di organi periferici o uffi-

ci decentrati, la competenza territoriale in ordine alla presente controversia è da attribuirsi al Tribunale di Roma in funzione di Giudice del lavoro (cfr nello stesso senso: Trib. Frosinone n. 1014/2007, Trib. Potenza n. 202/2007: Corte Appello Milano n. 248/2009. Trib. Napoli n. 377/2012, Trib. Nuoro 19.6.2012, etc.).

(Omissis)

–

I provvedimenti in commento si pronunziano sulla competenza per territorio del Giudice del lavoro in caso di impugnazione di delibere sanzionatorie della giurisprudenza di garanzia, questione già ripetutamente affrontata dalla Commissione.

Come noto, l'art. 20-*bis* della legge n. 146 del 1990, con non felice formulazione, si limita a prevedere soltanto che «contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso il ricorso al Giudice del lavoro».

Al riguardo, proprio muovendo dal dato testuale di non univoca interpretazione, la Commissione da tempo sostiene che la disposizione in questione deve essere letta in continuità con la precedente competenza esclusiva del TAR Lazio, che, a sua volta, si fondava sulla circostanza che la Commissione di garanzia, istituita dalla legge come Autorità amministrativa indipendente insediata in Roma, non si è mai avvalsa, né a tutt'oggi si avvale, di organi periferici od uffici decentrati.

Sulla base di questa considerazione, la Commissione sostiene che competente per territorio sia il Tribunale lavoro di Roma.

Questa conclusione appare, altresì, confermata anche dall'applicazione della normativa di carattere generale.

In particolare, dovendosi escludere l'operatività dei criteri dettati dall'art. 413 c.p.c., posto che non si è in presenza di una delle fattispecie previste dall'art. 409 c.p.c. e trattandosi di controversia in cui è convenuta un'Amministrazione dello Stato, ne deriva l'applicazione dell'art. 25 c.p.c., che individua il foro competente nel «luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione». E ciò nonostante la giurisprudenza abbia, come noto, offerto una interpretazione estensiva dell'art. 409 c.p.c., ritenendolo applicabile anche a quelle controversie in cui la pretesa fatta valere in giudizio si ricolleghi direttamente al rapporto di lavoro, nel senso che questo, pur non costituendo la *causa petendi* di tale pretesa, si presenti come antecedente e presupposto necessario - non meramente occasionale - della situazione di fatto in ordine alla quale viene invocata la tutela giurisdizionale (Cass. Civ., sez. lav., 17 luglio 1990, n. 7304; nello stesso senso Cass., sez. lav., 20.2.2001, n. 2450).

L'opzione ermeneutica indicata dalla Commissione di garanzia, ha trovato via via nel tempo numerose conferme giurisprudenziali (cfr. Tribunale Cagliari 10.2.2004, Tribunale Nuoro 26.9.2005, Tribunale Messina 7.12.2005, Tribunale Potenza 2006; Tribunale Potenza 6.2.2007, Tribunale Frosinone 12.7.2007).

Di contro, soprattutto il Tribunale di Milano prima, e la Corte di Appello di Milano poi, hanno, nel recente passato, ritenuto di dovere affermare la loro competenza per territorio (cfr. Tribunale Milano, 30.3.2005 nella causa FP CGIL, Segreteria Territoriale di Milano c./ Commissione di garanzia e Istituto Ortopedico Galeazzi, confermata, sia pure con diversa motivazione, in grado di appello, da Corte di Appello Milano 29.10.2007; e vd. Anche Tribunale Napoli 20.6.2006). Senonché, dal 2009, anche la Corte di Appello di Milano sembra aver mutato avviso (Corte di Appello Milano 20.3.2009, 24.2.2010).

È opportuno segnalare che, pur giungendo le sentenze della Corte di Appello di Milano, dianzi citate, alle medesime conclusioni delle pronunzie in commento, diverso è il percorso motivazionale seguito dai giudici.

Ed infatti, mentre nella prima sentenza si accoglie l'iter logico suggerito dalla Commissione; con la seconda pronuncia la Corte di Appello - una volta rigettata l'ipotesi della applicazione dell'art. 12 della legge n. 689 del 1981, atteso che «non si tratta nella specie di materia previdenziale», così come l'applicabilità dell'art. 413 c.p.c. «non trattandosi di controversia attinente a rapporto di lavoro», quando «semmai, si tratta nella specie di sanzione civile» - ha concluso nel senso che «benché l'amministrazione sia nella specie parte convenuta (si noti che l'appellata ha fatto riferimento al secondo comma del citato art. 25 c.p.c.) pare difficile, pervero, far riferimento al forum *distinatae solutionis*, in quanto la causa non ha oggetto l'adempimento di un'obbligazione (tale è semmai quella imposta a Poste Italiane che deve versare l'importo dei contributi alla Direzione generale dell'Inps, l'una società e l'altro ente aventi sede in Roma, con conseguente eventuale rilievo di tale luogo ai sensi dell'art. 1182 c.c.) e neppure al forum *rei sitae*, non apparendo che, come ritenuto in alcune pronunce di merito citate dall'appellata, la delibera oggetto del contendere possa essere considerata una cosa mobile». Ne consegue che, «secondo il combinato disposto degli artt. 19 e 25 primo comma c.c., il "luogo" che viene nella specie in rilievo è quello dove ha sede la Commissione di garanzia che ha emesso la deliberazione oggetto di impugnazione».

L'anno 2012 ha visto consolidarsi ulteriormente il prevalente orientamento giurisprudenziale con le ordinanze del Tribunale Napoli - sezione distaccata di Ischia - 29.2.2012 e del Tribunale Nuoro 19.6.2012.

Entrambi i giudici hanno convenuto di dover escludere l'operatività dei criteri dettati dall'art. 413 c.p.c., poiché in questo genere di controversie, pur devolute alla competenza del giudice del lavoro, la Commissione non compare come datore di lavoro, ed hanno, altresì, ammesso che la legge n. 146 del 1990 detta una regolamentazione speciale che non consente l'applicazione della disciplina generale, in materia di sanzioni amministrative, contenuta nella legge n. 689 del 1981 che prevede che l'opposizione all'ordinanza ingiunzione si proponga al giudice del

luogo in cui è stata commessa la violazione (art. 22).
Conseguentemente, tanto il Tribunale Napoli quanto il Tribunale Nuoro hanno dichiarato l'incompetenza del Tribunale adito in favore del Tribunale di Roma, riconoscendo l'applicabilità dell'art. 25 c.p.c., secondo periodo, che, per le ipotesi in cui sia convenuta un'Amministrazione dello Stato, stabilisce che la competenza si determina con riguardo al giudice del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione. In particolare, trova applicazione il primo dei criteri sopra indicati, ovvero quello del luogo in cui è sorta l'obbligazione poiché è proprio in ragione dell'obbligo scaturente dalla delibera che la Commissione viene convenuta in giudizio censurando la fondatezza dei presupposti di applicazione della sanzione e, dunque, della delibera che ha accertato la violazione.
Alla luce di tale criterio, il ricorso proposto avverso la delibera della Commissione di garanzia deve essere incardinato dinanzi al giudice del luogo in cui tale Autorità esercita la propria funzione, ovvero il tribunale di Roma in funzione di giudice del lavoro.

- 2 -

Corte appello Roma, 28 settembre 2012
Sciopero nei s.p.e. - Servizio di vigilanza privata negli aeroporti - Ricorso avverso delibera Commissione - Regolamentazione del settore del Trasporto aereo - Applicabilità
In caso di sciopero dei dipendenti degli Istituti di vigilanza privata, che svolgono il loro servizio in ambito aeroportuale, trovano applicazione le regole stabilite dalla Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto aereo, data la diretta strumentalità del servizio reso rispetto a quello finale da garantire e non quelle contenute all'interno della disciplina specifica prevista per il settore della vigilanza privata.

(Omissis)

Con atto depositato il 30.11.2010, le appellanti in epigrafe hanno proposto appello contro la sentenza 9790/2010 del Tribunale di Roma, depositata il 31.5.2010 e. non notificata, con la quale il giudice di prime cure ha rigettato il ricorso dalle medesime depositato il 15.9.2009, tendente all'annullamento della delibera n. 9/59 del 29.1.2009 della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.
Con la predetta deliberazione, la Commissione, valutato negativamente il comportamento assunto dalle odierne appellanti in occasione dello sciopero dei dipendenti della Save Security s.r.l. proclamato il 6.11.2008 per il giorno 17.11.2008 presso l'Aeroporto Marco Polo di Venezia, aveva applicato alle associazioni sindacali stesse la sanzione della sospensione dei contributi sindacali dovuti nella misura di € 2.582 per ciascuna sigla, con ogni conseguenza di legge.
In particolare, l'organo di vigilanza, richiamata la propria delibera 1/92 del 2001, recante Regolamentazione provvisoria delle prestazioni e dei ser-

vizi indispensabili nel settore del trasporto aereo, aveva ritenuto violate le norme sulla durata massima consentita per la prima azione di sciopero, le regole della rarefazione soggettiva e della rarefazione oggettiva, nonché quelle in tema di predeterminazione della durata dell'astensione dalle prestazioni straordinarie e di reperibilità.
Con il ricorso al Tribunale di Roma, le odierne appellanti, premesso di svolgere la propria attività sindacale nel settore della sicurezza e della vigilanza hanno censurato la delibera 9/59 nella parte in cui la stessa aveva ritenuto applicabile la regolamentazione di cui alla deliberazione 1/92 del 2001, recante la disciplina secondaria in materia di trasporto aereo, anziché quella dettata dalla successiva delibera 06/431 del 19.7.2006 riferita al settore della vigilanza e sicurezza, ovvero proprio all'attività svolta dai dipendenti rappresentati dalle ricorrenti.
In ogni caso, anche volendo ammettere che fosse applicabile la normativa in tema di trasporto aereo, la Commissione, verificata la possibile sovrapposizione - per i lavoratori addetti a servizi di vigilanza negli aeroporti - di proprie discipline contrastanti, avrebbe dovuto esperire l'apposita procedura di cui all'articolo 13 della legge 12 giugno 1990, n. 146 per la composizione dell'antinomia.
Il Tribunale, ritenuta applicabile la disciplina del settore aereo e, esclusa la possibilità di conflitto tra fonti regolamentari, poiché lo stessa delibera 1/92 detta la regola della specialità in proprio favore rispetto alla regolamentazione di cui alla deliberazione 06/431, ha respinto il ricorso.
Con l'atto di appello le appellanti censurano. con il primo motivo, la decisione impugnata per omessa motivazione in ordine all'applicabilità della regolamentazione in tema di trasporto aereo e, con il secondo, lamentano l'erroneità delle conclusioni alle quali è giunta la decisione impugnata.
L'appellata domanda il rigetto del gravame.
All'udienza odierna l'appello è stato discusso e la Corte, all'esito della camera di consiglio, ha dato pubblica lettura del dispositivo.

Motivi della decisione

L'appello è infondato.
Dalla motivazione della sentenza appellata è dato evincere, senza margini di incertezza, che il giudice di prime cure ha ritenuto applicabile la disciplina del settore aereo, invocata dalla Commissione nella delibera 9/59 del 21.1.2009 impugnata dalle appellanti, perché l'attività di sicurezza nel trasporto aereo, in sé considerata, non esulerebbe dall'ambito considerato dalla 1/92 del 2001 e, inoltre, quest'ultima avrebbe comunque dettato prescrizioni volte a prevenire conflitti normativi con l'ambito della vigilanza e sicurezza, introducendo la regola della specialità, in virtù della quale, ai sindacati delle imprese del settore sicurezza che svolgono attività negli aeroporti, si applicherebbe, per le attività stesse, la disciplina del trasporto aereo.

Essendo, quindi, agevolmente ricostruibile l'iter logico seguito dalla sentenza appellata per pervenire alla decisione, non sussiste il lamentato vizio di omessa o insufficiente motivazione.
Nel merito, poi, anche il secondo motivo, con il quale le appellanti ripropongono le argomentazioni già spese dinanzi al giudice di primo grado, non è fondalo.
È dirimente osservare che, anche qualora fosse stata effettivamente applicabile, come vorrebbero le appellanti, la regolamentazione di cui alla delibera 06/431, in luogo di quella invocata dalla Commissione, comunque la proclamazione dello sciopero dei dipendenti della Save Security s.r.l. addetti all'aeroporto Marco Polo di Venezia per il giorno 17.11.2008 non sarebbe stata legittima e, in ogni caso avrebbe potuto essere sanzionata nella misura disposta con la delibera 9/59.
Quest'ultima, infatti, tra le violazioni contestate a carico delle attuali appellanti, ha incluso l'infrazione alla regola (di cui alla delibera 1/92) della rarefazione oggettiva, in virtù della quale le azioni di sciopero, anche se proclamate da differenti sigle sindacali, qualora riferite al medesimo bacino di utenza, devono essere distanziate da un intervallo temporale non inferiore a dieci giorni liberi.
Nel caso di specie, è pacifico tra le parti che altro sindacato, O.S. CUB aveva proclamato il 4.11.2008, proprio tra i dipendenti della Save Security dell'aeroporto Marco Polo di Venezia, uno sciopero fissato per la data del 25.11.2008.
Ora, come si evince dalla copia della deliberazione 06/431 in atti, documento 8 del fascicolo dell'appellata in primo grado, la disciplina vigente per il settore vigilanza ripropone, esattamente con il medesimo contenuto precettivo, la regola della rarefazione oggettiva, sancendo il divieto di azioni, anche indette da soggetti diversi, riferite al medesimo settore e allo stesso bacino, all'interno di un lasso inferiore a dieci giorni liberi (articolo 15).
Ne consegue che, anche ove fosse stata applicata dalla Commissione la disciplina invocata dalle appellanti, queste ultime comunque sarebbero state soggette a sanzione, avendo proclamato uno sciopero per il 17.11.2008, quando già, per i dipendenti della medesima società e dello stesso bacino interessati, era stato indetta altra astensione per il 25.11.2008.
E, poiché l'organo di vigilanza ha applicato la sanzione minima di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 12 giugno 1990 n. 146, nel testo in vigore all'epoca dei fatti (ossia prima delle modifiche apportate con l'articolo 8, comma 3-bis del decreto legge 6.7.2012, n. 95, introdotto dalla legge di conversione, 7 agosto 2012, n. 135), la misura applicata è comunque sorretta da adeguata motivazione in ordine ai fatti accertati e congrua rispetto alle violazioni riscontrabili, senza che rilevi indagare se, applicando la delibera 06/431, si potessero ritenere fondate le altre violazioni contestate alle appellanti. Ne consegue che, in conclusione, l'appello deve essere respinto.

(Omissis)

–

La pronuncia in oggetto, di rigetto dell'appello proposto dalle Organizzazioni sindacali ricorrenti, ha confermato la sentenza di primo grado che accoglieva la posizione difensiva della Commissione di garanzia.

Le Segreterie Provinciali di Venezia delle Organizzazioni sindacali FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL, con atto del 30 novembre 2010, avevano proposto ricorso in appello per la riforma della sentenza n. 9790 del 31 maggio 2010, con la quale il Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - aveva rigettato la domanda di annullamento della delibera sanzionatoria n. 09/59 - riguardante il servizio di vigilanza negli aeroporti - resa dalla Commissione di garanzia in data 29 gennaio 2009.

I sindacati proclamanti, dopo aver lamentato l'omesso esame delle censure proposte nel ricorso di primo grado, riproponevano la tesi contenuta nell'originario gravame, in merito all'inapplicabilità, agli scioperi indicati dalla Commissione, della Regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo del 19 luglio 2001.

Al riguardo, infatti, gli appellanti ribadivano l'argomentazione secondo cui agli scioperi in questione dovrebbe essere applicata la diversa Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il settore della vigilanza, sicurezza e ordine pubblico, adottata dalla Commissione di garanzia dell' 8 agosto 2006.

Questo perché, secondo la ricostruzione prospettata, la specifica attività svolta dalla società Save Security presso gli Aeroporti di Venezia e Treviso (attività di controllo dei passeggeri in partenza ed in transito, controllo radioscopico dei bagagli al seguito e dei bagagli da stiva, nonché degli accessi ai varchi e dei plichi corrieri) sarebbe strettamente connessa alla questione della vigilanza, della sicurezza e dell'ordine pubblico. Onde, la conseguente applicabilità della relativa Regolamentazione provvisoria.

La Commissione, costituendosi in giudizio, aveva rilevato che una simile interpretazione si scontra inevitabilmente con una piana lettura dell'art. 1, comma 2 (campo di applicazione), della Regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo del 19 luglio 2001. Ed infatti, come già evidenziato nella sentenza impugnata, con motivazione sintetica ma inappuntabile, tale disposizione individua, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, anche i servizi aeroportuali accessori e, tra questi, i servizi di *"sicurezza aeroportuale"*, ivi compreso *"il controllo degli accessi al varco"*.

Ed invero, il servizio del trasporto aereo non è assicurato solo dall'attività svolta dai piloti e dagli assistenti di volo, 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 aereo. È per tali motivi, dunque, che la citata Regolamentazione ricomprende espressamente, nel

proprio campo di applicazione, tutti i servizi che, direttamente o strumentalmente, concorrono al servizio finale, con conseguente estensione, a tutto il personale addetto a tali servizi, degli obblighi relativi a preavviso e durata, intervalli, prestazioni indispensabili con la sola eccezione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.
Le argomentazioni difensive contenute nella memoria rinviavano altresì alla delibera interpretativa n. 10/737 del 13 dicembre 2010, adottata dalla Commissione in materia di prestazioni indispensabili che interessano il servizio di accesso ai varchi e il controllo delle merci, con la quale si ribadisce che, per gli Istituti di vigilanza privata, che svolgono il loro servizio in ambito aeroportuale, trovano applicazione le regole stabilite dalla Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto aereo, e che, in particolare, l'attività riguardante i controlli di accesso ai varchi, per le uscite di imbarco dei passeggeri, deve ritenersi pienamente riconducibile ai servizi aeroportuali. essenziali per la mobilità e il trasporto passeggeri.
La ricostruzione della Commissione viene integralmente accolta dal giudice d'appello che dichiara insussistente il lamentato vizio di omessa o insufficiente motivazione della sentenza.
Secondo la Corte d'Appello, infatti, l'iter logico seguito dal giudice di prime cure è agevolmente ricostruibile dalla sentenza appellata, da cui si evince, senza margini di incertezza, che all'attività di sicurezza nel trasporto aereo è applicabile la disciplina del settore aereo, che detta una regolamentazione speciale per il servizio di sicurezza svolto all'interno degli aeroporti, rispetto alla più generale regolamentazione riferita all'intero settore della vigilanza e sicurezza.
Anche nel merito, il giudice d'appello ha ritenuto il ricorso infondato: anche qualora fosse stata applicabile la Regolamentazione provvisoria del settore della vigilanza, sicurezza e ordine pubblico (delibera 06/431 del 19 luglio 2006), in luogo di quella invocata dalla Commissione, la proclamazione di sciopero sarebbe stata illegittima e, in ogni caso, avrebbe potuto essere sanzionata nella misura disposta con la delibera impugnata.
Infatti, - afferma l'organo giudicante - la regola della rarefazione contenuta nella Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto Aereo, la cui violazione è stata contestata alle Organizzazioni sindacali proclamanti, ha il medesimo contenuto precettivo della corrispondente regola contenuta nella Regolamentazione provvisoria del settore della vigilanza.
Conseguentemente, anche ove fosse stata applicata dalla Commissione la disciplina invocata dalle ricorrenti, queste ultime, comunque, sarebbero state soggette a sanzione. E poiché l'organo di vigilanza ha applicato la sanzione minima di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nel testo in vigore all'epoca dei fatti (ossia prima delle modifiche apportate con l'art. 8, comma 3-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, introdotto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n.

135), «la misura applicata è comunque sorretta da adeguata motivazione in ordine ai fatti accertati e congrua rispetto alle violazioni riscontrabili, senza che rilevi indagare se, applicando la delibera 06/431, si potessero ritenere fondate le altre violazioni contestate alle appellanti».

- 3 -

Tribunale di Brescia, 21 marzo 2013

Sciopero in generale - Obbligo da parte del lavoratore di preventiva comunicazione dell'adesione al datore di lavoro - Insussistenza

È illegittima la sanzione disciplinare (nella specie, ammonizione scritta) irrogata al lavoratore che non abbia preventivamente comunicato al datore di lavoro l'adesione ad uno sciopero, in quanto la partecipazione allo sciopero da parte dei singoli lavoratori è libera e incondizionata e la modalità di esplicazione di tale diritto non deve soffrire limiti in ordine alle modalità di attuazione, ivi compreso l'avviso per la propria assenza.

(Omissis)

Con il ricorso in esame G.C. e C.G.P.B., premesso che intercorre rapporto di lavoro con la convenuta avente sede in Brescia, contestano la legittimità della sanzione disciplinare conservativa loro inflitta dal datore di lavoro con provvedimento dell'ammonizione scritta in data 27 febbraio 2012, per non avere comunicato l'eventuale adesione allo sciopero proclamato dalle ore 10,00 alle ore 11,00 del giorno 9 febbraio 2012, allontanandosi l'uno e non assumendo il servizio l'altro rispetto all'orario contrattualmente previsto.

Pacifici i fatti - proclamazione dell'astensione collettiva, svolgimento dello sciopero, partecipazione dei due lavoratori - la parte convenuta assume la sussistenza di un obbligo di correttezza nell'esecuzione della prestazione lavorativa che imporrebbe al singolo lavoratore di avvisare della sua partecipazione allo sciopero, richiama al riguardo gli artt. 29 e 32 del C.C.S.L., prevedente l'uno l'obbligo di osservanza dell'orario lavorativo e l'adempimento delle formalità per il controllo delle presenza, l'altro la sanzione irrogata per mancanze che siano di pregiudizio *"alla disciplina, alla morale, all'igiene e alla sicurezza dello stabilimento"*.

È patente il sovvertimento della scala dei valori e di principi di rango costituzionale sul cui unico presupposto sarebbe permesso ritenere legittime le sanzioni irrogate. Invero a fronte di un diritto di sciopero tutelato dall'art. 40 della Costituzione la società resistente pretende di anteporre un generico obbligo di correttezza nell'esecuzione del contratto, ovvero la conformità ad una disciplina a principi ordinatori del vivere civile senza, per altro, individuare né la prima, né il tipo di lesione in concreto che la condotta dei lavoratori avrebbe determinato.

Va anche rammentato che è insita nelle stesse modalità dello sciopero la sussistenza di un'azione collettiva (quindi tendenzialmente e naturalmente anonima), come tale esprimibile solo con

comportamenti riferibili ad una generalità di soggetti, senza che la stessa assuma forme limitative della sua espressione come quella richiesta dall'odierno datore di lavoro, che vorrebbe impegnare i partecipanti a darne personale ed individuale avviso.
In questa sede va riaffermato, invece, il principio della libera ed incondizionata partecipazione allo sciopero dei singoli, senza che la modalità di esplicazione di tale diritto soffra limiti in ordine alle modalità di attuazione, ivi compreso l'avviso per la propria assenza.
Tali principi si allineano alla consolidata giurisprudenza di legittimità che nell'indagare i limiti dell'esercizio del diritto di sciopero, condiziona la loro affermazione previo bilanciamento tra concorrenti e, in relazione alle situazioni concrete in atto, incompatibili valori tutelati sul piano costituzionale: *"Il diritto di sciopero, che l'art. 40 della Costituzione attribuisce direttamente ai lavoratori, non incontra - stante la mancata attuazione della disciplina legislativa prevista da detta norma - limiti diversi da quelli propri della ratio storico-sociale che lo giustifica e dell'intangibilità di altri diritti o interessi costituzionalmente garantiti. Pertanto, sotto il primo profilo, non si ha sciopero se non in presenza di un'astensione dal lavoro decisa ed attuata collettivamente per la tutela di interessi collettivi - anche di natura non salariale ed anche di carattere politico generale, purché incidenti sui rapporti di lavoro - e, sotto il secondo profilo, ne sono vietate le forme di attuazione che assumano modalità delittuose, in quanto lesive, in particolare, dell'incolumità o della libertà delle persone, o di diritti di proprietà o della capacità produttiva delle aziende; sono, invece, privi di rilievo l'apprezzamento obiettivo che possa farsi della fondatezza, della ragionevolezza e dell'importanza delle pretese perseguite nonché la mancanza sia di proclamazione formale sia di preavviso al datore di lavoro sia di tentativi di conciliazione sia d'interventi dei Sindacati, mentre il fatto che lo sciopero arrechi danno al datore di lavoro, impedendo o riducendo la produzione dell'azienda, è connaturale alla funzione di autotutela coattiva propria dello sciopero stesso"* (Sez. L, Sentenza n. 4260 del 20.71984, rv. 436185, conforme Cass. civ. Sez. L, Sentenza n. 23552 del 17.12.2004, rv. 578320).
Rispetto a queste premesse, evidentemente, non può essere considerata prevalente sul diritto di sciopero l'esigenza di controllo della presenza del lavoratore.

(Omissis)

–

La sentenza in esame attiene ai limiti dell'esercizio del diritto di sciopero ed alla riaffermata prevalenza di esso su altre esigenze del datore di lavoro, tra cui quella del controllo della presenza del lavoratore.
Il ricorso era stato proposto da due lavoratori, che contestavano la legittimità della sanzione disciplinare conservativa loro inflitta dal datore di lavoro con provvedimento dell'ammonizione scritta, per non aver comunicato l'eventuale adesione allo sciopero, allontanandosi l'uno e non assumendo il servizio l'altro, rispetto al-

l'orario contrattualmente previsto.
A fronte del diritto di sciopero tutelato dall'art. 40 della Costituzione, non si può, a parere del Giudice, anteporre ad esso un generico obbligo di correttezza nell'esecuzione del contratto, ovvero la conformità a principi ordinatori del vivere civile, considerato che è insita nelle stesse modalità dello sciopero la sussistenza di un'azione collettiva (quindi tendenzialmente e naturalmente anonima), come tale esprimibile solo con comportamenti riferibili ad una generalità di soggetti, senza che la stessa assuma forme limitative della sua espressione come quelle richieste dal datore di lavoro, che vorrebbe impegnare i partecipanti a darne personale e individuale avviso.
Il Tribunale riafferma, invece, il principio della libera ed incondizionata partecipazione allo sciopero dei singoli, senza che la modalità di esplicazione di tale diritto soffra limiti in ordine alle modalità di attuazione, ivi compreso l'avviso al datore di lavoro per la propria assenza.
Come è noto, proprio la giurisprudenza, ai suoi massimi livelli, è giunta da tempo alla conclusione che non esistono limiti intrinseci al diritto di sciopero, ma soltanto limiti esterni, affermando, cioè, la necessità di un contemperamento (all'esterno) con gli altri diritti costituzionalmente garantiti.
Determinante, nel percorso tracciato dalla giurisprudenza, la nota sentenza di Cassazione n. 711 del 1980, che ha affermato, in continuità con l'orientamento precedente della giurisprudenza costituzionale, che limitazioni al diritto di sciopero *"possono rinvenirsi soltanto in norme che tutelino posizioni soggettive concorrenti, su un piano prioritario o quanto meno paritario, con quel diritto"*: principio, questo, che rappresenterà la base concettuale su cui si fonderà l'intervento legislativo di dieci anni dopo in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali (Cass., 30.1.1980, n. 711, in *Foro it.,* 1980, I, pag. 25).
Ed è proprio nei servizi pubblici essenziali, in realtà, che si è maggiormente dibattuto in ordine alla richiesta del datore di lavoro di conoscere preventivamente la volontà dei lavoratori di aderire o meno allo sciopero proclamato (sulla dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero cfr. ampiamente G. Proia, *Servizi pubblici essenziali e la dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2008, pag. 619 e segg.; A. Vallebona, *Sciopero nei servizi essenziali e posizione dei singoli lavoratori*, in *Dir. Lav.,* 2004, pag. 339 e segg).
Al riguardo, deve segnalarsi come attualmente, in alcuni settori dei servizi pubblici essenziali (enti locali, ministeri e sanità), siano previste disposizioni di accordi valutati idonei dalla Commissione che prevedono, al fine di adibire all'erogazione delle prestazioni indispensabili i lavoratori che non intendano partecipare allo sciopero, la possibilità per i lavoratori comandati di dichiarare la propria volontà di partecipare all'astensione, con conseguente possibilità di sostituzione con altro lavoratore (articolo 3, comma 3, degli Accordi nazionali del

comparto sanità e delle due distinte aree dirigenziali del 20, 25 e 26 settembre 2001, valutati idonei dalla Commissione con delibera n. 155 del 13 dicembre 2001).

Particolarmente, il tema della dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero si collega ai profili applicativi legati alla disciplina della rarefazione.

Ed infatti, la mancanza di conoscenza sul grado delle adesioni allo sciopero determina l'esigenza di applicare la regola della rarefazione secondo la valutazione tipica operata dagli accordi collettivi, con il rischio che "*anche la proclamazione di uno sciopero poi rivelatosi di scarsa importanza, impedisce, fino alla scadenza del periodo di intervallo minimo, la legittima proclamazione di qualsiasi altro sciopero*", oppure costringe la Commissione di garanzia, quando essa voglia operare con riferimento al caso concreto, a farlo elaborando un giudizio meramente prognostico, non suscettibile di fornire una certezza più o meno assoluta in ordine al seguito che avrà lo sciopero proclamato.

Giudizio prognostico che può rivelarsi errato anche se effettuato dai datori di lavoro che non conoscono preventivamente i lavoratori che intendano partecipare allo sciopero, aggravando così le difficoltà delle amministrazioni ed imprese nel prevedere i "modi e i tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero" ai fini degli avvisi obbligatori all'utenza previsti dall'art. 2, sesto comma, legge n. 146 del 1990.

Per questo, non sembra che possano trovare spazio eventuali ragioni ostative all'introduzione legale della regola della dichiarazione preventiva della volontà individuale di sciopero nel panorama di regolamentazione del conflitto nei servizi essenziali, rimeditando la conclusione secondo la quale non sono consentiti accertamenti del datore di lavoro volti a conoscere *ex ante* se il lavoratore parteciperà o no allo sciopero.

Peraltro, è legittimo chiedersi se già oggi la legge vigente offra spazi utilizzabili in questo senso anche alla autonomia collettiva, laddove prevede l'introduzione ad opera di questa delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle "altre misure di contemperamento" (articolo 13, lettere a) e i), legge n. 146 del 1990).

Infatti, nell'ambito della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, laddove, attraverso l'atto di proclamazione, il soggetto collettivo è già abilitato a "governare" le modalità di attuazione dello sciopero e le condizioni e i limiti del suo esercizio, non pare possa negarsi l'introduzione di un onere procedimentale, quale quello della dichiarazione preventiva individuale del lavoratore, a seguito del quale può sorgere il diritto del singolo a scioperare.

In conclusione, mentre nei servizi pubblici essenziali la questione si pone in termini più complessi, in ragione della necessità di contemperare il diritto a scioperare con quelli degli utenti e, dunque, in sostanza a cercare di limitare il danno arrecabile al dato-

re per non comprimere troppo gli interessi degli utenti, nello sciopero in generale, il fatto che lo sciopero arrechi danno al datore di lavoro, impedendo o riducendo la produzione dell'azienda, è connaturale alla funzione di autotutela coattiva propria dello sciopero stesso (tra gli altri vedi Trib. Roma, sez. lav., 27.11.2007, in *Lav. nella giur.* 2008, con commento di Ilario Alvino, 827).

Ed infatti, come ribadito dai Giudici di legittimità, il diritto di sciopero, che l'art. 40 attribuisce direttamente ai lavoratori, non incontra, - stante la mancata attuazione della disciplina legislativa prevista da detta norma - limiti diversi da quelli propri della *ratio* storico-sociale che lo giustifica e dell'intangibilità di altri diritti o interessi costituzionalmente garantiti. Pertanto, sotto il primo profilo, non si ha sciopero se non in presenza di un'astensione decisa ed attuata collettivamente per la tutela di interessi collettivi - anche di natura non salariale ed anche di carattere politico generale, purché incidenti sui rapporti di lavoro - e, sotto il secondo profilo, ne sono vietate le forme di attuazione che assumano modalità delittuose, in quanto lesive, in particolare, dell'incolumità e della libertà delle persone, o di diritti di proprietà o della capacità produttiva delle aziende; sono, invece, privi di rilievo l'apprezzamento obiettivo che possa farsi della fondatezza, della ragionevolezza e dell'importanza delle pretese perseguite nonché la mancanza sia di proclamazione formale sia di preavviso al datore di lavoro sia di tentativi di conciliazione sia d'interventi dei sindacati, mentre il fatto che lo sciopero arrechi danno al datore di lavoro, impedendo o riducendo la produzione dell'azienda, è connaturale alla funzione di autotutela coattiva propria dello sciopero stesso (Cass. 17.12.2004, n. 23552, in *Dir. e prat. lav.* 2005, 1248 e in *Lav. nella giur.* 2005, 694. Nella specie, la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'Appello, che aveva ritenuto legittimo lo sciopero finalizzato a tutelare l'interesse professionale collettivo dei lavoratori, riguardante l'orario di lavoro, pur se formalizzato dalla presenza di tre dei sei lavoratori dipendenti della società e comunicato al datore di lavoro nella medesima giornata). ■

Focus sull'attività parlamentare

di Dario Andreutto

Nello scorso numero della rivista, avevamo indicato alcune proposte, allora ancora all'esame del Parlamento, che assumevano un particolare rilievo per l'attività della Commissione di garanzia scioperi, delle quali è oggi possibile riferire l'esito.

L'articolo 1, comma 522, lettere a) e b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), riduce a 2.500 euro gli importi minimi delle sanzioni previste dall'articolo 4, commi 2, 4 e 4-bis, e dall'articolo 9, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146. Il successivo comma 523 conferma, anche per gli anni 2013, 2014 e 2015, il fondo perequativo attraverso cui, mediante gli importi versati dalle altre Autorità indipendenti, sono, in parte, finanziate le spese di funzionamento della Commissione di garanzia scioperi.
Invece, non è stato approvato, nonostante il parere favorevole espresso dal Governo anche sotto il profilo di invarianza della spesa, l'emendamento al disegno di legge di conversione del decreto legge "Crescita 2.0", con il quale si prevedeva l'istituzione presso la Commissione di un Registro degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, aggiornato in tempo reale, e consultabile dagli utenti direttamente sul web. In particolare, ha pesato il parere negativo espresso dalla Commissione Bilancio del Senato che, in sessione notturna e pressata dalla necessità di "chiudere" la discussione prima delle preannunciate dimissioni del Governo Monti, non ha, evidentemente, avuto modo di valutare in maniera adeguata proprio gli aspetti finanziari della proposta.
Le dimissioni del Governo Monti ed il conseguente atto di scioglimento anticipato delle Camere, adottato dal Presidente della Repubblica il 22 dicembre 2012, ha segnato la fine anticipata della XVI° Legislatura e l'inizio di una fase molto critica per la politica e le Istituzioni rappresentative. La XVII° Legislatura ha avuto inizio venerdì 15 marzo 2013, contestualmente alla riunione della prima seduta della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con la composizione determinata dai risultati delle elezioni politiche

del 24 e 25 febbraio 2013, all'esito delle quali, nessuna delle forze politiche in competizione è riuscita ad ottenere la maggioranza nei due rami del Parlamento. Il difficile contesto politico che si è determinato, è stato ulteriormente complicato dalla scadenza del mandato presidenziale di Giorgio Napolitano, rieletto, infine, Presidente della Repubblica il 22 aprile 2013, a seguito di una intensa trattativa tra gli schieramenti politici. Solamente il 28 aprile 2013, con il giuramento di fronte al Capo dello Stato, il 62º governo della Repubblica, presieduto da Enrico Letta, si è insediato ed ha iniziato la propria attività, sostenuto da un "grande coalizione" composta dal Partito Democratico, Il Popolo della Libertà, Scelta Civica e Unione di Centro.

Il primo atto adottato dal nuovo Governo, è stato il decreto legge 21 maggio 2013, n. 54, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 21 maggio 2013, n. 117 recante, oltre alla ben nota sospensione dell'IMU sulla prima casa, il rifinanziamento della cassa integrazione in deroga e l'adozione di misure che riguardano i precari della pubblica amministrazione. In merito al rifinanziamento della CIG, per far fronte all'emergenza occupazionale, il Governo ha stanziato un miliardo di euro: 250 milioni arriveranno dai fondi per la decontribuzione dei contratti di produttività seppure, come garantisce il Ministro del Lavoro, Enrico Giovannini, quale mera «copertura di cassa temporanea che non ha nessun effetto sul numero di accordi, per fortuna crescente, che si stanno firmando in questo in questo periodo», 246 milioni arriveranno dalla formazione, come previsto dalla legge di stabilità, 288 milioni dalle risorse per il piano di azione e coesione, riprogrammando i fondi strutturali europei 2007-2013, 100 dal fondo sviluppo e coesione, 100 milioni inutilizzati dall'accordo Italia-Libia, 19 dalle sanzioni dell'Antitrust. La cassa integrazione in deroga per il 2013 è già finanziata con 990 milioni dalla legge di stabilità, pertanto, la nuova misura adottata dal Governo, sostanzialmente, ne raddoppia la consistenza. Il decreto prevede, altresì, l'avvio di un monitoraggio volto ad assicurare un uso ottimale delle risorse disponibili e finalizzato alla revisione strumentale del sistema degli ammortizzatori sociali da realizzare attraverso il dialogo con le parti sociali e con le autonomie.

Il decreto legge, come sopra accennato, prevede anche il rifinanziamento, con 57,6 milioni di euro, dei contratti di solidarietà per il 2013, con lo scopo di redistribuire il carico che viene dalla riduzione del livello dell'attività produttiva, tenendo i lavoratori, in ogni caso, attivi.

Infine, è stata prevista la proroga al 31 dicembre 2013 degli strumenti giuridici per consentire alle Pubbliche amministrazioni, nell'ambito della legislazione vigente, di avvalersi di lavoratori a tempo determinato per garantire servizi essenziali, peraltro nel limite delle risorse già disponibili nei bilanci delle singole amministrazioni.

In conclusione, appare opportuno soffermarsi brevemente sulla dichiarazio-

ne programmatica resa al Parlamento dal Presidente del Consiglio Enrico Letta. Tra le priorità dell'azione di governo, ancora una volta, è stato indicato il lavoro. Oltre al rifinanziamento della CIG in deroga ed all'avvio di un processo di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni, il Presidente del Consiglio ha annunciato l'intenzione di adottare misure per semplificare e rafforzare l'apprendistato, apportando alcune modifiche alla legge n. 92/2012, suggerite dalla Commissione dei saggi istituita dal Presidente della Repubblica, per ridurre le restrizioni al contratto a termine, introdotte dalla riforma Fornero, finché perdura l'emergenza economica. Sono stati annunciati, inoltre, incentivi per le imprese che assumono giovani a tempo indeterminato, attraverso defiscalizzazioni o prevedendo l'erogazione di sostegni economici da parte dello Stato per i lavoratori con bassi salari, purché ne sia garantita l'occupazione. Queste misure dovrebbero essere inserite in una politica generale volta alla riduzione del costo del lavoro e del peso fiscale per le imprese. Il Presidente del Consiglio ha poi rivolto un appello alle parti sociali, lavoratori, imprese e sindacati, per approfondire le proposte che saranno presentate dal Governo e che sono funzionali alla creazione di nuovi posti di lavoro, quali l'ampliamento degli incentivi fiscali a chi investe in innovazione, il sostegno per l'aggregazione e l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, ad esempio offrendo più credito per garantire la solvibilità delle imprese operose, semplificando e rimuovendo gli ostacoli di carattere burocratico che frenano lo spirito d'intrapresa. Parallelamente, l'azione di governo si propone di migliorare gli ammortizzatori sociali, estendendoli a chi oggi ne è privo, a partire dai precari, e si studieranno forme di reddito minimo sociale, soprattutto per le famiglie bisognose con figli a carico; sono, altresì, allo studio proposte su incentivi al pensionamento graduale con *part-time* misto a pensione, per evitare il formarsi di bacini estesi di lavoratori anziani di difficile ricollocazione e con lo scopo di favorire la parallela assunzione di giovani, la cosiddetta «staffetta generazionale».
Restiamo in attesa degli sviluppi futuri. ■

Il Massimario

a cura di Giovanni Pino

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
Delibera n. 13/79, del 18 marzo 2013, Pres. Alesse, Est. Forlani

Sciopero nei servizi pubblici essenziali - settore del trasporto pubblico locale - ARFEA S.p.A. di Alessandria / lavoratori del personale viaggiante - agitazioni con astensioni spontanee del 22 febbraio 2013 con soppressione di numerose corse - violazione delle regole in materia di preavviso, procedure, indicazione della durata e indicazione delle prestazioni indispensabili - illegittimità - ruolo attivo di organizzazioni sindacali - insussistenza - responsabilità dei singoli lavoratori per le astensioni spontanee - sussistenza - obbligo per il datore di lavoro di irrogare le sanzioni individuali ex art. 4 comma 1 della legge n.146/1990 e succ. modd., a seguito di prescrizione della Commissione - sussistenza - fattispecie. (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2002 "Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto pubblico locale"; delibera n. 08/518, del 16 ottobre 2008),

Nel caso di astensioni spontanee autonomamente poste in essere dai singoli lavoratori, non riconducibili in alcun modo a responsabilità, anche oggettiva, delle organizzazioni sindacali operanti in azienda, sussiste la responsabilità dei singoli lavoratori, soggetta alle sanzioni

disciplinari, irrogate dall'azienda, come previsto nell'art. 4 comma 1 della legge n.146/1990 e succ. modd., prescritte dalla Commissione a seguito dell'accertamento della illegittimità dell'astensione, ai sensi dell'art, 13 lett. i) della suddetta legge.

***

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
Delibera n.13/98, del 25 marzo 2013, Pres. Alesse, Est. Pinelli

Sciopero nei servizi pubblici essenziali - settore del trasporto aereo - Flightcare Groundcare Italia S.p.A. Aeroporti di Roma / RR.SS.AA. Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti e Ugl Trasporti - assemblea permanente del personale di terra del 18 dicembre 2012 proclamata in violazione della normativa contrattuale in materia - configurabilità della stessa alla stregua di sciopero - sussistenza - obbligo di garantire le prestazioni indispensabili - sussistenza - violazione degli obblighi di preavviso, garanzia delle prestazioni indispensabili e mancata osservanza della franchigia - illegittimità - fattispecie. (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; Delibera della Commissione n.01/92, 19 luglio 2001, "Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo"; delibera di indirizzo generale n. 04/212, del 1° aprile 2004; legge 20 maggio 1970 n.300; CCNL 8 luglio 2010 per il personale di terra del trasporto aereo e delle attività aeroportuali).

Nel settore dei servizi pubblici essenziali è da considerarsi alla stregua di un'astensione dal lavoro e come tale soggetta a quanto previsto dalla legge n.146/1990 e succ. modd. in materia di obblighi di preavviso e di garanzia delle prestazioni indispensabili, ogni assemblea che, pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970, si svolga con modalità differenti da quelle stabilite per tale istituto dalla contrattazione collettive; ciò premesso, fermo restando comunque l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili e l'erogazione dei servizi minimi, non deve ritenersi soggetta agli obblighi previsti dalla legge n. 146/1990 e succ. modd., l'assemblea del personale di amministrazioni o aziende preposte a servizi pubblici essenziali che è convocata ai sensi dell'art. 20 l. n. 300/1970 e svolta in conformità a quanto predisposto in materia dalla contrattazione collettiva.

***

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
Delibera n. 12/534, del 3 dicembre 2012, Pres. Alesse, Est. Montecchi

Sciopero nei servizi pubblici essenziali - settore del trasporto marittimo - Caronte & Tourist S.p.A. / FIMA FAST CONFSAL - sciopero del 21 settembre 2012 - procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori partecipanti allo sciopero senza apposita prescrizione della Commissione - inammissibilità - irrogazione delle sanzioni individuali indipendentemente dalla valutazione negativa del comportamento dell'Organizzazione sindacale proclamante - inammissibilità - fattispecie. (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati").

Atteso che il potere disciplinare del datore di lavoro, di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 146/1990 e succ. modd. non è diretto all'interesse aziendale, ma a quello degli utenti del servizio pubblico essenziale, le sanzioni individuali devono essere irrogate, dal datore di lavoro, su "prescrizione" della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. i), della suddetta legge; pertanto, nell'ambito di uno sciopero proclamato da un organizzazione sindacale, l'eventuale comportamento illegittimo del dipendente non riguarda esclusivamente tale lavoratore come singolo, ma è collegato alla responsabilità dell'Organizzazione sindacale proclamante, sulla quale pende la valutazione della Commissione; ne consegue che la sanzionabilità dei comportamenti individuali deve essere eventualmente prescritta dalla Autorità, e resta comunque subordinata alla valutazione negativa del comportamento dell'Organizzazione sindacale proclamante.

***

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
Delibera n. 13/20, del 21 gennaio 2013, Pres. Alesse, Est. Montecchi

Sciopero nei servizi pubblici essenziali - settore del trasporto marittimo - Caronte & Tourist S.p.A. / FIMA FAST CONFSAL - sciopero del 21 settembre 2012 - natura di servizio pubblico essenziale dell'attività svolta dalla società ancorché priva della qualificazione di ente pubblico - sussistenza - applicabili-

tà della legge n.146/1990 e ss.mm. - sussistenza - assenza di specifici accordi collettivi sui minimi di servizio - irrilevanza - sciopero effettuato in violazione dell'obbligo di preavviso e della garanzia delle prestazioni indispensabili - illegittimità - fattispecie. (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati").

La nozione teleologica di servizio pubblico essenziale assunta dalla legge 146/1990 e succ. modd., deve ritenersi finalizzata esclusivamente alla salvaguardia dei beni costituzionali elencati all'articolo 1, comma 1, senza che per essa rilevi la natura pubblica o privata del soggetto che eroga il servizio; conseguentemente, non sono da considerarsi servizi pubblici essenziali le sole attività svolte da una Pubblica Amministrazione, ovvero quelle svolte in regime di concessione o convenzione con la stessa Pubblica Amministrazione; deve, pertanto, ritenersi sussistente l'obbligo di garanzia delle prestazioni indispensabili, anche in assenza di apposita previsione nei propri contratti collettivi, per le Società prive della qualificazione di ente pubblico o di impresa dichiarata di pubblica utilità, nell'ambito delle quali, lo sciopero deve essere esercitato nel rispetto delle regole previste dalla suddetta legge.

***

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI
Delibera n. 13/172, del 27 maggio 2013, Pres. Alesse, Est. Pinelli

Sciopero nei servizi pubblici essenziali - settore del trasporto aereo - - comportamenti delle parti per un corretto esperimento delle procedure di conciliazione - svolgimento della procedura nel rispetto dei principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza - sussistenza - obbligo tempestivo di informazione di eventuali impedimenti - sussistenza - delibera di indirizzo. (Legge 12 giugno 1990, n.146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"; Legge 11 aprile 2000, n.83 "Modifiche ed integrazioni alla legge 12 giugno 1990, n.146 in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"; Delibera della Commissione n.01/92, 19 luglio

2001, "Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo"; delibera n. 11/342, del 30 maggio 2011).

Atteso l'obbligo generale, di cui all'art.2 comma 2 legge 146/1990 e succ. modd., di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, preventivamente alla proclamazione di sciopero, ricevuta, da parte dell'Autorità amministrativa la convocazione, per l'esperimento della procedure di conciliazione, deve ritenersi l'obbligo per le parti di darne riscontro nel confermare la propria partecipazione, salvo documentati casi eccezionali, da comunicare all'Autorità e alla controparte, non oltre il giorno successivo alla ricezione della convocazione. ■

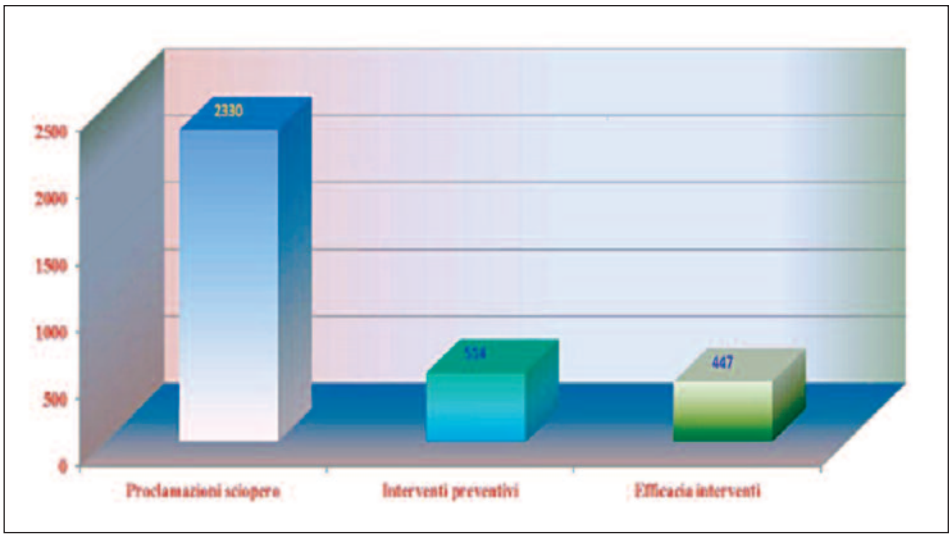
Statistiche

a cura di Antonio Petagna
e Antonio Vaudo

Si riportano, di seguito, i dati statistici relativi all'attività della Commissione nell'anno 2012: il grafico delle proclamazioni di sciopero evidenzia gli interventi della Commissione e la loro efficacia, mentre la tabella riporta dettagliatamente il numero delle proclamazioni di sciopero, ripartito per settore, con l'indicazione degli interventi preventivi effettuati dalla Commissione ed i conseguenti adeguamenti.

I quadri sinottici completi sono pubblicati sul sito istituzionale www.cgsse.it ■

Proclamazioni di sciopero ed interventi della Commissione



Quadro delle proclamazioni di sciopero per l'anno 2012

Settore	Numero proclamazioni di sciopero (NPS)	Interventi preventivi (IP)	Percentuale interventi preventivi (IP/NPS)	Revocati o differiti a seguito interventi preventivi (E)	Adeguamenti a seguito interventi preventivi (F)	Efficacia degli interventi della Commissione (E+F)/IP
Generale	7	9	128,57%		9	100,00%
Generale regionale	10	7	70,00%	2	5	100,00%
Generale provinciale	59	49	83,05%	6	26	65,31%
Plurisettoriale pubblico impiego	8	3	37,50%	2	1	100,00%
Generale Trasporti	8	5	62,50%		5	100,00%
Plurisettoriale trasporti (Trasporto pubblico locale - Trasporto ferroviario e Trasporto marittimo)	4	1	25,00%		1	100,00%
Plurisettoriale trasporti (Trasporto pubblico locale - Trasporto ferroviario e appalti)		1			1	100,00%
Adesioni agli scioperi generali e plurisettoriali		16		4	11	93,75%
Acqua	9	1	11,11%	1		100,00%
Agenzie fiscali	3	1	33,33%	1		100,00%
Appalti settore ferroviario	26	2	7,69%	2		100,00%
Avvocati	77	30	38,96%	9	8	56,67%
Carburanti	5	2	40,00%	2		100,00%
Consorzi di bonifica	20	6	30,00%	6		100,00%
Credito	27	1	3,70%			
Elettricità	26	2	7,69%	2		100,00%
Elettricità Acqua e Igiene ambientale	1					
Elettricità Gas Acqua	1					
Elicotteri	2					
Enti pubblici non economici	10	1	10,00%	1		100,00%
Farmacie	16	3	18,75%	3		100,00%
Funerario	1					
Gas Acqua	9	1	11,11%	1		100,00%
Igiene ambientale	351	46	13,11%	42		91,30%
Istituti di vigilanza	68	9	13,24%	8	1	100,00%
Magistrati professionali e onorari	1					
Metalmeccanici	18	7	38,89%	6	1	100,00%
Ministeri	14	4	28,57%	4		100,00%
Pulizie - Multiservizi	243	29	11,93%	27		93,10%
Regioni e autonomie locali	177	40	22,60%	37		92,50%
Sanità privata	62	8	12,90%	7		87,50%
Scuola	34	5	14,71%	5		100,00%
Servizio postale	89	11	12,36%		11	100,00%
Servizio radiotelevisivo pubblico	11	6	54,55%	5	1	100,00%
Servizio sanitario nazionale	66	17	25,76%	16		94,12%
Soccorso e sicurezza stradale	10	5	50,00%	2	3	100,00%
Taxi	5	2	40,00%	2		100,00%
Telecomunicazioni	70	8	11,43%	4		50,00%
Trasporto aereo	171	54	31,58%	39	9	88,89%
Trasporto ferroviario	154	26	16,88%	18	6	92,31%
Trasporto marittimo	66	10	15,15%	9		90,00%
Trasporto merci	12	10	83,33%	7	2	90,00%
Trasporto pubblico locale	357	71	19,89%	53	8	85,92%
Università	7	1	14,29%	1		100,00%
Vigili del Fuoco	15	4	26,67%	4		100,00%
Totale	**2330**	**514**	**22,06%**	**338**	**109**	**86,96%**

* Il numero degli interventi preventivi si riferisce all'anno in corso, ma può riguardare anche atti di proclamazione pervenuti alla fine dell'anno precedente conseguentemente, il numero di tali interventi può risultare - come nel caso in esame - maggiore rispetto al numero delle proclamazioni pervenute nell'anno.

Leggendo "Il Nuovo Conflitto Collettivo"

DI LUISA CORAZZA,
EDITORE FRANCO ANGELI,
SETTEMBRE 2012, 217 PAGINE

di Mariella Magnani
(Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Pavia, già componente della Commissione di garanzia)

Il libro di Luisa Corazza affronta coraggiosamente, in un momento di declino del conflitto industriale, e nel quale tuttavia è avvertito con forza il problema del tasso di efficienza dei sistemi di relazioni industriali (indicativa è la insistente proposizione della questione della "esigibilità del contratto collettivo"), un tema, quello delle forme convenzionali di governo del conflitto ed in particolare delle clausole di tregua, che non ha mai trovato nella dottrina italiana una definitiva conclusione e sul quale, anzi, continuano a perpetuarsi equivoci teorici.

Ciò vale in particolare per il tipo di efficacia delle clausole di tregua ed il loro rapporto con il diritto di sciopero, anzi, con la titolarità del diritto di sciopero. Sarebbe, tuttavia, non solo ingeneroso, ma anche sbagliato, limitarsi a denunciare un'aporia nella riflessione scientifica sul tema, senza ricordare come esso sia fortemente condizionato, in realtà, dalle stesse concezioni dell'autonomia collettiva e del contratto collettivo, a loro volta di tempo in tempo condizionati dal mutevole quadro di relazioni industriali di riferimento. Questa consapevolezza è sullo sfondo del saggio ed è ben avvertita dall'autrice fin dalle sue prime pagine. L'aspetto centrale del libro è la rivisitazione del problema delle clausole di tregua sindacale, che si ritiene possano vincolare anche i singoli lavoratori (dunque appartenere alla cd. "parte normativa" del contratto collettivo), senza per questo scontrarsi con l'articolo 40 della Costituzione. L'autrice utilizza la distinzione tra rinuncia al diritto di sciopero e regolamentazione dell'esercizio, certo non facile da tracciare, ma pur sempre praticabile: siamo nell'ambito della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero e non della rinuncia al medesimo - che si troverebbe in rotta di collisione con l'articolo 40 della Costituzione - se l'impegno di tregua ha una durata ed un oggetto determinati. In questo senso, del resto, il problema era già stato risolto dalla Corte di Cassazione con una decisione del 1971, stranamente ignorata dagli interpreti, in cui si sottolineava come l'impegno di tregua pattiziamente assunto doveva considerarsi il corrispettivo delle concessioni avute dalla controparte e, quindi, una

sorta di esercizio anticipato del diritto di sciopero. E che la distinzione possa tracciarsi è implicito nello stesso articolo 40 che, nel riconoscere il diritto di sciopero, rinvia però al legislatore ordinario la regolamentazione del suo esercizio (sul presupposto che una cosa sia la regolamentazione, altra la disposizione del diritto). E anche su questo punto viene dall'autrice dissipato un equivoco: non è di ostacolo alla regolazione convenzionale del diritto di sciopero la riserva di legge contenuta nell'articolo 40, che preclude regolamentazioni autoritative, di tipo eteronomo, tramite atti diversi dalla legge, in particolare provvedimenti amministrativi, ma non preclude autoregolamentazioni: queste sono al di fuori della portata precettiva dell'articolo 40 e si collocano piuttosto nel contesto dell'articolo 39 della Costituzione ed in particolare nel contesto del principio di libertà e di autonomia sindacale. Anche l'autrice passa sotto le forche caudine della questione della titolarità individuale ovvero collettiva/sindacale del diritto di sciopero: una questione mal posta - e ciò emerge bene dalla lettura del libro - in relazione alla idoneità della clausola di tregua a vincolare i singoli lavoratori. La ritenuta titolarità esclusivamente individuale del diritto di sciopero vuole solo dire che l'intervento (la cd. proclamazione sindacale) non è necessario al fine di dare ingresso ad uno sciopero tutelato dall'articolo 40 della Costituzione, che può essere attuato anche da un gruppo o da una coalizione occasionale: non vuol ancora dire che esso sia un "diritto inalienabile" anche nei confronti del sindacato. L'articolo 40 è, sotto questo profilo, "impreciso", non escludendo il monopolio sindacale. Se quello fosse vero, se cioè si trattasse di un diritto inalienabile anche nei confronti del sindacato, allora bisognerebbe coerentemente escludere anche ciò che viene comunemente accettato pure da coloro che insistono sulla "indisponibilità" da parte del sindacato del diritto di sciopero, cioè la rilevanza di limitazioni convenzionali al suo esercizio sul piano meramente endoassociativo; in altre parole, la responsabilità disciplinare interna, in presenza di una clausola di tregua con efficacia meramente obbligatoria, dei singoli iscritti che abbiano scioperato in violazione di essa.

Certamente resta ferma l'esigenza di conciliare questo eventuale monopolio con il principio di libertà e quindi di pluralismo sindacale. Come giustamente sottolineato dall'autrice, questo è il versante più delicato delle clausole di tregua con valenza normativa, per la stretta connessione che lo sciopero

ha con la libertà sindacale. In particolare, l'opponibilità di una clausola di tregua con efficacia normativa anche nei confronti dei non iscritti non può che passare attraverso l'adesione individuale (espressa anche implicitamente per comportamento concludente). Ma, giustamente, l'autrice suggerisce grande cautela nel forzare gli indici dell'adesione individuale, per rendere impermeabile il contratto collettivo alle manifestazioni di dissenso individuale. I problemi delle clausole di tregua con valenza normativa, dunque, non dipendono da una pretesa mancanza di competenza dell'autonomia collettiva, ma dai problemi irrisolti - o non compiutamente risolti - della rappresentanza sindacale.

In conclusione la qualificazione della clausola di tregua come obbligatoria, ovvero normativa, non è, per così dire, necessitata, ma si risolve essenzialmente in un problema di interpretazione della volontà contrattuale. È, questo, un importante chiarimento concettuale - che peraltro riprende un insegnamento giugniano - anche se l'autrice è consapevole dell'intrinseca debolezza delle clausole di tregua al fine di garantire la "esigibilità del contratto collettivo"; e ciò perfino nel caso in cui esse, in contrasto con la tradizione di relazioni industriali italiana, oggi confermata dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, assumessero una valenza normativa.

Di qui la condivisibile sottolineatura dell'importanza dei mezzi di composizione del conflitto convenzionali (conciliazione ed arbitrato) contenuta nell'ultimo capitolo, in mancanza dei quali la clausola di tregua rappresenta uno strumento piuttosto "primitivo". Non vi è dubbio che, nella prospettiva della "*governance* delle relazioni industriali", è decisivo accompagnare alle clausole di tregua un potenziamento delle forme di conciliazione e di arbitrato, in particolare delle controversie collettive.

Un libro, dunque, con cui confrontarsi, perché dialoga senza pregiudizi con l'elaborazione spesso sedimentatasi acriticamente nella materia. Esso è fonte di chiarimenti concettuali sicuramente utilizzabili anche nel settore dello sciopero dei pubblici servizi, dove il conflitto collettivo si è concentrato in prevalenza negli ultimi decenni: pure la disciplina dello sciopero nei pubblici servizi è imperniata su quella dialettica individuale/collettivo che fa da sfondo ai problemi indagati dall'autrice. ■

"Flessibilmente giovani"

DI SONIA BERTOLINI
EDITORE IL MULINO,
SETTEMBRE 2012, 154 PAGINE

di Marco Diana

"Flessibilmente giovani", il titolo stesso del saggio ne evidenzia sinteticamente il contenuto. I giovani, il mercato del lavoro, le aspettative, le carriere, i timori che condizionano le scelte di vita, il ruolo della famiglia e della classe sociale di appartenenza, sono al centro dell'analisi dell'autrice.

Analisi che si muove attraverso la fusione della ricerca sociologica e di principi economici, passando dal confronto tra concetti di base e dati empirici, evidenziando, come insegnano le "teorie di sociologia economica", che i processi economici necessitano di meccanismi sociali. Lo studio rappresenta una fotografia "dinamica" dell'evoluzione del mercato del lavoro, in una società "cambiata", dove le tipologie lavorative atipiche si sono insinuate nella "tranquillità del posto fisso", con tutte le conseguenze che questo ha portato nelle scelte, spesso obbligatorie, dei giovani che ne vogliono far parte.

Il testo, nella prima parte, considera le nuove forme di lavoro atipico in una prospettiva che vede contrapposti lavoratore e datore di lavoro, che confronta le rispettive esigenze, scelte, decisioni, evidenziando come si muovono i "meccanismi della fiducia e dell'opportunismo", in un contesto dove, spesso, gli interessi degli uni e degli altri non coincidono.

La fiducia, in ragione delle asimmetrie informative (la mancanza totale o parziale di informazioni tra i soggetti coinvolti), *"tra conoscenza e ignoranza"*, rimane un rimedio nei confronti dell'incertezza del mercato e permette *"il salto oltre l'incertezza che frena l'acquisizione di un bene"*; l'opportunismo è inteso come possibilità di sfruttare a proprio vantaggio il rapporto di lavoro.

Prendendo in considerazione la forma contrattuale delle collaborazioni, vengono esaminate, impiegando in modo pregevole la teoria dei giochi, le diverse situazioni che si creano, nel rapporto tra datore di lavoro e lavoratore, e come le relative posizioni si possono spostare nella prosecuzione della relazione lavorativa. Numerosi sono i fattori di valutazione esaminati: tipologia di settore merceologico, esigenze tecnico-organizzative dell'impresa, formazione professionale/culturale del lavoratore, contesto sociale, etc.

Ne scaturiscono situazioni eterogenee dove, in alcuni settori, le aziende puntano ad una fidelizzazione del lavorato-

re tramite il rinnovo del contratto e incentivazioni professionali ed economiche (ad esempio è l'universo delle consulenze e delle specializzazioni), in altri, mirano a reclutare solo forza lavoro, con costi ridotti e con la possibilità di defezionare agevolmente (ad esempio, è l'universo delle commesse nel terziario o in generale delle professioni a basso contenuto professionale).

Ma come si entra nel mercato delle collaborazioni? Si vedrà, con un'ampia digressione sul tema, come i rapporti di collaborazione sono sottesi all'instaurarsi di reti sociali e professionali, laddove le prime percorrono il sentiero delle conoscenze e dei legami personali, le seconde si inseriscono in una conoscenza certa dell'affidabilità, delle professionalità e delle specializzazioni acquisite dal lavoratore.

Infine, la seconda parte del testo si sofferma, invero, sugli stadi comportamentali dei giovani nell'attuale contesto socio-economico in Italia, proprio in relazione allo sviluppo e all'incremento dell'atipicità nel mercato del lavoro. Corrisponde, quindi, al vero che questa nuova forma di lavoro può garantire la possibilità, per i giovani, di conciliare vita lavorativa e vita familiare? Si può affermare che questa flessibilità (o precarietà?) possa offrire un certo grado di autonomia finanziaria tale da permettere l'abbandono dalla famiglia di origine per crearne una propria? L'autrice ci offre una risposta per certi versi amara, perché consapevole che la scarsa presenza di mirate e strutturali politiche di *welfare* e l'assenza di tutele nei contratti atipici, generano nei giovani che si affacciano al mondo del lavoro, ma, più in generale, alla vita adulta (con tutte le responsabilità che ne derivano), uno spiccato senso di insicurezza.

È l'insicurezza emotiva percepita, unita ad una reale insicurezza economica, che nei giovani rallenta il processo di transizione alla vita adulta. Certo, la differenza di classe sociale, il livello culturale e le reali necessità, influenzano notevolmente le decisioni che essi stessi sono chiamati ad assumere: un giovane, appartenente ad una famiglia con reddito medio-alto ed elevato livello culturale, tenderà ad abbandonare in ritardo la famiglia d'origine e potrà accettare contratti precari, in attesa del lavoro soddisfacente e adeguato al proprio background culturale/professionale; diversamente, un giovane, appartenente ad una famiglia con basso reddito, dovrà necessariamente accettare contratti precari e, anche abbandonando la famiglia d'origine, tenderà in ogni caso a ritardare la creazione di una propria famiglia.

In definitiva, un elaborato sicuramente rivolto agli "addetti ai lavori", ma che "strizza l'occhio" anche a tutti quei giovani interessati a capire e approfondire quei meccanismi che regolano l'attuale contesto lavorativo, e, per certi versi, vedere confermate (o disattese) quelle che sono idee e convinzioni già proprie. ■

Per il lavoro. Europei, riformisti, non liberisti

DI CESARE DAMIANO,
EDIESSE, 2012, 253 PAGINE

di Ivana Sechi

Angelo Faccinetto, direttore della rivista Lavoro Welfare, raccoglie, in questo libro, gli articoli e le interviste di Cesare Damiano, deputato del PD, già Ministro del Lavoro nell'ultimo Governo Prodi, e attuale Presidente della Commissione Lavoro alla Camera dei Deputati, pubblicati tra la primavera del 2008 ed i primi mesi del 2012.

Al centro della raccolta, accanto al ruolo fondamentale giocato dalla politica, la crisi finanziaria, economica ed occupazionale che ha investito l'Italia, e che ha portato, nel 2011, alla cifra di 2,2 milioni di persone senza lavoro, con un tasso di disoccupazione pari all'8,9 %.
Nel delineare una piattaforma economico-sociale necessaria per archiviare la crisi, l'Autore propone misure concrete come la diminuzione della pressione fiscale sulle retribuzioni fino a 30 mila euro, l'estensione della quattordicesima mensilità ai pensionati con un reddito fino a 1.200 euro al mese, l'indicizzazione di tutte le pensioni al costo della vita, e il credito alle piccole imprese familiari.
Sui temi dell'equità, della politica industriale, dello sviluppo e delle riforme, viene suggerita una "terapia d'urto", mediante politiche attive di sviluppo e di sostegno all'occupazione, che prevedano la riforma degli ammortizzatori sociali, il sostegno al reddito e all'impresa, l'allungamento della durata della Cassa integrazione ordinaria, e la stabilizzazione dei lavoratori precari.
Certo è che, secondo l'ex Ministro *"occorre un ripensamento delle politiche sin qui seguite in ambito industriale e sociale, oltre che finanziario"*. In altri termini, *"è necessario invertire la rotta. Ciò che serve è una politica mirata a rafforzare l'apparato produttivo nella sua globalità, con risorse, regole, sostegni ma soprattutto una chiara visone strategica"*.
Un discorso a parte merita l'attenzione con cui Damiano ripercorre anche alcune delle vertenze legate ai nomi più importanti dell'industria italiana: oltre a quelle apparse sulle prime pagine dei giornali, come Alitalia e Fiat, vengono descritte decine di crisi aziendali ancora irrisolte.
Prima fra tutte, la vertenza Agile - Eutelia, società operante nel settore dell'*information tecnology*, che occupa oltre 2.000 persone altamente specializzate; senza dimenticare le problemati-

che dei lavoratori precari dei *call center*, duramente colpiti dalla crisi globale.
Nel complesso, 191 tavoli di crisi aperti presso il Ministero dello Sviluppo Economico.
Ma è, soprattutto, la ricostruzione della vicenda Fiat che risulta di eccezionale interesse, a causa della decisione unilaterale dell'impresa di separarsi dal sistema nazionale di relazioni sindacali, uscendo da Confindustria.
Il caso Fiat è assunto dall'Autore ad emblema di un nuovo *incipit*, per effetto della costruzione, da parte dell'azienda torinese, di un sistema contrattuale autonomo e autosufficiente, integralmente sostitutivo rispetto a quello fondato sul Contratto collettivo nazionale dell'industria metalmeccanica.
Un sistema per il quale solo i sindacati che, all'interno di ogni stabilimento del gruppo Fiat, firmino il contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello, proposto dalla stessa Fiat, ricadono sotto la copertura dell'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori, rimanendone esclusi tutti gli altri.
In tale contesto, l'Autore analizza la spaccatura verificatasi tra le sigle sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale: mentre Fim e Uilm, insieme ad altre sigle minori hanno accettato di scollegarsi dal tradizionale Contratto collettivo, e di sottoscrivere il nuovo, la Fiom, benché presente e attiva in tutti i tavoli negoziali, ha rifiutato la firma del contratto, esprimendo pieno dissenso all'intera operazione.
Nell'analizzare la sequenza dei fatti che ha, poi, portato, alla firma del nuovo contratto, Damiano non nasconde una certa vena polemica per il ruolo giocato dalla Fiom nella vicenda Fiat, auspicando il rientro del sindacato *"nel gioco della contrattazione"*, e suggerendogli di *"cogliere l'occasione per riflettere sul proprio modo di fare sindacato"*.
Nel suo libro, l'Autore ripercorre, inoltre, un quinquennio di relazioni industriali italiane, descrivendo, con estrema efficacia, la recente crisi dei rapporti concertativi e le profonde e laceranti divisioni tra Cgil, Cisl e Uil, sui temi decisivi di politica economica e sociale, emerse in sede di rinnovo di importanti contratti ed intese, sottoscritti senza la partecipazione del maggior sindacato italiano.
In riferimento a ciò, il Presidente della Commissione Lavoro auspica il recupero di un quadro unitario di relazioni sindacali, e che si riapra la stagione delle politiche di concertazione.
Secondo Damiano, infatti, *"il solco va colmato… l'unità sindacale non ha alternative"*.
Il filo del dialogo può essere ripreso partendo dal tema della democrazia sindacale, e facendo leva sull'intesa unitaria in materia di rappresentatività raggiunta dai sindacati del 2008; ma, soprattut-

to, perseguendo una posizione unitaria sui principali temi di politica economica e sociale che interessano il Paese.
Un modo efficace - tra l'altro - dice l'Autore, per contrastare quella cattiva politica che in tutti questi anni ha perseguito l'obiettivo di dividere ed indebolire il sindacato confederale, *"procedendo con apparente indifferenza e silenziosamente, con una serie di piccole ma profonde modifiche legislative"*.
Damiano affronta anche il delicato, e mai risolto, problema della rappresentatività sindacale.
Pur riconoscendo *"la libertà di associazione sindacale come cardine fondamentale del nostro ordinamento costituzionale"*, l'Autore pone l'attenzione sulla certificazione della reale rappresentatività dei sindacati.
Riconoscere, infatti, ai rappresentanti dei lavoratori, dei poteri enormi, senza aver preventivamente stabilito i requisiti in base ai quali l'organizzazione alla quale appartengono, possa essere considerata rappresentativa, *"apre la strada alla costituzione di sindacati di comodo dell'impresa e del lavoro, ai quali viene concessa la possibilità di stipulare accordi in deroga e di praticare la logica del dumping sociale"*.
Un passo in avanti, in questo senso, secondo Damiano, è stato fatto con l'Accordo interconfederale sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva, sottoscritto il 28 giugno 2011 da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil.
Un Accordo che evidenzia il senso di responsabilità dimostrato dalle parti sociali in un momento particolarmente difficile per il Paese e che, con il coinvolgimento dei tre sindacati maggiormente rappresentativi in una rinnovata unità d'azione, sembrerebbe chiudere, secondo l'Autore, la difficile stagione delle divisioni tra sigle sindacali.
Ma che, soprattutto, *"sconfigge la linea del Governo Berlusconi che puntava al mantenimento degli accordi separati"*.
Dunque, *"anche se con qualche pigrizia e conservatorismo, i grandi soggetti di rappresentanza si muovono nella giusta direzione di marcia"*.
Esistono, quindi, secondo Damiano, *"le basi per un accordo che, nell'affrontare le principali emergenze che colpiscono lavoro e imprese, aiuti il paese a mettere mano ai suoi ritardi con qualche innovazione"*.
Tenendo, però, sempre ben presente la differenza tra rappresentanze di microinteressi, *"che coltivano solo la logica della difesa di ragioni parziali"*, e le rappresentanze con una vocazione all'interesse generale, *"il cui orizzonte d'azione (crescita, occupazione, produttività, equità), tocca diritti a larga scala che incrociano in molti casi gli stessi diritti di cittadinanza sociale"*.
Tutti temi, quelli trattati dall'Autore, di assoluta attualità, in ciò facendosi anticipatore di quanto avvenuto lo scorso 31 maggio, allorquando Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sono addivenuti alla firma di un documento unitario proprio in materia di democrazia sindacale e rappresentatività.
Ma, soprattutto, un modo efficace per mettere un punto fermo su anni difficilissimi per la vita economica e istituzionale del nostro Paese, che corrono il rischio di essere superati dalla pur drammatica cronaca quotidiana. ■